

análise de conjuntura

Mercado de Trabalho

VERA MARTINS DA SILVA

p. 3 Vera Martins da Silva indica que, apesar de haver aquecimento do mercado de trabalho e expressiva redução no grupo de desalentados, essa redução ainda é insuficiente para absorver boa parte desse contingente.

temas de economia aplicada

Acompanhamento das Finanças Públicas do Município de Campinas (2019-2023)

CARLOS NATHANIEL ROCHA CAVALCANTE E RODRIGO DE LOSSO

p. 8 Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante e Rodrigo De Losso apresentam os principais indicadores das finanças públicas de Campinas, explorando as restrições orçamentárias do município e a gestão de recursos.

A Reforma da Previdência nos Governos Estaduais e Municipais

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

p. 29 Rogério Nagamine Costanzi discute a reforma da previdência, destacando a exclusão de servidores públicos e diferenças nas regras de transição.

Mercado de Minérios de Ferro: Evolução, Tendências e Aspectos Tributários

ALAN MARQUES MIRANDA LEAL

p. 36 Alan Marques Miranda Leal analisa dados do mercado de minério de ferro em termos de exportação e importação e o perfil arrecadatário da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM).

Forças Armadas: Um Debate Importante Sobre Seus Custos e Benefícios

GABRIEL BRASIL

p. 43 Gabriel Brasil discorre sobre o papel das Forças Armadas no Brasil dos pontos de vista econômico e institucional, considerando os custos e a efetividade da atuação da instituição nos últimos anos.

Política fiscal: O Curto, o Médio e o Longo Prazos

GUILHERME TINOCO

p. 47 Guilherme Tinoco discute a situação das contas públicas destacando o crescimento das despesas obrigatórias e a necessidade de controlar os níveis de endividamento público.

Mais uma Reforma Tributária? Possíveis Efeitos do IBS no Comércio Interestadual

NATÁLIA SARELLAS E ALAN MARQUES MIRANDA LEAL

p. 49 Natália Sarellas e Alan Marques Miranda Leal analisam como a decisão da alíquota de IBS de estados e municípios pode incentivar ou não a entrada de produtos externos.

Relatório de Indicadores Financeiros

NEFIN-FEA-USP

p. 55 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. 59 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

Hallyu, a Onda Coreana e as Indústrias Criativas

RÔMULO MANZATTO

Desindustrialização e Reprimarização da Pauta de Exportações: O Caso Brasileiro

IVAN COLANGELO SALOMÃO

Crítica à Economia Política do Regime Militar no Brasil: Notas a Partir da Historiografia

GUILHERME GRANDI

p. 61

Rômulo Manzatto discorre sobre o efeito *Hallyu*, termo usado para tratar da disseminação global da cultura sul-coreana para diferentes países e da mobilização de indústrias criativas para alavancar a expansão econômica nacional.

p. 63

Ivan Colangelo Salomão analisa o declínio do setor industrial no Brasil e a reprimarização das exportações, discutindo as causas e consequências desse fenômeno.

p. 67

Guilherme Grandi discorre sobre a economia política do regime militar no Brasil, destacando a crise econômica e política, e as medidas implementadas pelos militares.

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: Mercado Aquecido com Aumento da Ocupação e de Rendimentos, Porém com Desalento Ainda Muito Expressivo

VERA MARTINS DA SILVA (*)

A Taxa de Desocupação (indicador estimado pelo IBGE, que capta o percentual de pessoas com 14 anos ou mais que procuraram postos de trabalho no mês anterior à semana de referência da pesquisa) tem apresentado declínio ao longo dos trimestres de resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC/IBGE). Isso revela um mercado de trabalho aquecido em nível nacional, onde a desocupação se reduz e os rendimentos aumentam.

No trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024, a Taxa de Desocupação para o nível nacional estimada pelo IBGE foi de 7,9%, o que

significou queda de 0,9 pontos percentuais sobre o mesmo trimestre de 2023 e aumento de +0,5 pontos percentuais em relação ao trimestre outubro/novembro/dezembro de 2023. Esses dados indicam que o aquecimento no mercado de trabalho, embora ainda expressivo, desacelerou entre o final do ano de 2023 e o início de 2024.

A Taxa Composta de Subutilização da Força de Trabalho continua muito alta e também mostra desaceleração de sua queda entre o último trimestre de 2023 e o primeiro de 2024. Essa taxa que relaciona o número de Desocupados, Subocupados por Insuficiência de Horas

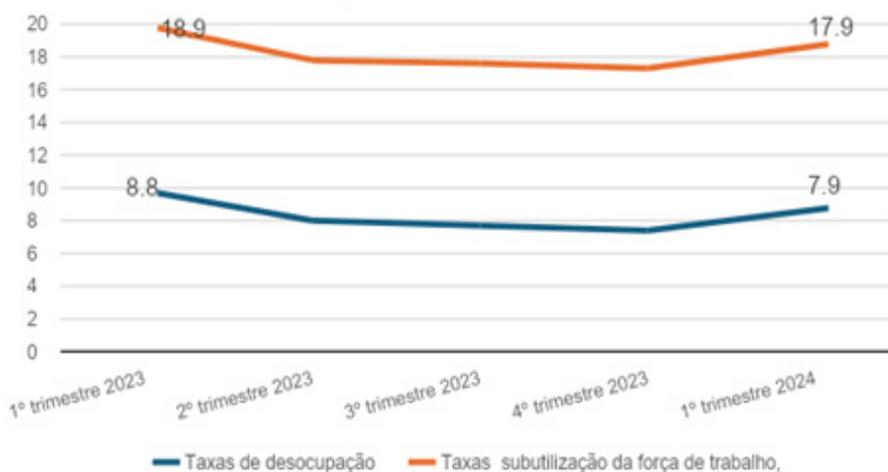
Trabalhadas e Na Força de Trabalho Potencial em relação à Força de Trabalho Ampliada, foi estimada em 17,9% no primeiro trimestre de 2024, com aumento de 0,6 ponto percentual em relação ao trimestre de outubro a dezembro de 2023 e redução de um ponto percentual no comparativo com o primeiro trimestre de 2023, quando foi estimada em 18,9%.¹

O Gráfico 1 apresenta a evolução da Taxa de Desocupação tradicionalmente mais divulgada pelos meios de comunicação e a Taxa Composta de Subutilização da Força de Trabalho, que incorpora no indicador os prováveis participantes do mer-

cado de trabalho, mas que não procuraram efetivamente trabalho devido à baixa expectativa de serem bem-sucedidos nessa busca. Note que esse indicador é praticamente o dobro da taxa usualmente divulgada. Ressalte-se que apesar do declínio da Taxa de Desocu-

pação em nível nacional, regionalmente ela é desigual, com a Região Nordeste sempre com taxas mais elevadas. No primeiro trimestre de 2024, essa região teve uma taxa de Desocupação estimada em 10,4%, cerca de 44% superior à da Região Sudeste.

Gráfico 1 – Taxa de Desocupação e Taxa Composta de Subutilização da Força de Trabalho (%). Brasil, 2023, I a 2024, I



Fonte: PNAD/IBGE.

Os Desalentados, aqueles que não procuraram trabalho no mês anterior à pesquisa por vários motivos, foram estimados em 3,6 milhões no primeiro trimestre de 2023. Houve queda de 7,1% em relação ao primeiro trimestre de 2023, quando foram estimados em 3,9 milhões. Essa redução no grupo desalentado é expressiva, mas ainda insuficiente para absorver boa parte desse contingente.

Segundo a PNADC/IBGE, o Total de Pessoas com 14 anos ou mais foi estimado em 176 milhões entre janeiro/fevereiro/março de 2024, contra 174 milhões no mesmo trimestre de 2023 – aumento de 0,9% no período. Os Ocupados foram estimados em 100,2 milhões nesse primeiro trimestre de 2024 contra 97,8 milhões no mesmo trimestre de 2023 – acréscimo de 2,4% entre esses dois trimestres de 2023 e 2024. Já

os Desocupados foram estimados em 8,6 milhões no trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024 contra 9,4 milhões nesse mesmo trimestre de 2023 – queda de 8,6% entre esses dois trimestres.

O Nível de Ocupação, indicador que reflete o percentual de Ocupados em relação à População em Idade de Trabalhar (14 anos ou mais, segundo a PNADC/IBGE), foi estimado em 57% no trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024 contra 56,1% no mesmo trimestre do ano de 2023 (aumento de +0,9 pontos percentuais). A Taxa de Participação da Força de Trabalho (indicador que reflete o percentual de Pessoas na Força de Trabalho em relação à População em Idade de Trabalho) foi estimada em 61,9% no primeiro trimestre de 2024 contra 61,6% no mesmo trimestre de 2023 – aumento de 0,3 pontos percentuais. Estes percentuais eviden-

ciam como o conjunto dos indivíduos interage com o mercado de trabalho, ampliando sua oferta de trabalho em função de um mercado mais aquecido e com rendimentos mais atrativos ou a situação contrária.

A Ocupação cresceu de forma mais acentuada entre os Empregados do Setor Privado (exceto empregados domésticos), que passaram de 49,5 milhões entre janeiro/fevereiro/março de 2023 para 51,4 milhões no primeiro trimestre de 2024, o que significa 1,9 milhões a mais de Empregados do Setor Privado (+3,8%). Desses 1,9 milhões a mais predominam os Empregados com Carteira, cujo aumento foi estimado em 1,3 milhão (+3,5%). O aumento de Empregados Sem Carteira foi estimado em 581 mil (+4,5%). O número total dos Empregados do Setor Privado sem Carteira foi estimado em 13,4 milhões no trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024, enquanto os Empregados do Setor Privado Com Carteira foram estimados em 38 milhões.

Os Trabalhadores Domésticos passaram de 5,7 milhões para 5,9 milhões – aumento de 198 mil (+3,5%) entre o primeiro trimestre de 2023 e o primeiro trimestre de 2024. Neste grupo de trabalhadores, a expansão ocorreu entre os Empregados Domésticos Sem Carteira, de 215 mil (+5,1%) e redução de 17 mil dos Com Carteira (1,1%) no

comparativo do primeiro trimestre de 2023 e 2024.

No grupo dos Empregados do Setor Público, o número estimado no primeiro trimestre de 2023 era de 11,8 milhões e passou para 12 milhões nesse primeiro trimestre de 2024 – acréscimo de 233 mil (+2%). Neste grupo, predominam os Militares e Funcionários Públicos Estatutários, que no primeiro trimestre de 2024 foram estimados em 7,7 milhões, com acréscimo de 54 mil entre esses dois trimestres, o que significou aumento de +0,7%. O contingente dos Empregados do Setor Público com Carteira foi estimado em 1,4 milhão – aumento de 40 mil entre o primeiro trimestre de 2023 e o primeiro trimestre de 2024 (+3%). O aumento mais expressivo do grupo dos Empregados do Setor Público ocorreu entre os Sem Carteira, que atingiram 2,9 milhões no primeiro trimestre de 2024 – expansão de 139 mil (+5%).

Os Trabalhadores por Conta Própria apresentaram expansão de 213 mil pessoas (+0,8%), seguindo como o segundo grupo mais numeroso. No trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024, foram estimados em 25,4 milhões, dos quais 6,5 milhões têm CNPJ e 18,9 milhões não têm. A maior expansão ocorreu entre os Trabalhadores por Conta Própria com CNPJ, que apresentaram aumento de 114 mil (+0,8%), enquanto os Sem CNPJ apresentaram expansão de 99 mil (+0,5%).

Os Empregadores foram estimados em 4,1 milhões no trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024 e apresentaram queda de 28 mil (0,7%), relativamente ao mesmo trimestre de 2023. A maior redução ocorreu entre os Empregadores com CNPJ, de 74 mil (2,2%). Por outro lado, ocorreu aumento de 46 mil dos Empregadores sem CNPJ (+6,1%). Outro grupo que apresentou redução no contingente estimado foi o de Trabalhador Familiar Auxiliar, de 115 mil (7,7%).

Entre os setores econômicos, a expansão do número de Ocupados ocorreu principalmente em atividades de serviços. No grupo de Informação, Comunicação e Atividades Financeiras, Imobiliárias, Profissionais e Administrativas, houve aumento de 661 mil (+5,5%) no trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024 contra o mesmo trimestre do ano anterior.

Na sequência da expansão da Ocupação, houve aumento de 550 mil (+3,2%) em atividades de Administração Pública, Defesa, Seguridade Social, Educação, Saúde Humana e Serviços Sociais. Em Transporte, Armazenagem e Correio, a expansão nesse período foi de 322 mil (+6%). Outros Serviços apresentaram expansão de 238 mil (+4,6%) e o grupo Serviços Domésticos teve expansão de 199 mil (+3,5%).

A Indústria Geral apresentou também expressivo crescimento do número de Ocupados no compara-

tivo do primeiro trimestre de 2024 contra 2023, de 313 mil (+2,5%), e a Construção mostrou expansão de 214 mil (+3%). A Agropecuária foi o único grande grupo produtivo com redução de 288 mil ocupados (3,5%).²

O Rendimento Médio Habitual Real das Pessoas Ocupadas, segundo a PNADC/IBGE, atingiu R\$ 3.123, o que significa aumento real de 4% no rendimento médio real no comparativo do primeiro trimestre de 2024 contra 2023. Excetuando-se o Rendimento Médio Real Habitual na Agropecuária, que apresentou estabilidade em relação ao primeiro trimestre de 2023, todos os demais setores apresentaram aumentos reais nos rendimentos. O maior aumento real de rendimentos ocorreu na Indústria Geral (7,5%). No caso de atividades de Transporte, Armazenagem e Correio, ocorreu aumento real de 7,1% e em Outros Serviços o aumento real foi estimado em 5,4%.

Pelo tipo de Ocupação, o maior crescimento do rendimento real ocorreu entre os Trabalhadores Por Conta Própria com CNPJ – Ren-

dimento Médio Real estimado em R\$ 4.399 e aumento de 8,5%. Em seguida, há o grupo de Militar ou Funcionário Público Estatutário, com Rendimento Médio Real de R\$ 5.617 e aumento real de 6,1% e Empregados do Setor Privado Sem Carteira, com Rendimento Médio Real de R\$ 2.182 e aumento real de 5,9%.

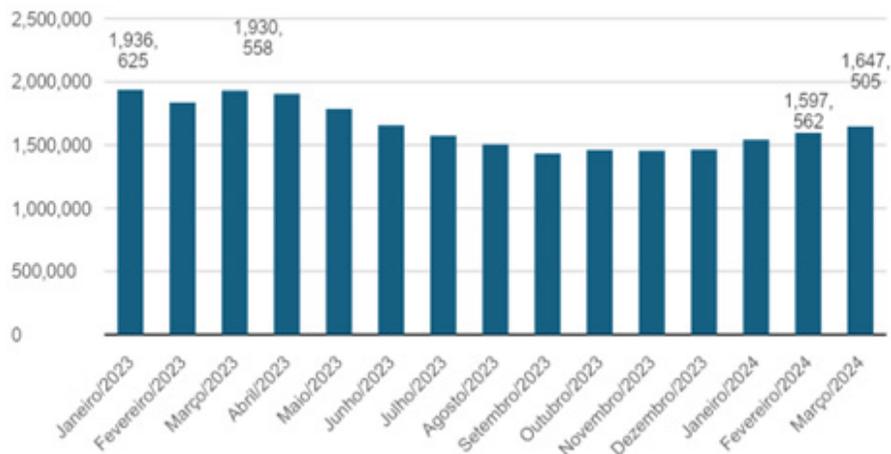
Segundo a PNADC/IBGE, no trimestre janeiro/fevereiro/março de 2024, a estimativa da Massa de Rendimento Médio Mensal de Todos os Tipos de Trabalho dos Ocupados atingiu R\$ 308 bilhões – aumento real de 6,6% no comparativo com o mesmo período de 2023 propiciado pelo aumento da Ocupação e do Rendimento Médio Real.

O aumento da ocupação econômica, especialmente no segmento formal, é também verificado pelos dados administrativos do Novo Caged, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta fonte de informações apresenta o saldo de novos vínculos empregatícios formais de 1,6 milhão no

acumulado de 12 meses encerrado em março de 2024, um aumento de 3,1% em relação ao acumulado em 12 meses encerrado no mês de fevereiro de 2024, mas apresenta também queda de 15% em relação ao acumulado de 12 meses encerrado em março de 2023, indicando desaceleração na geração de vínculos formais. No Gráfico 2 é apresentado o saldo acumulado em 12 meses dos novos vínculos de trabalho formais, destacando-se o bom desempenho da ampliação da ocupação formal, porém, menos intensa do que no início de 2023.

No mesmo sentido revelado pela PNADC/IBGE, a maior expansão verificada pelo Novo Caged ocorreu em Serviços, de 419,3 mil (+1,9%), na Indústria Geral, de 155,5 mil (+1,8%) e na Construção, de 110 mil (+4%). Em março de 2024, o Salário Real Médio de Admissão foi de R\$ 2.081,50, um aumento real de 2,7% em relação ao mesmo mês do ano anterior, mostrando também como os rendimentos reais têm aumentado conforme mais pessoas estão ocupadas e a Taxa de Desocupação cai.

Gráfico 2 – Saldo Acumulado em 12 Meses de Geração de Vínculos Empregatícios Formais, Brasil, Jan/2023 a Mar/2024



Fonte: Novo Caged/MTE.

1 A Força de Trabalho Ampliada inclui a Força de Trabalho (Ocupados mais Desocupados) mais a Força de Trabalho Potencial.

2 Esse grupo de atividade inclui agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.

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

temas de economia aplicada



Acompanhamento das Finanças Públicas do Município de Campinas (2019-2023)

CARLOS NATHANIEL ROCHA CAVALCANTE (*)
RODRIGO DE LOSSO (**)

1 Introdução

A análise das Finanças Públicas do Município de Campinas visa compreender sua saúde fiscal atual. Para contextualizar, Campinas se destaca pela sua significativa arrecadação de Receita Corrente Líquida, figurando como o segundo maior arrecadador de impostos do Estado de São Paulo. Tal magnitude a equipara, em termos de arrecadação, a diversos estados brasileiros. No entanto, para uma comparação precisa, os valores analisados neste estudo serão deflacionados.

Campinas teve que lidar com a pandemia da Covid-19 e desenhar

novos mecanismos de condução das finanças públicas mediante dois cenários: dificuldade de arrecadação e aumento de gastos essenciais. O cenário atual de redução da taxa de juros e mudanças institucionais como reforma tributária podem exigir diferentes reações no que concerne às finanças públicas do município.

Este artigo tem o propósito de apresentar os principais indicadores das finanças públicas de Campinas para que o cidadão tenha noções de quais são as restrições orçamentárias do município e como este ente federativo tem gerido tais recursos. A ideia é tornar mais acessíveis informações para

o cidadão que tem consciência de que boa gestão pública é pré-requisito para a qualidade dos serviços públicos.

Para fins de padronização, os dados deste estudo foram disponibilizados pelos relatórios resumidos de execução orçamentária (RREO) e relatórios de gestão fiscal (RGF), os quais podem apresentar pequenas diferenças contábeis daqueles dados disponibilizados pela base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SIN-CONFI).

Além disso, no que diz respeito aos gastos do ente federativo, uti-

lizamos as despesas empenhadas. Por último, salienta-se novamente que os dados foram deflacionados mensalmente, com período-base em dezembro de 2023. Esse deflacionamento mensal é de suma importância, visto que a inflação acumulada entre janeiro de 2019 e dezembro de 2023 é de aproxima-

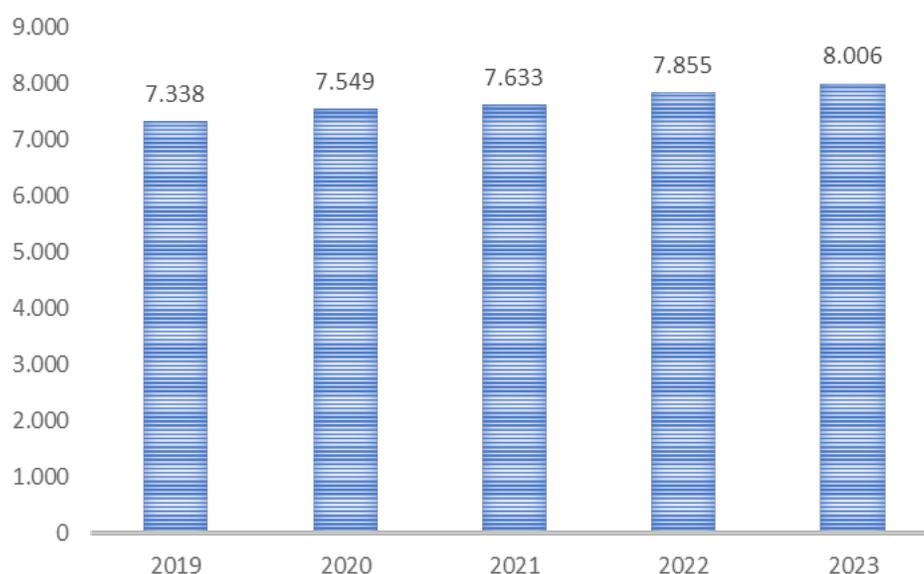
damente 32%, utilizando o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA).

2 Receitas Correntes

A análise da Figura 1 retrata a trajetória das receitas correntes entre 2019 e 2023 do Município de Cam-

pinas. Como é possível verificar, as receitas correntes do Município de Campinas não sofreram queda com o início da pandemia em 2020. Surpreendentemente, a arrecadação desse município cresceu, aproximadamente, 9% em valores reais, entre 2019 e 2023.

Figura 1 - Receitas Correntes em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Contudo, não se pode ignorar que a análise das receitas correntes inclui aquelas oriundas da arrecadação própria e aquelas advindas de transferências correntes. Há entes federativos que dependem demasiadamente das transferências correntes para manter o equilíbrio fiscal. Este não é o cenário observado no Município de Campinas.

A Figura 2 ratifica a afirmação de que o Município de Campinas é um ente federativo com alto índice

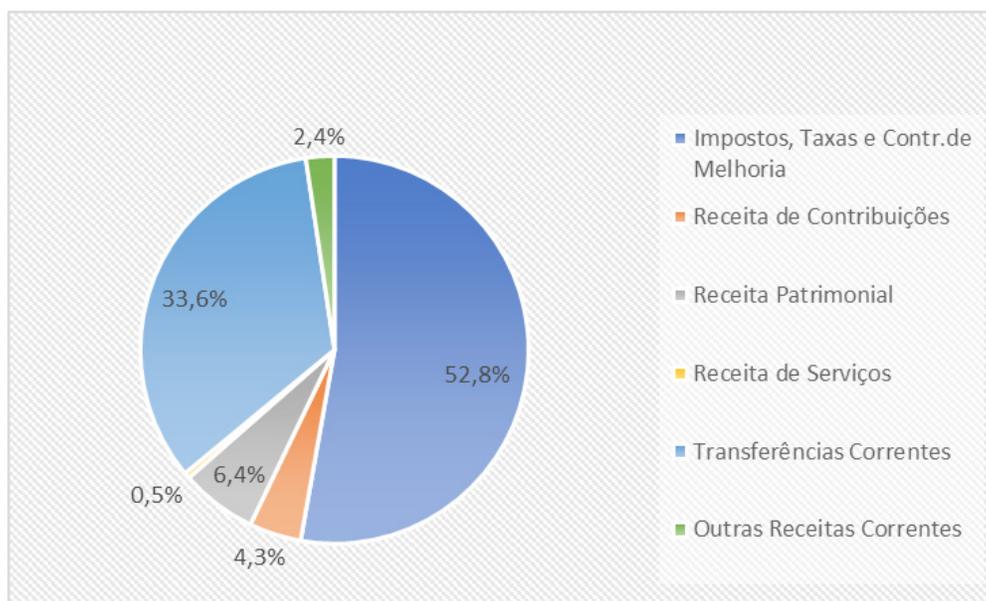
de independência fiscal, visto que 52,8% das receitas são oriundas de impostos e apenas 33,6% são oriundas de transferências correntes. Tal cenário é totalmente diferente do que é costumeiramente verificado nos entes federativos municipais.

3 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o indicador contábil que sinali-

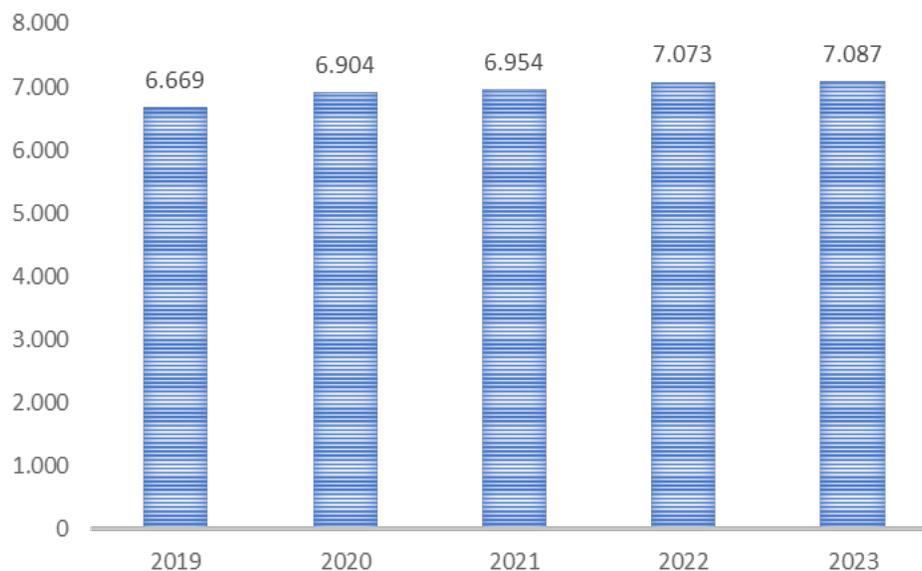
za as restrições financeiras para todos os entes da Federação. Além disso, é o indicador-base que norteia o cumprimento das despesas perante a Lei de Responsabilidade Fiscal. A Figura 3 apresenta o comportamento da RCL entre 2019 e 2023. Verifica-se de imediato que a RCL teve um aumento significativo entre 2019 e 2023, com alta na arrecadação de, aproximadamente, 6,2% nesse período que compreendeu os dois principais anos da pandemia.

Figura 2 - Composição da Receita Corrente – Janeiro a Dezembro de 2023



Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo do Balanço Orçamentário. Valores nominais.

Figura 3 - Receita Corrente Líquida em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Essa melhora da arrecadação da RCL é de suma importância para a saúde fiscal do município. Logo, a trajetória da Figura 3 mostra que a RCL teve acréscimo mesmo diante do cenário da pandemia. A trajetória de aumento da arrecadação se manteve no biênio 2021-2022.

No que concerne à arrecadação de 2023, observa-se um aumento de 0,19% entre o acumulado no ano de 2022 e 2023. Essa pequena melhora da arrecadação da RCL é muito importante para a saúde fiscal do município. Logo, a trajetória da Figura 3 mostra que a RCL teve acréscimo mesmo diante do cenário da pandemia (2020/2021) e ou-

tras externalidades que assolaram o ano de 2022.

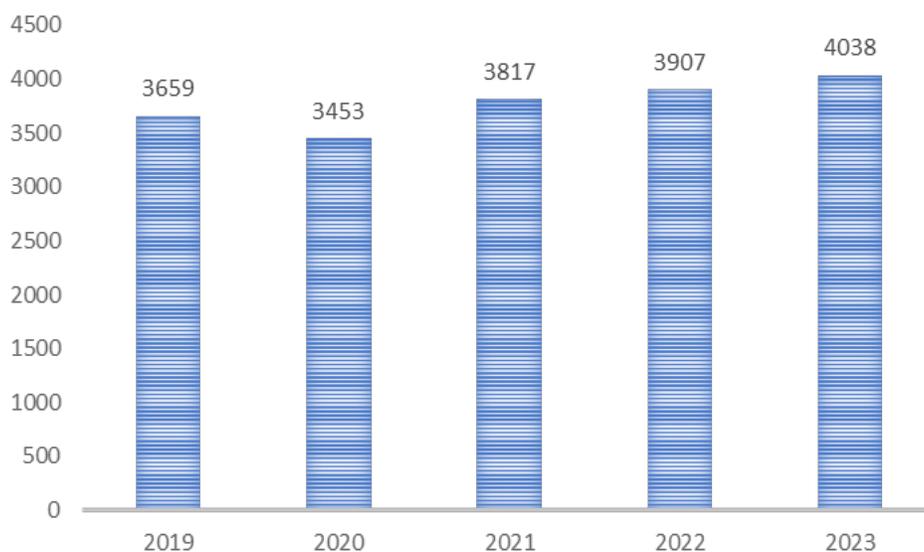
As Figuras 4 a 8 são importantes para ajudar a entender alguns motivos que levaram ao aumento da RCL mesmo no período da pandemia da Covid-19. A Figura 4 representa a trajetória da arrecadação tributária própria do Município de Campinas, isto é, as receitas tributárias.

A Figura 5, por sua vez, mostra a trajetória do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); a Figura 6 disserta sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos últimos anos e a Figura 7 re-

trata o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Por último, a Figura 8 retrata o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

No que concerne à Figura 4, observa-se um aumento significativo de 10,3% da rubrica de Impostos, Taxas e contribuições de melhoria no acumulado do ano entre 2019 e 2023. No que se refere à arrecadação em 2023, nota-se um aumento de quase 3,35%, se comparado a 2022. Embora a arrecadação tenha caído em 2020, o resultado é um forte indício de que o município tem conseguido aumentar sua arrecadação própria de forma consistente ao longo dos últimos anos.

Figura 4 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria em R\$ Milhão - (2019-2023)



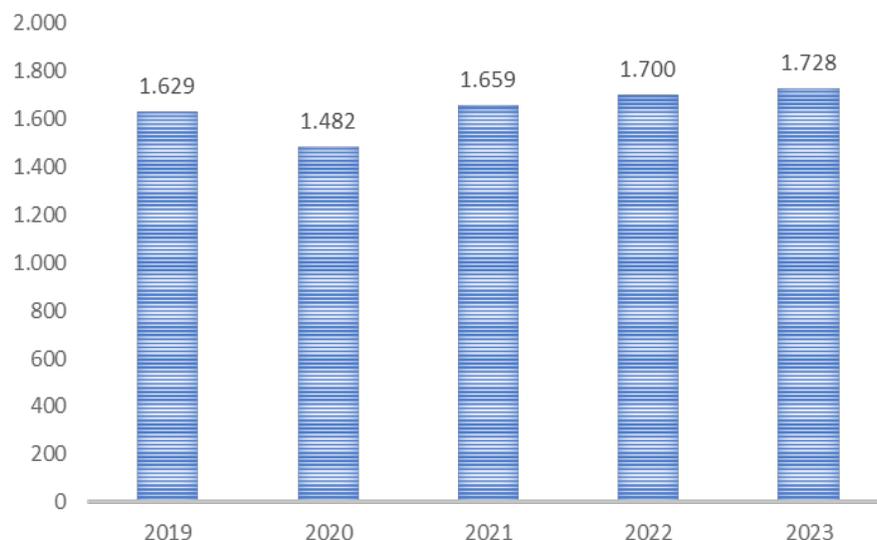
Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

No que diz respeito à arrecadação do ISS no Município de Campinas, observa-se uma evolução crescente, embora não ininterrupta, entre 2019 e 2023, em que a arrecadação aumentou 6,05% ao longo do período supracitado, como é possível verificar na Figura 5. No que concerne ao exercício de 2023, constatou-se um aumento de 1,65% deste tipo de receita se comparado ao mesmo período do ano anterior.

No que se refere ao IPTU, observou-se um aumento de 11,23%, aproximadamente, entre 2019 e 2023. Além disso, tal imposto teve aumento de 3,33% no ano de 2023 quando comparado com o respectivo período de 2022, conforme a Figura 6. Salienta-se que a arrecadação do IPTU tem mais correlação com legislação e tabelas de preços estabelecidos pelo ente federativo do que com a atividade econômica em si, caso do ISS.

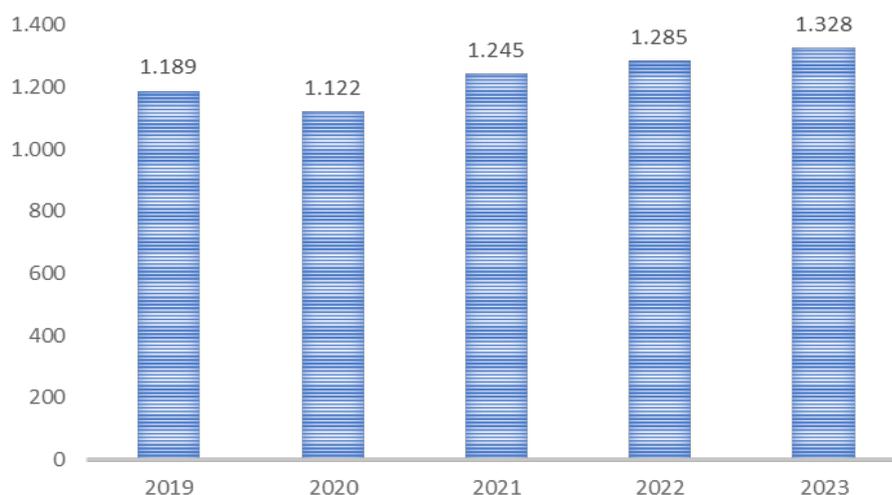
Figura 5 - ISS em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 6 - IPTU em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

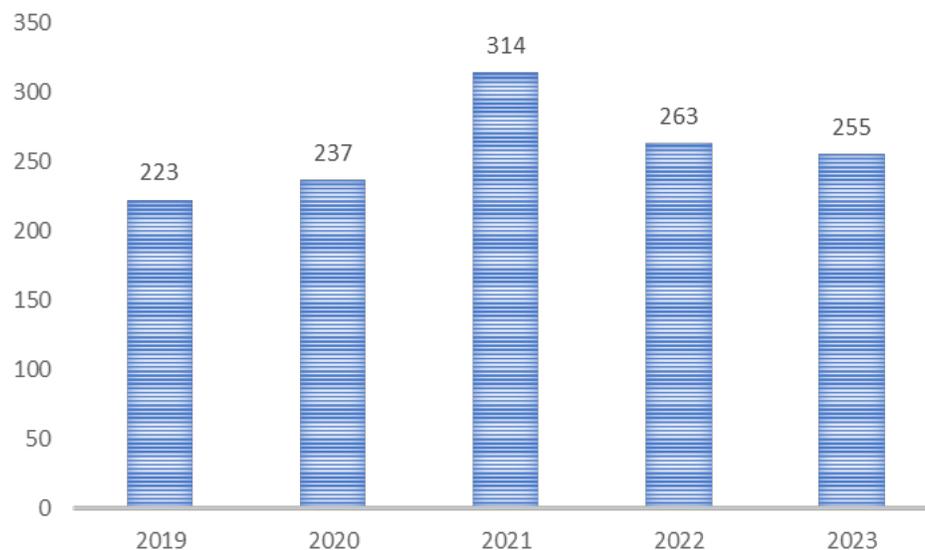
A Figura 7 retrata o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis, também conhecido só como ITBI, um tributo municipal que precisa ser pago sempre que ocorre uma compra ou transferência de imóveis. Portanto, é uma receita muito volátil. Conforme a Figura 7, observa-se que esse tipo de receita teve um aumento significativo de 14,65%, entre 2019 e 2023, muito embora tenha tido uma redução de 3,01% no último ano se comparado ao exercício fiscal de 2022.

A Figura 8 retrata o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), um dos principais tributos que incide sobre determinados tipos de rendimentos pagos a pessoas físicas ou jurídicas. Esse tipo de renda teve aumento

relevante nos últimos anos, de tal modo que a receita com IRRF apresentou aumento de 18,21% entre 2019 e 2023.

A Figura 9 apresenta outra importante fonte de arrecadação, as transferências correntes. Campinas é um município com alta independência fiscal, diferente da maioria dos entes federativos municipais. Conforme a figura, as transferências correntes do Município de Campinas tiveram aumento de 1,82% entre 2019 e 2023. No que refere ao exercício financeiro de 2023, as transferências correntes tiveram declínio de 4,53% na comparação com o mesmo período do ano anterior.

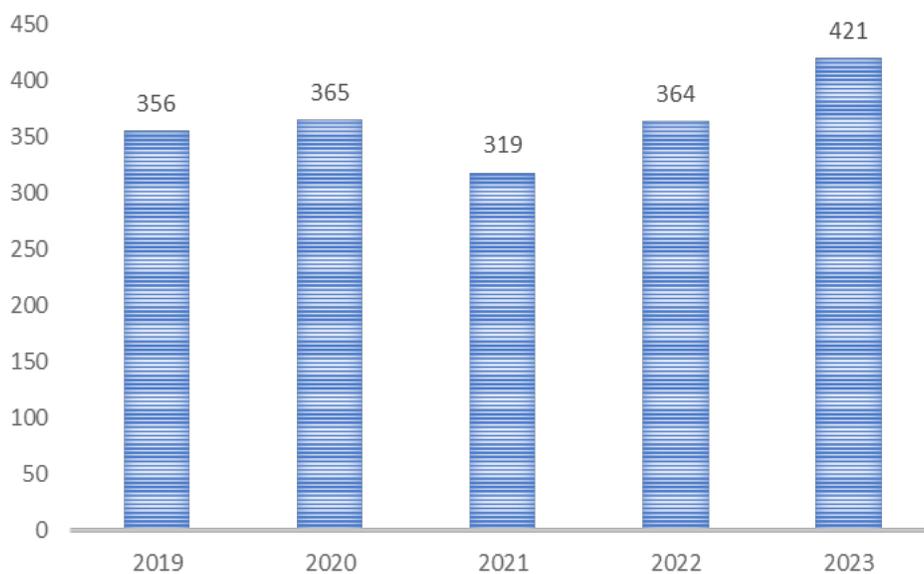
Figura 7 - ITBI em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

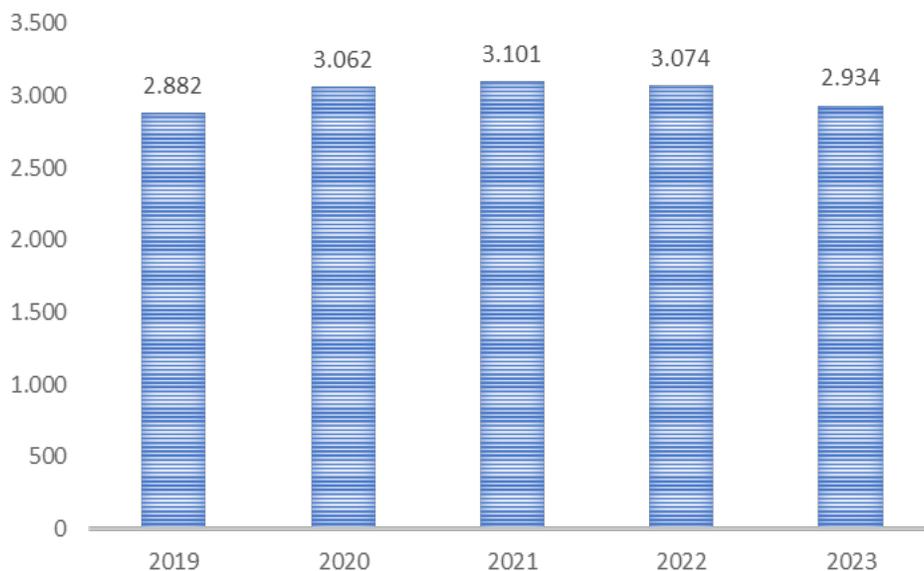
Figura 8 - IRRF em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 9 - Transferências Correntes em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

4 Despesas Correntes

A análise das despesas correntes é tão importante quanto a das receitas correntes. A Figura 10 evidencia a trajetória recente das despesas correntes do Município de Campinas, observando-se o acumulado do ano entre 2019 e 2023. Como esperado, as despesas correntes do município aumentaram ao longo do período analisado neste estudo em, aproximadamente, 11,39% entre 2019 e 2023. Em relação ao biênio de 2022-2023,

observou-se aumento de 6,33% nos gastos correntes do município.

As despesas correntes são divididas em gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida pública e demais despesas correntes. Esta última parcela contém os gastos com o custeio administrativo da máquina municipal, sem considerar os gastos com pessoal.

A Figura 11 retrata os gastos com pessoal e encargos do município entre 2019 e 2023. Conforme essa

figura, os gastos com pessoal aumentaram apenas 5,29% entre 2019 e 2023, aumento bem inferior ao observado na receita corrente e na RCL. No que se refere ao ano de 2023, observou-se um aumento de, aproximadamente, 3,93%, em valores reais, se comparado ao exercício anterior. Esse equilíbrio dos gastos com Pessoal e Encargos é um sinal positivo de que há controle das contas públicas do município, uma vez que a taxa de crescimento está inferior à das receitas correntes.

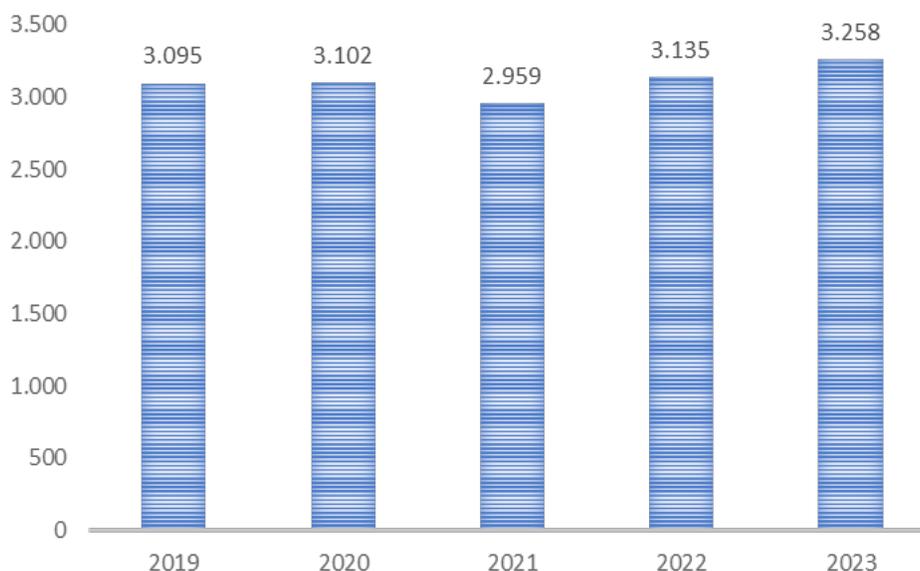
Figura 10 - Despesas Correntes em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 11 - Pessoal e Encargos Sociais em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Em relação aos gastos com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que a despesa total com pessoal no Poder Executivo, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

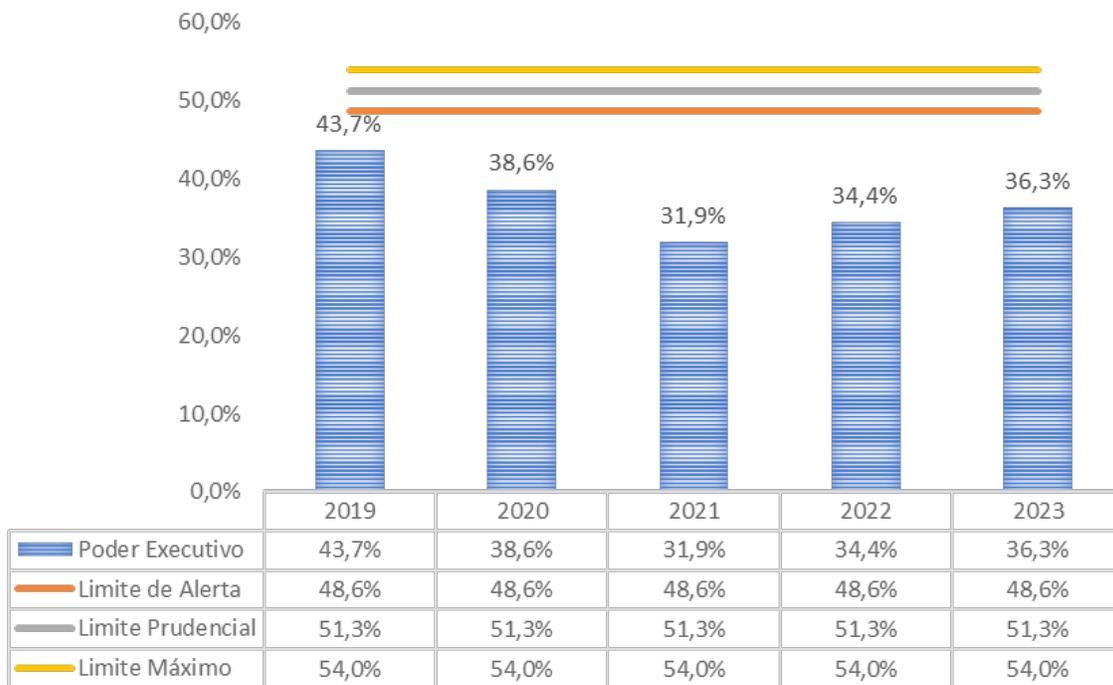
a) 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% para o Executivo.

A Figura 12 sintetiza os gastos com pessoal discriminados para fins de análise do cumprimento da LRF. Conforme a tabela, é possível verificar que os gastos com Poder Executivo sempre estiveram abaixo dos limites constitucionais no período de 2019 a 2023. Além disso, o percentual dos gastos com Poder Executivo em relação à RCL caiu de 43,7% em 2019 para 36,3% em 2023.

Os juros e encargos sociais são parcelas importantes dos gastos correntes dos entes federativos. Controlar esse tipo de despesa significa manter o orçamento intertemporal equilibrado no longo prazo. A Figura 13 retrata a trajetória dos gastos com juros e encargos do Município de Campinas entre 2019 e 2023. Observa-se novamente uma redução drástica dos gastos com esse tipo de rubrica em 2022 e 2023, quando comparado com o exercício financeiro de 2021.

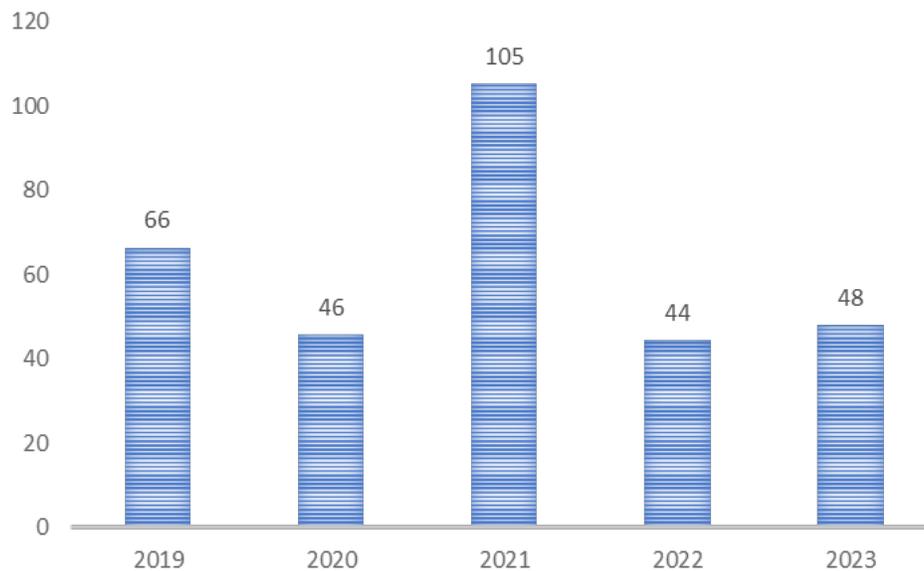
Figura 12 - Gastos com Pessoal por Poderes/ RCL em % – 2019-2023



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 13 - Juros e Encargos em R\$ Milhão - (2019-2023)



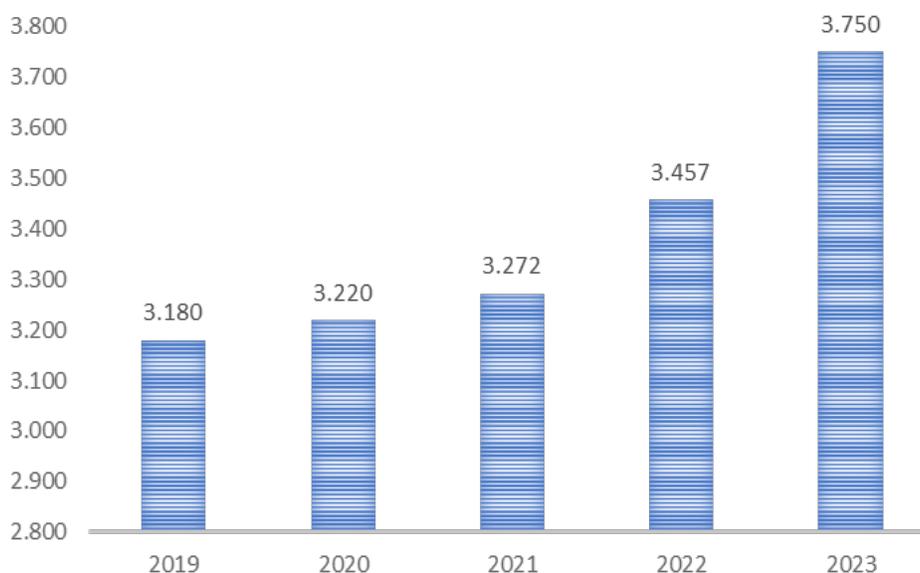
Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

A Figura 14 retrata as outras despesas correntes que, conforme a figura, tiveram aumento aproximado de 17,95% entre 2019 e 2023. Tal aumento de custeio, nos últimos dois anos, pode ter sido impulsionado pelo aumento do consumo de insumos básicos nos serviços públicos.

Ainda no âmbito das despesas, a Figura 15 retrata os gastos por função do ente federativo em relação às despesas totais. Conforme essa figura, os principais componentes de despesas em 2023 são Educação (22,3%), Saúde (25,0%) e Previdência Social (15,7%).

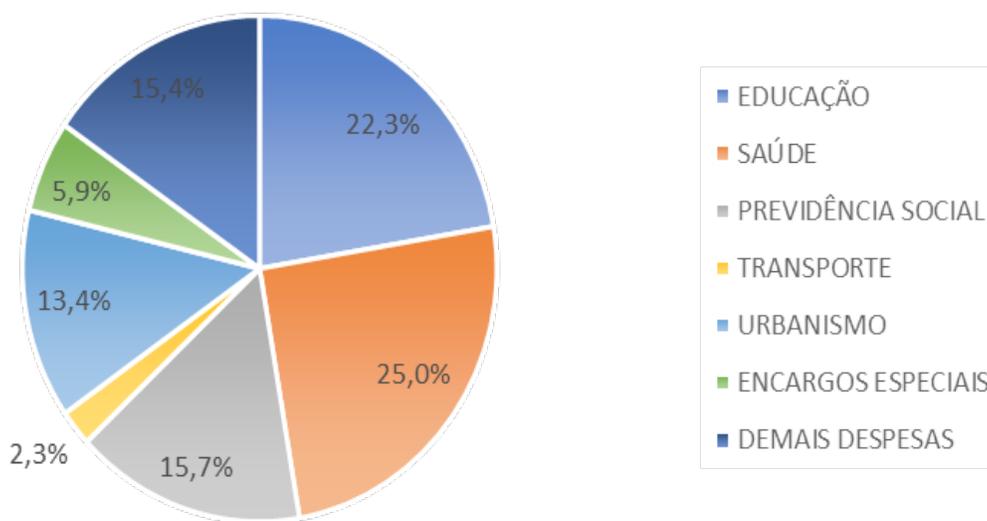
Figura 14 - Outras Despesas Correntes em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 15 - Gastos por Função em % - 2023



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

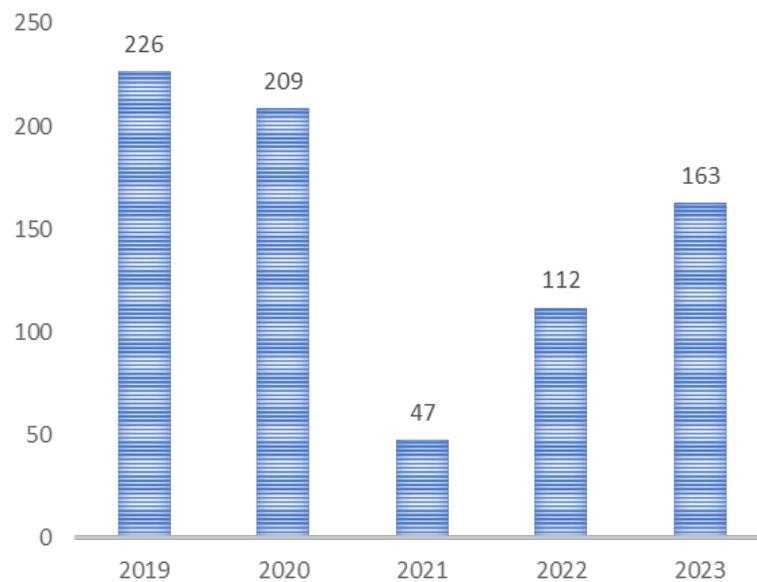
5 Receitas de Capital

As receitas de capital são as receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; recursos recebidos de outras pessoas, de direito público ou privado, destinados a atender a despesas classificáveis em despesas de capital. O principal componente das receitas de capital são as operações

de créditos, receita que também possui restrições legais perante a LRF.

A Figura 16 retrata a trajetória das receitas de capital do Município de Campinas. Conforme a figura, observou-se um declínio acentuado entre 2020 e 2021, com queda de, aproximadamente, 77,3%. No que concerne ao ano de 2023, nota-se um declínio de 45,7% das receitas de capital quando comparado com o mesmo período do ano anterior.

Figura 16 - Receitas de Capital em R\$ Milhão - (2019-2023)



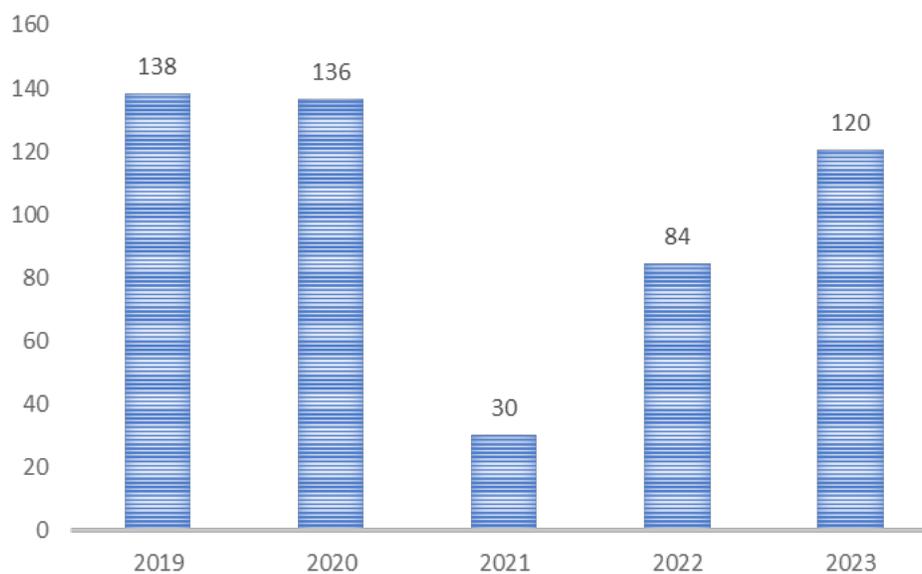
Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Ainda no que diz respeito às receitas de capital, é importante observar o limite de operações de crédito em relação à RCL por exercício financeiro. Conforme a Resolução nº 43, de 2001, as Operações de Crédito não podem ser superiores a 16% da RCL. A Figura 17 mostra a trajetória das operações de crédito do município nos últimos anos. Nota-se claramente que as operações de crédito têm deixado de ser fonte crucial de captação de receitas de capital da cidade de Campinas.

A Figura 18 retrata que a proporção da Operação de Crédito em relação à RCL é inferior a 16% ao longo de todo o período analisado, com larga margem para expansão nos próximos anos. Contudo, essa estratégia não parece ser interessante, haja vista o aumento nas taxas de juros por um lado e, por outro, o aumento da capacidade de arrecadação de recursos via tributos.

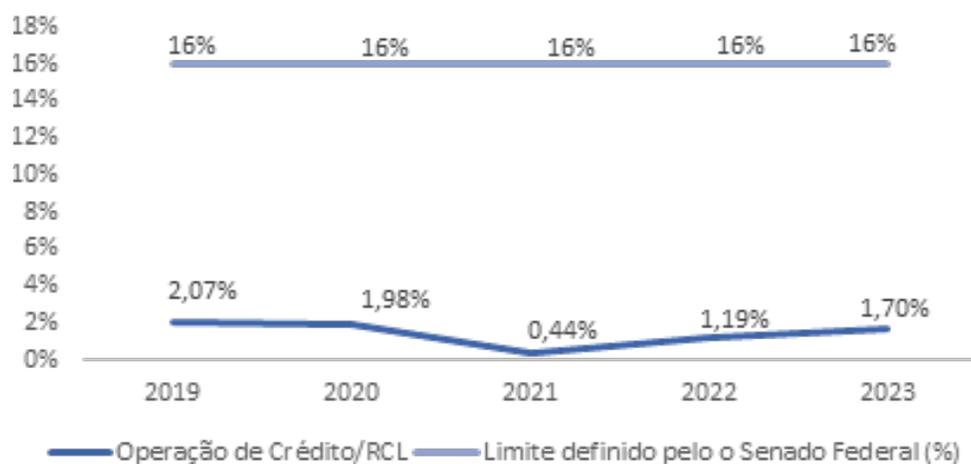
Figura 17 - Operação de Crédito em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 18 - Operação de Crédito/RCL - (2019-2023) (%)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

6 Despesas de Capital

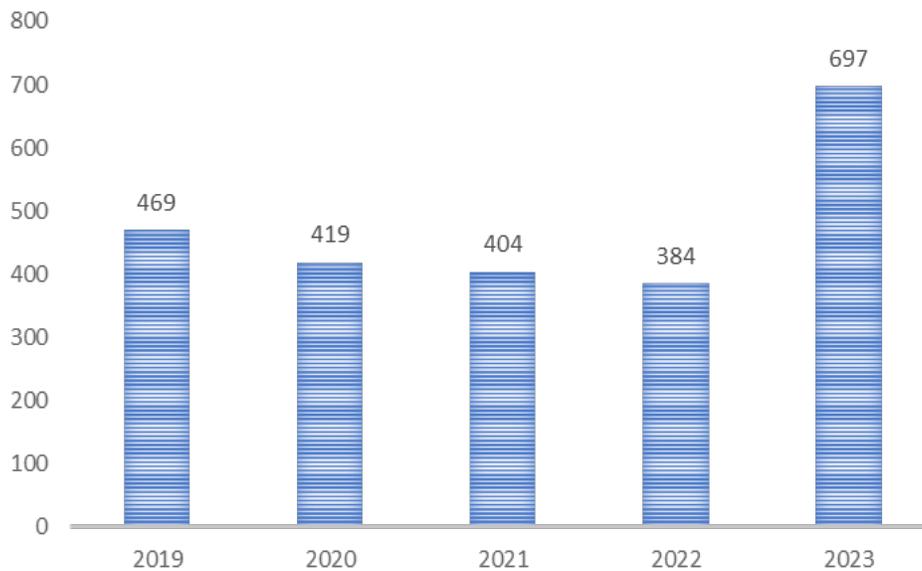
Avaliar as despesas de capital do município tem caráter particularmente importante, pois nelas estão elencados os valores destinados à realização de investimentos públicos. Além dos investimentos, nas despesas de capital também estão incluídos gastos com inversões financeiras e amortizações da dívida pública.

A Figura 19 retrata a trajetória das despesas de capital e seus componentes ao longo dos últimos cinco anos. Conforme essa figura, o volume das despesas de capital tem aumentado ao longo dos últimos anos. Entre 2019 e 2023, o aumento foi superior a 48,51%.

No que concerne ao exercício de 2023, observou-se um aumento substancial de 81,3% quando comparado ao mesmo período do ano anterior.

Ainda no que diz respeito às despesas de capital, observa-se que o volume de investimentos em 2023 continua acelerado, em que os gastos com investimentos do ano aumentaram em mais de 150% em relação ao ano anterior, período de alto nível de investimento do Município de Campinas, de acordo com a Figura 20. Ressalta-se que o volume de inversões financeiras se mostrou irrisório, a ponto de ser quase insignificante quando comparado com o volume de investimentos, conforme a Figura 21.

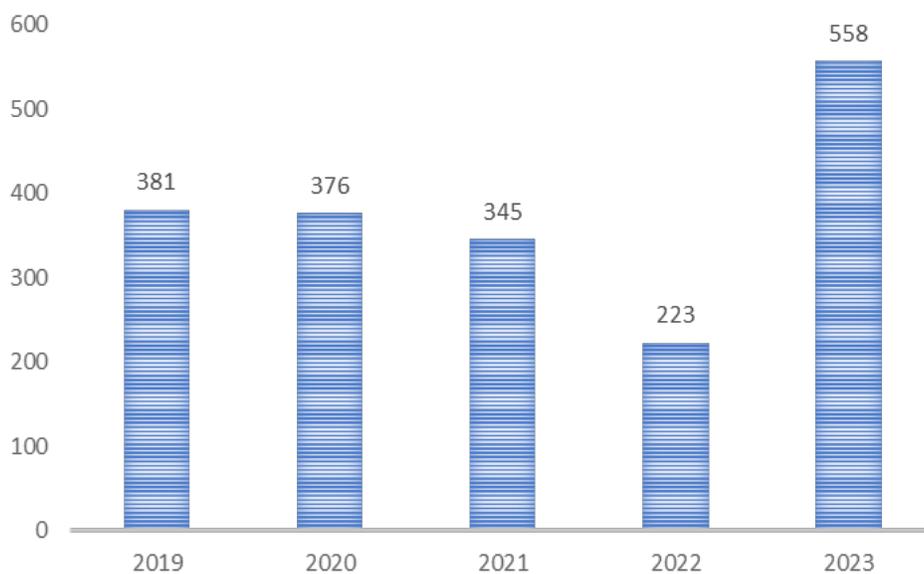
Figura 19 - Despesas de Capital em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

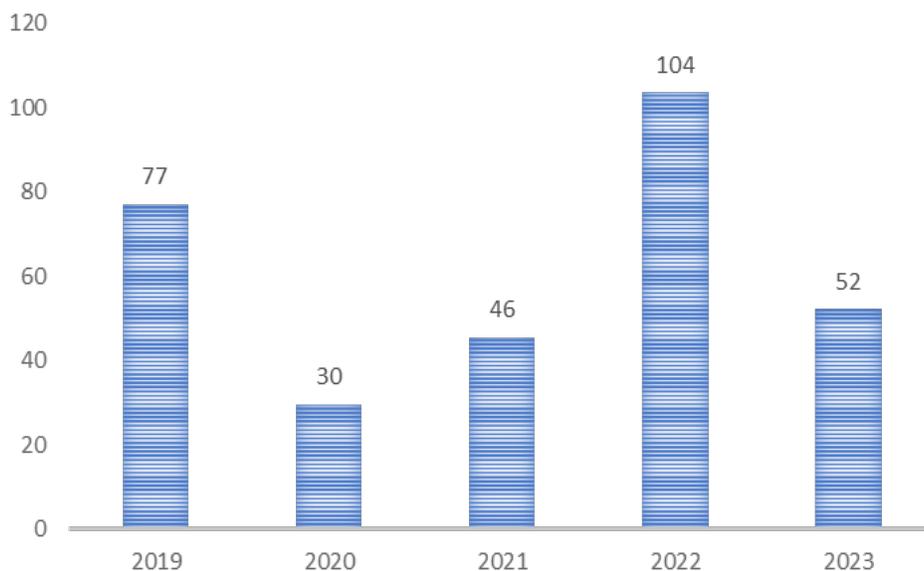
Figura 20 - Investimento em R\$ Milhão - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 21 - Inversões Financeiras - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

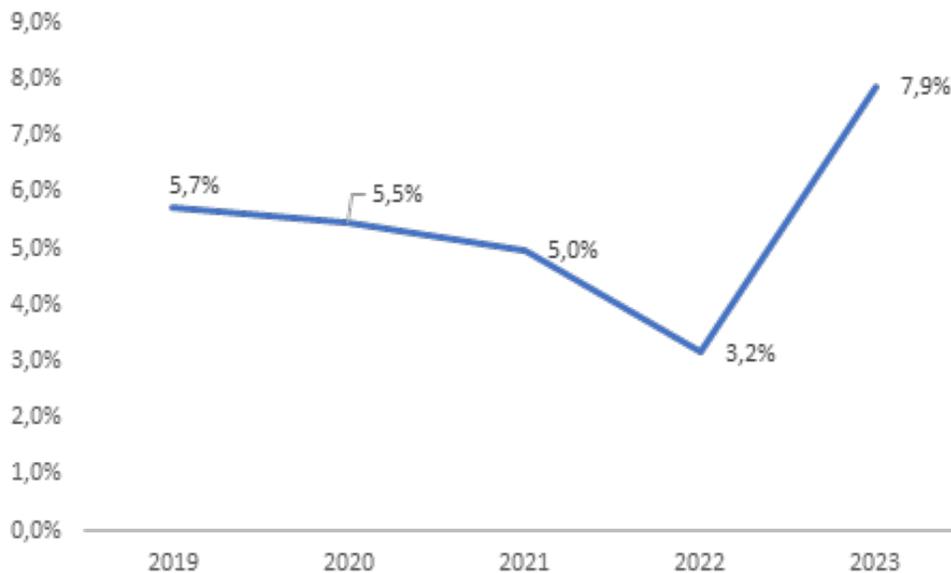
Para muitos economistas e/ou gestores públicos, o componente mais importante das despesas de capital é a rubrica de investimento. Por isso, existe a necessidade de analisar os investimentos como proporção da RCL para verificar o esforço que o ente federativo tem feito neste importante componente de despesa. Em todos os anos observados, é possível observar

que o Município de Campinas tem mantido seus investimentos em níveis superiores a 5% da RCL em quase todos os anos entre 2019 e 2023, como mostra a Figura 22. Isto é considerado um montante razoável, haja vista o volume da arrecadação do município.

Por último, na Figura 23, há as amortizações da dívida, despesas

de capital de extrema importância no controle do endividamento público. O volume de Amortização da Dívida tem tido comportamento volátil ao longo dos últimos anos. Tal rubrica de gastos precisa ser analisada em conjunto com os contratos do ente federativo. Contudo, observa-se que o montante gasto com o serviço da dívida tem aumentado nos últimos anos.

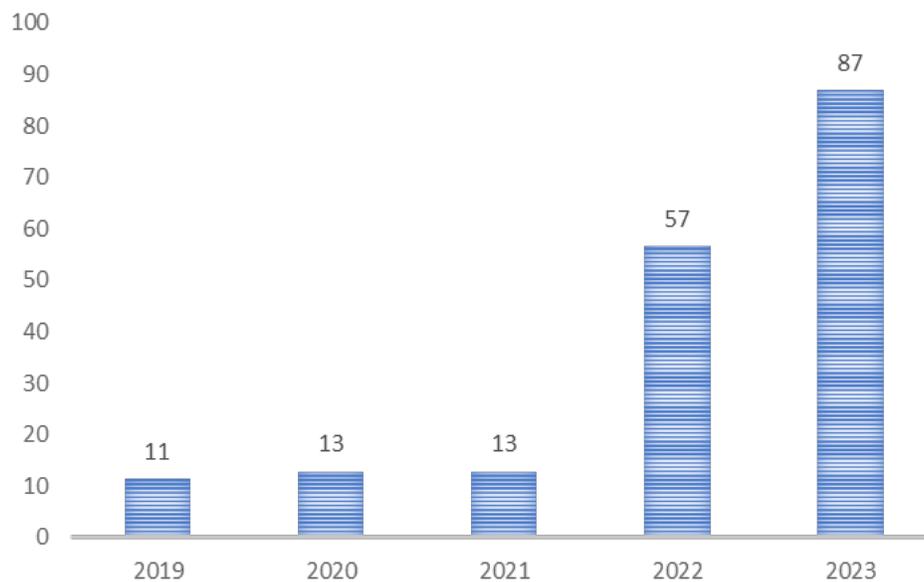
Figura 22 - Investimento/RCL (%) - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 23 - Amortização da Dívida em R\$ Milhão - (2019-2023)



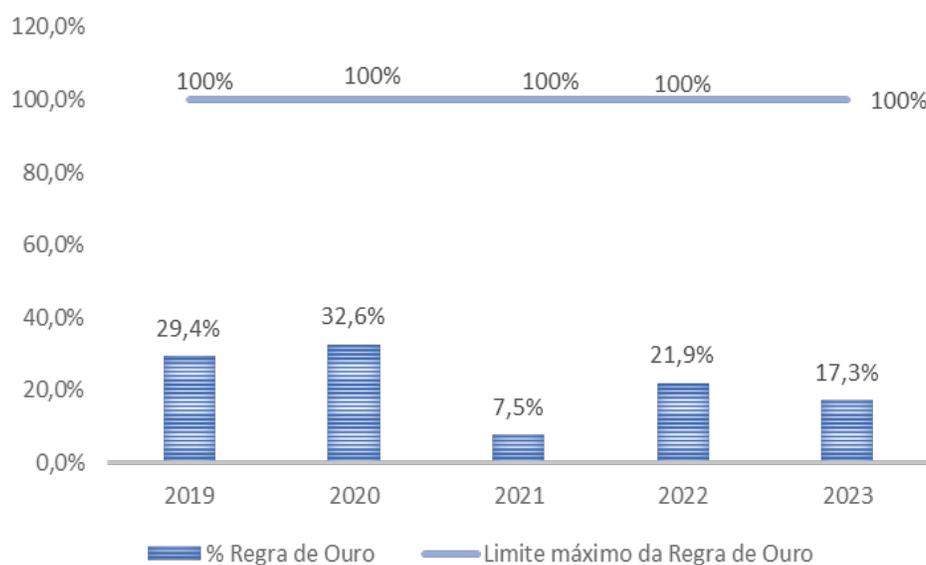
Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

No que tange aos limites determinados por lei às operações de crédito, destaca-se o dispositivo conhecido como Regra de Ouro. A Regra de Ouro é uma regra da Constituição Federal de 1988 que possui o objetivo de evitar o endividamento para pagar despesas correntes. Sendo assim, a Regra prevê que o montante auferido pelas operações de crédito, em determinado exercício financeiro, não pode ser superior às despe-

sas de capital do período. Esta regra tem como intuito garantir o princípio do equilíbrio orçamentário, evitando que a receita oriunda de empréstimos seja utilizada para custear a máquina pública. Conforme a Figura 24, o Município de Campinas tem obtido êxito no cumprimento da Regra de Ouro, em que as operações de crédito estão muito abaixo das despesas de capital ao longo dos cinco anos analisados.

Figura 24 - Regra de Ouro em % - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

7 Resultados Primário e Nominal

O resultado primário é definido pela diferença entre as receitas e despesas não financeiras. A existência de superávit primário não garante a saúde das contas públicas. Contudo, é evidente que déficits primários constantes no longo prazo não se sustentam. Alguns entes federativos excluem os investimentos do resultado primário. Por isso, a comparação do resultado primário entre os entes federativos possui relativa dificuldade contábil. O Resultado Nominal (RN), por sua vez, é obtido

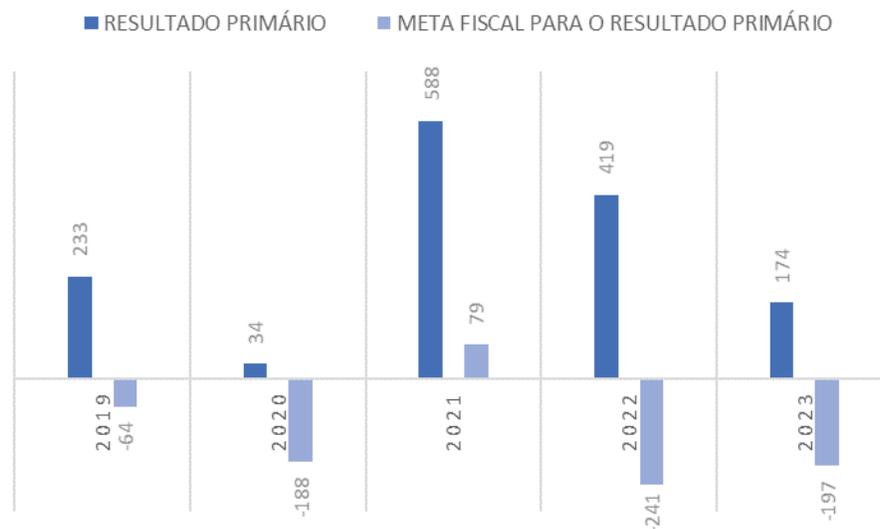
acrescentando-se ao resultado primário os valores pagos e recebidos de juros nominais.

O Resultado Nominal pode ser considerado como a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que, por sua vez, indica se o ente necessitará ou não de empréstimo para conseguir cumprir com seus dispêndios em determinado exercício financeiro. As Figuras 25 e 26 retratam a trajetória dos resultados primário e nominal do Município de Campinas entre 2019 e 2023.

Como é possível verificar na Figura 25, o Município tem conseguido bom desempenho em resultados primários, obtendo superávit primário em todo o período analisado e sempre cumprindo as metas fiscais fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Figura 26, por sua vez, diagnostica o resultado nominal do município. Conforme a figura, o resultado nominal apresentou superávits fiscais no exercício de 2023. Contudo, nota-se que as projeções de metas para os resultados primários e nominais são bem conservadoras.

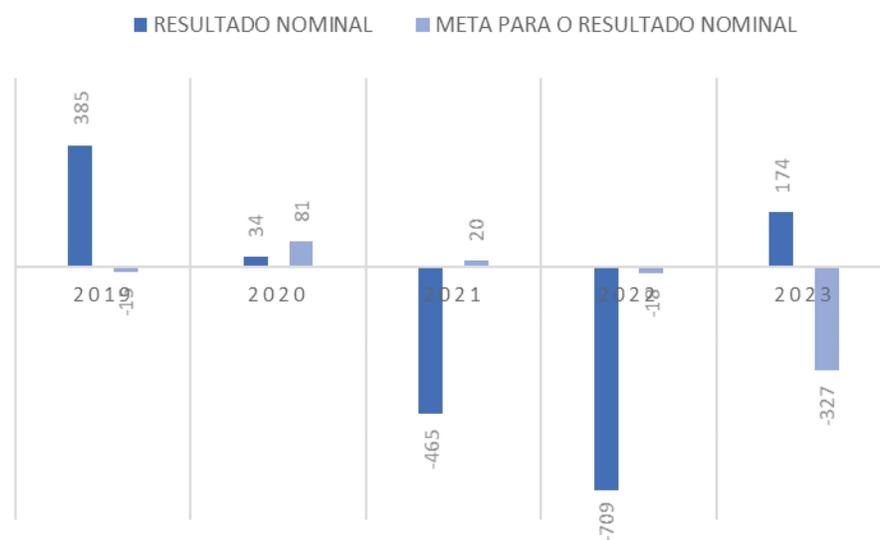
Figura 25 - Resultado Primário e Metas Fiscais em R\$ Milhão – (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Figura 26 - Resultado Nominal e Metas Fiscais em R\$ Milhão – (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

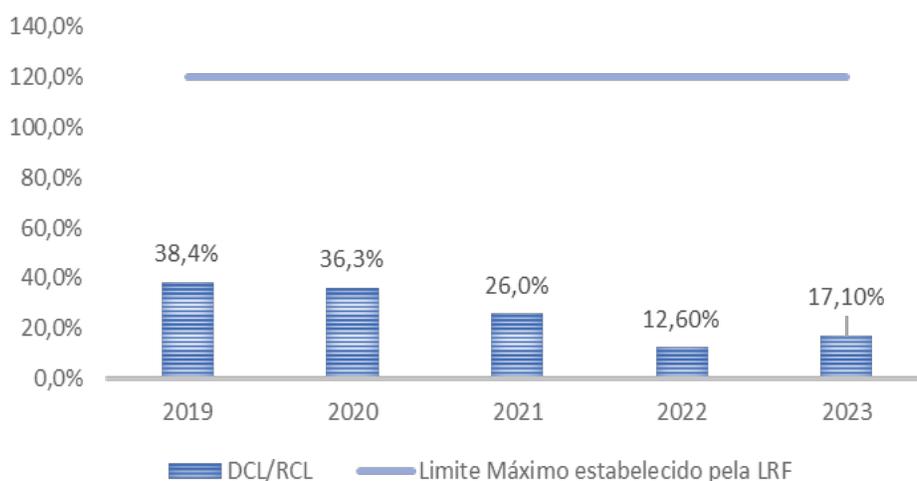
Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

8 Endividamento

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. De acordo com a LRF, a Dívida Consolidada Líquida dos municípios não poderá exceder em 120% a Receita Corrente Líquida.

A Figura 27 mostra a proporção DCL/RCL. Conforme a figura, podemos verificar que o ente federativo tem cumprido a determinação da LRF. Além disso, o município conseguiu reduzir a razão DCL/RCL de 38,4% em 2019 para, aproximadamente, 17,10% no primeiro ano de 2023. Essa redução drástica da relação DCL/RCL é um excelente indicador de melhora de solvência e capacidade de pagamento do município.

Figura 27 - DCL/RCL em % - (2019-2023)



Nota: Valores deflacionados com período-base dezembro/2023.

Fonte: Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO/SEFAZ-SP)/Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

9 Considerações Finais

Este relatório proporcionou uma análise detalhada das finanças públicas de Campinas entre 2019 e 2023, destacando tanto os desafios quanto as conquistas fiscais do município durante este período. Os dados indicam que, apesar dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19 e outras adversidades econômicas, Campinas demonstrou resiliência para manter uma arrecadação robusta, refletindo uma gestão fiscal prudente e estratégica.

Através de uma política fiscal eficaz, o município conseguiu não apenas aumentar sua Receita Corrente Líquida (RCL) em aproximadamente 6,2% de 2019 a 2023, mas também manteve uma independência fiscal

significativa em relação às transferências correntes. Embora as despesas correntes tenham aumentado, houve controle rigoroso dos gastos com pessoal e encargos sociais, evidenciado pela aderência aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O município de Campinas, é importante destacar, priorizou investimentos em capital que aumentaram significativamente durante o período analisado, refletindo um compromisso com o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua da infraestrutura municipal. Este foco em despesas de capital, especialmente em anos de crise, destaca a visão estratégica da administração municipal em balancear necessidades imediatas com metas de longo prazo.

Finalmente, o cumprimento da “Regra de Ouro” e a manutenção de um resultado primário positivo em todos os anos analisados reforçam a saúde fiscal de Campinas. O município demonstrou não só a capacidade de gerenciar suas despesas correntes e de capital de forma eficaz, mas também de planejar para o futuro sem comprometer as necessidades presentes.

Com base nesses resultados, recomenda-se que o município continue a sua abordagem prudente à gestão fiscal ao mesmo tempo que explora novas oportunidades para otimizar a arrecadação e expandir ainda mais suas capacidades de investimento. As estratégias adotadas por Campinas podem servir de modelo para outros municípios que buscam estabilidade e crescimento fiscal em tempos incertos.

() Mestre em Economia pela FEA-USP. (E-mail: nathanielrocha18@gmail.com).*

*(**) Professor Titular da FEA-USP e pesquisador da Fipe. (E-mail: delosso@usp.br).*

A Reforma da Previdência nos Governos Estaduais e Municipais

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

A reforma da previdência em 2019 foi um avanço muito importante do ponto de vista da sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo dos regimes previdenciários no Brasil. Contudo, houve grande retrocesso durante a tramitação no Congresso Nacional com a exclusão dos servidores dos regimes próprios de previdência dos governos estaduais e municipais (RPPS). Isso permitiu, de forma inadequada, não apenas regras diferentes entre servidores públicos de diferentes níveis, como também a criação de um quadro complexo com grande variedade de regras distintas entre os 2 mil RPPS que existem no Brasil. A proposta original (PEC 6/2019) mantinha, como era o mais correto, a mesma regra para os funcionários públicos federais, estaduais e municipais. De forma a analisar essas questões, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

- a) Na primeira seção será apresentado um resumo sintético do quadro das reformas nos governos estaduais, chamando atenção para o quadro complexo de regras diferentes entre os entes.
- b) Na segunda parte será apresentado um quadro da relação entre ativos e inativos nos RPPS dos

governos estaduais.

- c) Na terceira seção serão apresentadas as considerações finais.

1 Análise da Evolução das Reformas de Estados e Municípios

A Emenda Constitucional 103, de novembro de 2019 (EC 103/2019) realizou importantes mudanças na previdência no Brasil, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como também nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis do governo federal. A proposta original era a continuidade de uma mesma regra para os servidores do governo federal, governos estaduais e municipais. Contudo, durante a tramitação no Congresso, houve uma alteração inadequada, com a exclusão dos servidores de governos estaduais e municipais da referida EC 103/2019. Conforme estabelecido, ficou fixada a idade de aposentadoria no âmbito da União, aos 62 anos de idade, se mulher, e aos 65 anos de idade, se homem, para os servidores civis do governo federal, mas no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a idade mínima deverá ser estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis

Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

De modo geral, pode-se afirmar que muitos governos estaduais seguiram os parâmetros de reforma estabelecidos pela Emenda Constitucional 103, de novembro de 2019. Contudo, há diferenças nos detalhes que podem ser ainda maiores em nível municipal, criando sérios riscos de falta de uniformidade das regras previdenciárias entre servidores públicos dos diferentes níveis, bem como há entes que não realizaram nenhuma reforma depois da EC 103/2019. Das 27 Unidades da Federação do país, 20 realizaram reforma da previdência mais ampla ou mais próxima da EC 103/2019 e, em geral, com Emenda Constitucional (EC).¹ Entre os estados que não teriam feito reforma mais ampla por meio da EC podem ser citados Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Maranhão, Pernambuco e Roraima, nos quais ficaram mantidas as regras anteriores à reforma, ou seja, idades de aposentadoria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.

Além desses estados, nem todas as Unidades da Federação que fizeram

reforma estabeleceram as mesmas idades de aposentadoria, havendo aqueles que fixaram padrões diferentes de 65/62 anos. A título de exemplo, Tocantins, Rio Grande do Norte e Sergipe estabeleceram a idade de aposentadoria de 65 anos para homens, mas de 60 anos para mulheres, ou seja, 2 anos a menos para mulheres do que definido na EC 103/2019. Além disso, o estado da Bahia fixou a idade de aposentadoria de 64 anos para homens e 61 anos para mulheres. Trata-se de

um parâmetro básico fundamental no qual já foi possível identificar diferenças nas regras previdenciárias entre os entes federativos (ver Quadro Resumo 1 no Anexo). Cabe também ressaltar que os parâmetros de 65/62 também foram adotados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, pela questão da maior estabilidade dos funcionários públicos, parece inadequada uma idade inferior para os RPPS vis-à-vis o RGPS.

De forma mais sintética, dos 27 governos estaduais do país, em 17 a idade de aposentadoria foi fixada em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, em 65/60 anos em 6 governos estaduais, em 3 unidades da federação que não fizeram reforma por EC permaneceu a regra anterior de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres e, na Bahia, foi fixada a regra de 64/61 anos para idade de aposentadoria, respectivamente, para homens e mulheres (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Resumo da Idade Mínima de Aposentadoria dos RPPS dos Governos Estaduais Após as Reformas Posteriores a 2019

| Regra Geral de Aposentadoria – Idade Legal de Aposentadoria | UF |
|--|--|
| 65 anos para homens e 62 anos para mulheres | 17 UFs – RO, AC, PA, PI, CE, PB, AL, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT e GO |
| 60 anos para homens e 55 para mulheres (não fizeram reforma – vale regra anterior) | 6 UF's – AM, RR, AP, MA, PE e DF |
| 65 anos para homens e 60 anos para mulheres | 3 UF's – TO, RN e SE |
| 64 anos para homens e 61 anos para mulheres | BA |

Fonte: Elaboração do autor.

Quando se aprofunda a análise de forma mais detalhada, é possível identificar ainda mais diferenças relevantes nas regras previdenciárias. A título de exemplo, em geral, as idades de aposentadorias dos professores, que representam parcela relevante dos servidores estaduais e municipais, seguiram o padrão de redução de 5 anos na idade de aposentadoria, mas como há aqueles que estabeleceram padrões diferentes, de forma automática,

também se criam diferenciais para esse relevante grupo ocupacional. De qualquer forma, há prevalência da idade de aposentadoria para professores do nível fundamental e médio de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres, tendo sido identificadas 17 UFs onde essa passou a ser a regra. Contudo, no caso da Bahia, tendo em vista a adoção de 64/61 anos como regra geral, a diminuição de 5 anos gerou idades de aposentadoria para professores

de 59 anos para homens e 56 anos para mulheres. Ademais, no caso do Rio Grande do Norte, a redução para professores foi de 7 anos em relação à regra de 65/60 e, portanto, foi fixada idade mínima de 58 anos de idade para homens e 53 anos para mulheres.

No caso de policiais e agentes penitenciários, a regra permanente mais comum foi de idade de aposentadoria de 55 anos para ambos

os sexos, mas novamente há diversas variações. Há estados onde se exigem 30 anos de contribuição e 25 anos de exercício tanto para homens quanto para mulheres, mas em outros há exigência de 25 anos de contribuição para mulheres. A título de exemplo, no caso do Rio Grande do Norte a regra é bem diferenciada, onde prevalece a exigência para policiais de idade de aposentadoria de 55 anos para homens, mas de 52 anos para mulheres, bem como 30 anos de contribuição para homens e 27 anos para mulheres. Também no Rio Grande do Norte há regra de transição que permite acesso a aposentadoria aos 53 anos para homens e 50 anos para mulheres que já estavam no cargo antes da reforma. Também há diferenças nas regras de transição.

A análise mais detalhada mostra que, se há diferenças mesmo nos parâmetros básicos como idade de aposentadoria, em outros aspectos da legislação como, por exemplo, cálculo do valor dos benefícios, as desigualdades podem ser ainda mais significativas. Não há como apresentar todas as diferenças de forma detalhada, mas podem ser citados alguns exemplos adicionais que ilustram a “salada” de regras criadas pela falta de uma mínima e racional padronização.

No caso do cálculo do valor dos benefícios, a média a ser utilizada pode ser de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou

de quando iniciou a contribuição, como também há aqueles que utilizam 90% ou 80% dos maiores salários de contribuição. Em geral, há predomínio de que o valor do benefício seja 60% da referida média mais adicional de 2% por ano de contribuição que exceda 20 anos, mas há diferenças, com estados que permitem o chamado “descarte” de contribuições que reduzam o valor do benefício. Há predomínio do valor de 100% da média para aposentadorias por incapacidade permanente nos casos de acidente de trabalho, de doença profissional ou do trabalho.

Também há diferenças no cálculo do valor das pensões por morte. Embora, em geral, o valor básico para cálculo da pensão seja o valor da aposentadoria que o servidor recebia ou à qual teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente, há estados que iniciam com cota familiar de 50% e outros de 60% dessa base. Além disso, o adicional por dependente pode ser de 10%, 15% ou mesmo uma unidade da federação onde esse acréscimo pode ser de 20% em caso de dependente menor de 18 anos.

Essas diferenças deixam transparecer um cenário onde há ampla diversidade de regras entre os diferentes entes, que decorrem menos de justificativas técnicas e muito mais das negociações políticas que ocorrem em qualquer reforma da previdência, mas que criam certa

aleatoriedade e potencial para grande diversidade de regras que pode ser considerada relativamente irracional. A lógica da exclusão de estados e municípios da reforma de 2019 parece ter sido a de transferir o ônus político para as assembleias legislativas estaduais e para os vereadores, evitando que esse custo político fosse absorvido pelo Congresso Nacional. Exatamente por essa lógica, a necessária correção desse retrocesso será difícil de ocorrer, em especial, no curto prazo ou em ano de eleições municipais como 2024.

Em relação ao acompanhamento das reformas nos municípios, a situação mostra avanços bem mais limitados comparativamente aos dos governos estaduais. Considerando apenas as capitais, das 26 apenas 11 haviam realizado alguma reforma nos moldes da EC 103/2019, sendo a maioria no Nordeste (6), Sul (2) e Sudeste (2) e nenhuma capital da região Norte. Portanto, menos da metade das capitais (42,3%) havia feito reforma no padrão da EC 103/2019. Em relação aos demais municípios, o atraso na realização das reformas é ainda mais significativo: de um total de 2.145 municípios com RPPS, apenas 754 (35% do total)² haviam realizado reforma nos moldes da EC 103/2019, ou seja, apenas uma em cada três cidades com RPPS. Dado o atual cenário de eleições municipais, muito provavelmente não deve haver nenhum avanço significativo ou mesmo

qualquer progresso neste ano de 2024. A possibilidade de diferenças é ainda maior quando se consideram os municípios na sua totalidade. No limite, pode-se criar a convivência de mais de 2 mil legislações previdenciárias distintas para os RPPS, gerando um quadro complexo.

2 Relação Entre Ativos e Inativos nos Governos Estaduais e Resultado Financeiro

De modo geral, há vários governos estaduais nos quais há mais aposentados e pensionistas (inativos) do que

servidores ativos. Se forem agregados os servidores civis e militares dos governos estaduais, pode-se notar que, desse total, há mais inativos que ativos: de um total de cerca de 4,7 milhões de segurados, 2,2 milhões eram ativos e cerca de 2,5 milhões eram de aposentados e pensionistas. Essa realidade de maior número de inativos que ativos era prevaiente tanto para os civis como para os militares (vide Tabela 2). A relação entre ativos/inativos, no agregado dos governos estaduais, foi de 0,85, 0,98 e 0,88, respectivamente, entre civis, militares e no total desses dois grupos.

Tabela 2 - Servidores Ativos, Aposentados e Pensionistas RPPS dos Governos Estaduais – 2022*

| Grupos de servidos ou segurados | Civis | Militares | Total = civis + militares |
|---------------------------------------|-----------|-----------|---------------------------|
| Ativos | 1.775.305 | 439.947 | 2.215.252 |
| Aposentados | 1.681.082 | 299.749 | 1.980.831 |
| Pensionistas | 399.586 | 150.066 | 549.652 |
| Inativos = aposentados + pensionistas | 2.080.668 | 449.815 | 2.530.483 |
| Relação entre ativos/inativos | 0,85 | 0,98 | 0,88 |
| Total de servidores ativos + inativos | 3.855.973 | 889.762 | 4.745.735 |

Fonte: elaboração do autor a partir de informações do suplemento RPPS do Anuário Estatístico de Previdência Social * há casos onde a informação é anterior a 2022.

Em relação ao resultado financeiro dos RPPS dos governos estaduais, no ano de 2022, os RPPS dos governos estaduais teriam contabilizado receitas da ordem de R\$ 91,1 bilhões, mas despesas no patamar de R\$ 175,5 bilhões, gerando, portanto, um déficit de R\$ 84,4 bilhões.³

3 Considerações Finais

A exclusão dos servidores dos governos estaduais e municipais com RPPS da reforma da previdência de 2019 foi um grave retrocesso que precisa ser corri-

gido da forma mais rápida possível para o retorno ao padrão normal e ideal de mesmas regras para servidores independentemente do nível no qual trabalham. Mesmo no nível dos governos estaduais podem-se notar importantes diferenças em parâmetros básicos como idade de aposentadoria, seja por conta de alguns estados que não realizaram reforma e mantiveram o padrão anterior, seja por conta daqueles que estabeleceram parâmetros distintos de 65/62 anos mesmo em unidades da federação onde ocorreram reformas amplas. Alguns estados fixaram a idade de aposentadoria em 65/60 ou 64/61 anos, por exemplo.

ANEXO

Quadro Resumo 1 – Reformas de Previdência dos Governos Estaduais RPPS

| Unidade da Federação – Governo Estadual | Resumo das principais regras | Outras observações e legislação |
|---|--|--|
| Rondônia | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 146/2021 e LC 1.100/2021. |
| Acre | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 52/2019 e LC 364/2019. |
| Amazonas | Sem reforma por EC, vale regra anterior de 60 anos homens e 55 anos para mulheres. | Sem reforma por EC, mas houve LC. |
| Roraima | Sem reforma por EC, vale regra anterior de 60 anos homens e 55 anos para mulheres. | Sem reforma por EC, mas houve LC. |
| Pará | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 77/2019 e LC 128/2020. |
| Amapá | Sem reforma por EC, vale regra anterior de 60 anos homens e 55 anos para mulheres. | Sem reforma por EC, mas houve LC. |
| Tocantins | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 52/2023 e LC 150/2023. |
| Maranhão | Sem reforma por EC, vale regra anterior de 60 anos homens e 55 anos para mulheres. | Sem reforma por EC, mas houve LC em 2019. |
| Piauí | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 54/2019. |
| Ceará | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 97/2019. |
| Rio Grande do Norte | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 20/2020. |
| Paraíba | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 46/2020. |
| Pernambuco | Sem reforma por EC, vale regra anterior de 60 anos homens e 55 anos para mulheres. | Sem reforma por EC, mas houve LC. |
| Alagoas | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma por meio de LC 52/2019. |
| Sergipe | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 50/2019. |
| Bahia | Idade de aposentadoria de 64 anos para homens e 61 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 26/2020. |
| Minas Gerais | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 104/2020. |
| Espírito Santo | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 114/2019. |
| Rio de Janeiro | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 90/2021. |
| São Paulo | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 49/2020. |
| Paraná | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 45/2019. |
| Santa Catarina | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 82/2021. |
| Rio Grande do Sul | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 78/2020. |
| Mato Grosso do Sul | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 82/2019. |
| Mato Grosso | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 92/2020. |
| Goiás | Idade de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. | Fez reforma com EC 65/2019. |
| Distrito Federal | Sem reforma por EC, vale regra anterior de 60 anos homens e 55 anos para mulheres. | |

Fonte: Elaboração do autor. EC = Emenda Constitucional. LC = Lei Complementar.

- 1 De acordo com painel de acompanhamento da EC 103/2019 – RPPS. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria33>. Acesso em: 17 mar. 2024. Posição em 23 fev. 2024.
- 2 <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria33>. Acesso em: 18 mar. 2024. Posição em: 23 fev. 2024.
- 3 Informações obtidas do Anuário estatístico de previdência social 2022/2023, suplemento dos RPPS.

() 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).*

Mercado de Minérios de Ferro: Evolução, Tendências e Aspectos Tributários

ALAN MARQUES MIRANDA LEAL (*)

1 Introdução

A extração de minério de ferro e sua subsequente exportação é um negócio bastante rentável para as empresas extrativas, para os trabalhadores nesse setor, assim como para os governos dos locais em que essas minas estão situadas devido a receitas via CFEM.¹ Mais precisamente em 2023, segundo o site Comex Stat, Pará e Minas Gerais exportaram quase US\$13 bilhões de dólares de minério de ferro e seus concentrados. Esse valor é extremamente relevante na medida em que esses recursos de exportação são dispersos pelas economias locais, impactando também os perfis arrecadatórios municipal, estadual e federal. Ao mesmo

tempo, nos anos mais recentes, o Brasil se consolidou como o segundo maior exportador mundial dessa *commodity*. Logo, dada essa relevância, o presente texto tem o objetivo descritivo de exibir o estado atual do mercado de minério de ferro em termos de exportação e importação e exibir o perfil arrecadatório da CFEM de um ponto de vista descritivo.

2 Mercado Internacional de Minério de Ferro

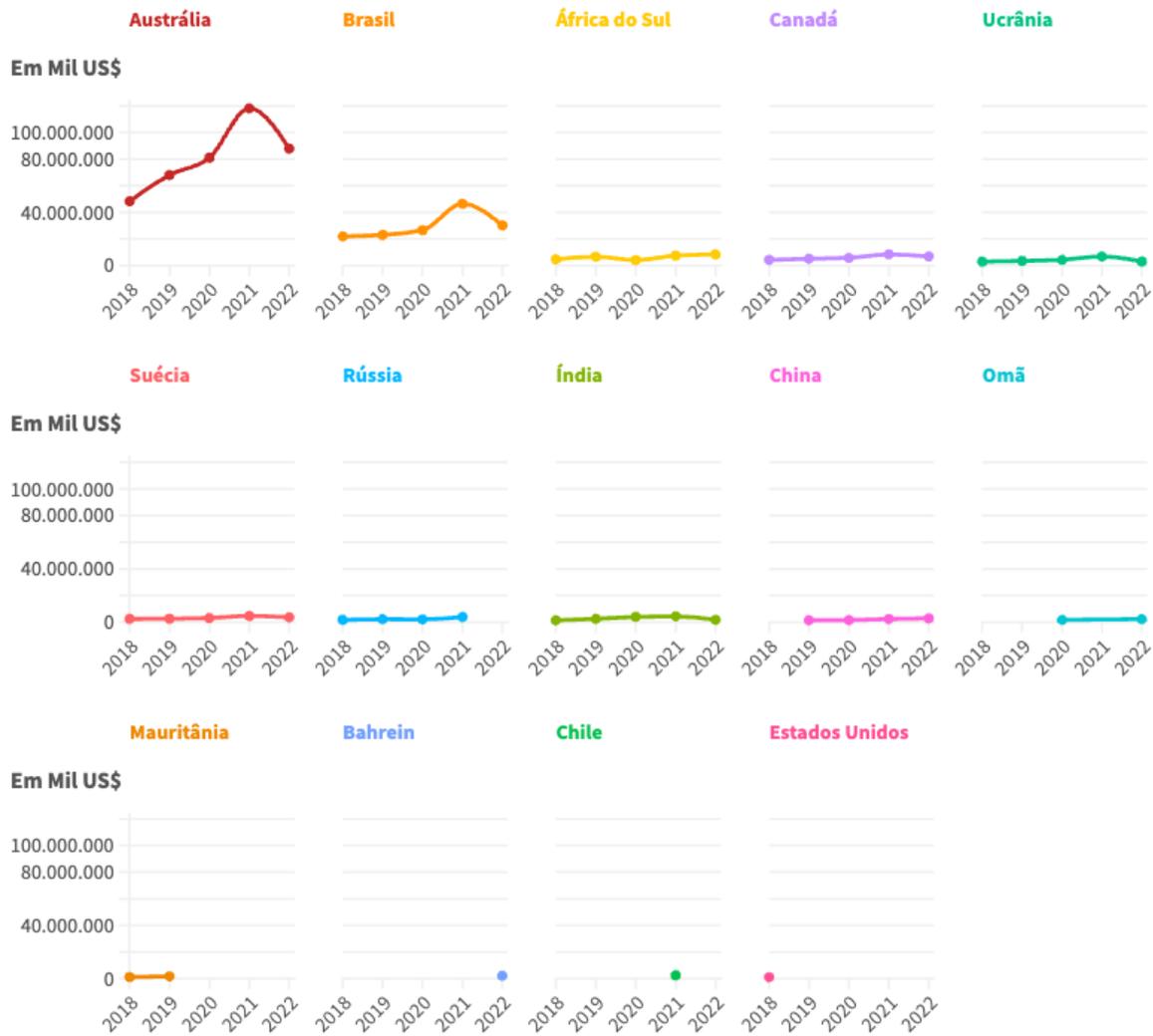
Nesta seção, exibem-se algumas estatísticas descritivas sobre o comércio internacional de minério de ferro e seus concentrados. Em termos do mercado exportador, a Figura 1 mostra todos os países

que ocuparam o TOP 10 mercados exportadores de minérios de ferro e seus concentrados.

Austrália, Brasil, África do Sul e Canadá são os mercados exportadores mais relevantes nos cinco anos considerados nesta análise. Ademais, nesse período, o TOP 10 de mercados exportadores de minérios de ferro e seus concentrados foi dominado apenas por 14 países, o que pode ser lido inicialmente como um indício de certa concentração produtiva e extrativa do minério de ferro.

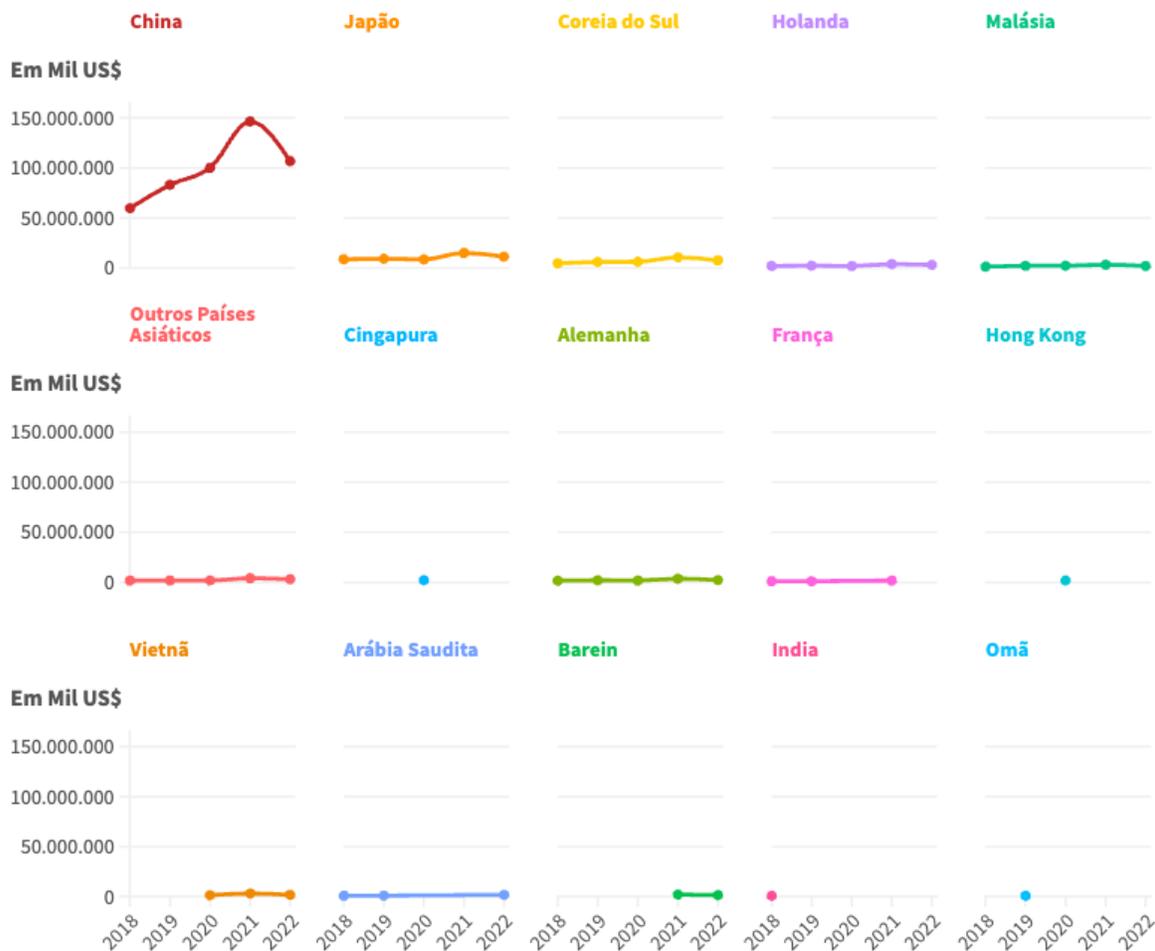
Em termos de mercados importadores, a Figura 2 indica os *players* mais relevantes na compra do minério de ferro e seus concentrados.

Figura 1 - TOP 10 Mercados Exportadores de Minérios de Ferro e Seus Concentrados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BACI CEPII.

Figura 2 - TOP 10 Mercados Exportadores de Minérios de Ferro e Seus Concentrados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BACI CEPII.

China, Japão, Coreia do Sul e Holanda são os importadores de minérios de ferro em maior quantidade, indicando uma concentração espacial da demanda por essa *commodity* na Ásia. Outro fato notável é quão distante a China é do segundo maior importador em qualquer momento do tempo. A China importa mais do que o segundo colocado, Japão, em valores que vão de US\$51 bilhões (2018) até US\$131 bilhões (2021). Logo, a China é um mercado capaz de influenciar a produção e o preço do minério de ferro no mercado internacional, dado seu tamanho.

Com o fim de enfatizar o Brasil no mundo e não apenas em comparação aos mercados importadores e exportadores mais relevantes para o minério de ferro, exibe-se inicialmente na Figura 3 um mapa contendo todos os exportadores de minério de ferro para o ano de 2022.

Num segundo momento, exibe-se inicialmente na Figura 4 um mapa contendo todos os importadores de minério de ferro para o ano de 2022.

Figura 3 - Exportadores de Minério de Ferro e Seus Concentrados em 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BACI CEPII.

Figura 4 - Importadores de Minério de Ferro e Seus Concentrados em 2022

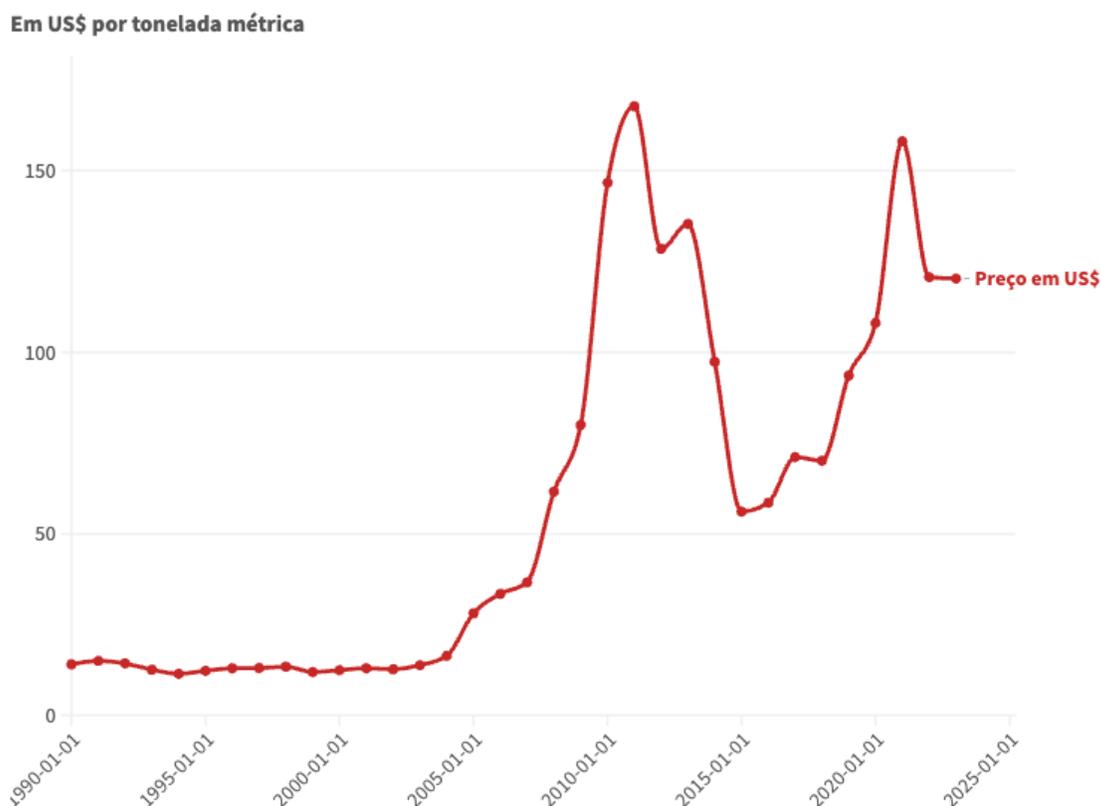


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BACI CEPII.

Por fim, o preço da tonelada métrica de minério de ferro se encontra acima de US\$100 desde o ano de 2020, indicando certo aquecimento do mercado internacional dessa *commodity*. Na Figura 5, o preço da tonelada métrica é exibido desde a década de 1990 até a atualidade.

Dados o volume e a relevância do negócio exportador de minério de ferro para o país, caracterizar bem o mercado de um ponto de vista de oferta e demanda é extremamente importante por conferir maiores informações para todos os agentes envolvidos ou que se beneficiam com o processo produtivo e exportador do minério de ferro e seus concentrados.

Figura 5 - Preço da Tonelada Métrica de Minério de Ferro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do St. Louis Federal Reserve.

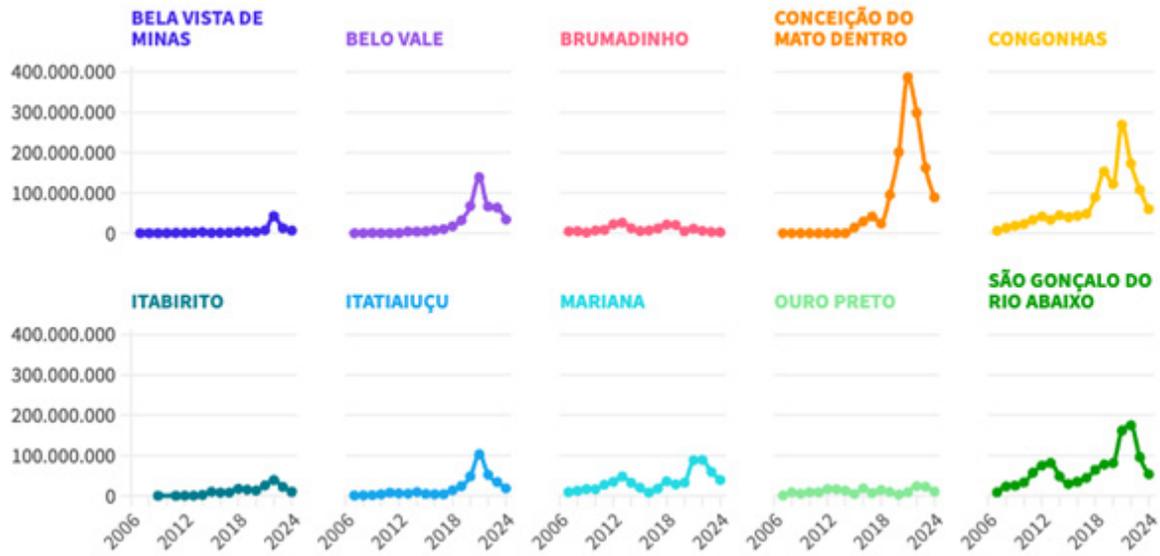
3 Arrecadação Tributária com a CFEM

Num terceiro momento, é exibida a evolução da arrecadação municipal via CFEM, sendo todos esses municípios localizados no estado de Minas Gerais. De notável menção, o valor da arrecadação tributária chegou a quase R\$390 milhões para Conceição do Mato Dentro,

sendo o maior valor anual entre todos os municípios e anos mostrados na Figura 6.

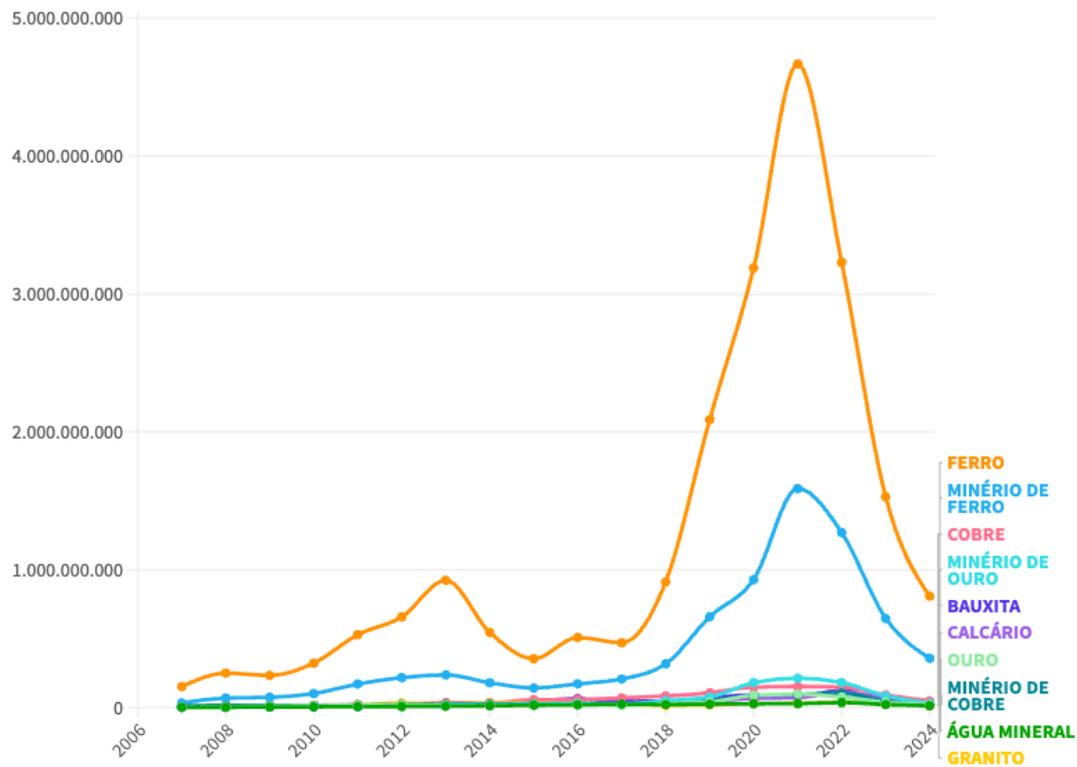
A Figura 7 apresenta a evolução da arrecadação do CFEM por *commodity*. Ferro e minério de ferro dominam consistentemente o TOP 10, o que justifica a análise empreendida neste texto.

Figura 6 - TOP 10 Municípios Com Maior Arrecadação Via CFEM



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

Figura 7 - Top 10 Produtos Com Maior Arrecadação de CFEM



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

4 Conclusão

Este breve texto teve por objetivo caracterizar o mercado internacional de minério de ferro, com foco em explicitar movimentos recentes de forma clara e intuitiva. Dessa forma, tanto no mercado exportador quanto no importador dessa *commodity*, há pouca variabilidade nos países que ocupam o TOP 10. Isso é indicativo de grandes reservas desse minério num número pequeno de países. Ao mesmo tempo, a demanda concentrada do lado importador é um indicativo de certa estabilidade do mercado dessa *commodity*.

Em termos da arrecadação tributária via CFEM advinda da ex-

ploração do minério de ferro, os municípios de Minas Gerais predominam como foco arrecadatório da exploração do minério de ferro. Ao mesmo tempo, ferro e minério de ferro são os bens minerais que mais originaram arrecadação da CFEM no período considerado na análise.

1 A CFEM é uma contribuição devida a municípios, estados e União, no que concerne a extrações minerais em seus respectivos territórios. Ela foi estabelecida na Constituição no Art. 20, § 1º. Ela é administrada pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Mais informações podem ser obtidas no seguinte link: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem>.

(*) Doutorando em Teoria Econômica na FEA/USP. (E-mail: prof@alanleal-econ.com).

Forças Armadas: Um Debate Importante Sobre Seus Custos e Benefícios

GABRIEL BRASIL (*)

O Brasil é um país de tradição pacífica, que mantém bom relacionamento com seus pares, que participa ativamente do multilateralismo e que não se envolve diretamente em conflitos em outras regiões. Além disso, não há grandes pendências fronteiriças ou étnicas com seus vizinhos, o que mitiga os ris-

cos de uma alteração significativa nesse cenário. Ainda assim, faz-se importante discutir o papel das forças armadas no país, dos pontos de vista econômico e institucional, se forem considerados sobretudo os custos e a efetividade da atuação da instituição no país nos últimos anos.

De acordo com dados oficiais do orçamento federal, as Forças Armadas custaram, em 2023, R\$ 129 bilhões – o equivalente a algo entre 1,3% e 1,4% do PIB. Trata-se de patamar, grosso modo, em linha com aquele praticado por outros países do G20, conforme tabela a seguir.¹

Tabela 1

| País | Gastos militares em 2023 (% do PIB) |
|----------------|-------------------------------------|
| Argentina | 0.8% |
| Austrália | 2.1% |
| Brasil | 1.4% |
| Canadá | 1.4% |
| China | 1.7% |
| França | 2.0% |
| Alemanha | 1.5% |
| Índia | 2.4% |
| Indonésia | 0.7% |
| Itália | 1.6% |
| Japão | 1.0% |
| Coreia do Sul | 2.8% |
| México | 0.6% |
| Rússia | 4.1% |
| Arábia Saudita | 8.4% |
| África do Sul | 0.9% |
| Turquia | 2.1% |
| Reino Unido | 2.2% |
| Estados Unidos | 3.5% |

Chama a atenção, no entanto, a forma como o gasto militar é distribuído no Brasil. Matéria da Folha de São Paulo de janeiro deste ano (com dados do Portal da Transparência) indicou que, em 2023, as Forças Armadas gastaram 85% do seu orçamento com salários e benefícios, e apenas 5% com investimentos.² Ainda segundo o levantamento, somente nove dos vinte e nove países membros da Otan gastam mais de 50% do seu orçamento com pessoal, e apenas três deles gastam menos de 20% com investimentos. O caso brasileiro é, portanto, muito particular, e sugere uma elevada ineficiência alocativa com relação aos recursos dedicados à defesa. Vale notar, ainda, que em 2023 a previdência das Forças Armadas registrou rombo de 49 bilhões de reais.³

Do ponto de vista da atuação das Forças Armadas, há frentes diferentes que podem ser exploradas no contexto de uma avaliação, embora não se pretenda, neste artigo, fazer avaliação exaustiva de cada uma delas. Vale iniciar tal debate, de toda forma, colocando em perspectiva a atribuição dada à instituição pela Constituição Federal (especificamente, pelo seu artigo 142), como se segue:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autori-

dade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A partir de tal definição e considerando, em termos práticos, as ameaças efetivas que enfrenta a pátria brasileira e as competências naturais das Forças Armadas (por exemplo, com relação à sua capilaridade, sendo composta por cerca de 360.000 militares, sendo 220.000 no Exército, 70.000 na Marinha e 70.000 na Aeronáutica), é possível considerar que, atualmente, há três funções prioritárias para a instituição, como se propõe discutir neste artigo:

- 1) **Monitoramento das fronteiras**, considerando, sobretudo, que o tráfico internacional de armas e drogas – historicamente muito lucrativo para o crime organizado – é um aspecto central que impacta a criminalidade em vários pontos do país, e que o Brasil tem 16.000 km de fronteiras terrestres compartilhadas com dez países.
- 2) **Apoio tático no combate ao desmatamento, queimadas e demais crimes ambientais** em conjunto com outras instituições (como o Ibama e a Polícia Federal), principalmente na Amazônia e demais áreas remotas.
- 3) **Resposta logística e operacional no contexto de tragédias humanitárias**. Por exemplo, aquelas relacionadas a grandes

desastres ambientais, como o vivido atualmente pelo Rio Grande do Sul, ou a crises sanitárias, como aquela gerada pela pandemia da Covid-19.

Para os três casos, poucas evidências mostram que as Forças Armadas têm entregado resultados compatíveis com as demandas e expectativas dos brasileiros. Pelo contrário, é possível sustentar um argumento robusto, com base em evidências dos últimos anos, de que a instituição tem deixado muito a desejar.

No caso do monitoramento das fronteiras, por exemplo, o fato de o crime organizado persistir como um problema pervasivo no país sugere que a atuação das Forças Armadas não tem sido eficaz o suficiente, embora tal responsabilidade possa ser compartilhada com as polícias estaduais, a Polícia Federal e o Ministério da Justiça.

O principal programa através do qual as Forças Armadas atuam no monitoramento das fronteiras é o chamado Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron), criado em 2012. Múltiplas evidências sugerem que o programa nunca foi implementado como planejado, inclusive por falta de verbas. Segundo representante do Exército ouvido pela agência Senado Notícias, apenas uma das nove etapas do programa havia sido concluída com sucesso desde a sua criação, refletindo o fato

de que o Sisfron recebeu apenas R\$ 2 bilhões do total de R\$ 12 bilhões previstos quando da sua criação.⁴ Há, portanto, indícios de uma combinação de má alocação orçamentária e limitada capacidade de execução por parte das Forças Armadas, ainda que tais deficiências sejam influenciadas por dinâmicas políticas de outras instituições, inclusive o governo federal.

No âmbito da segurança, há ainda o emblemático caso da intervenção federal que foi realizada no Rio de Janeiro em 2018. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), a operação custou R\$1,2 bilhões, mas “teve baixos resultados de longo prazo”.⁵

No caso do combate ao desmatamento, a situação parece ser ainda pior. Embora dados recentes sugiram uma melhora no panorama geral da preservação de florestas no país, inclusive na Amazônia, a partir da troca de governo em 2023, houve uma deterioração significativa nos últimos anos – justamente quando as Forças Armadas foram engajadas, pelo governo de Jair Bolsonaro, para liderar a atuação do governo federal neste tema.

Um estudo publicado por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na revista *Scientific Reports* mostra que as forças armadas foram mais caras e menos eficientes do que o Ibama no desafio de combater o desmatamento na Amazônia nos últimos

anos. Segundo o estudo, entre 2019 e 2020, as Forças Armadas consumiram R\$ 444 milhões em operações na região, o que representa cerca de um quarto do que gastou o Ibama entre 2004 e 2020 – um período muito maior, e que compreendeu os melhores resultados com relação ao controle do desmatamento da história brasileira (entre 2004 e 2012). Os alertas de derrubada de florestas na Amazônia aumentaram em 113% em 2019 e em 60% em 2020.⁶

Por fim, com relação ao apoio no endereçamento de crises humanitárias, a atuação das Forças Armadas pode ser avaliada, anedoticamente, a partir da delicada situação atualmente enfrentada pelo Rio Grande do Sul. Desde o começo das chuvas que inundaram a maior parte do estado, a instituição foi escalada a partir da Operação Taquari 2, que alocou cerca de 20 mil militares na região.⁷

Múltiplos levantamentos nas redes sociais mostraram, ao longo das últimas semanas, cenas controversas com relação à atuação das Forças Armadas no contexto da crise. Imagens capturadas por cidadãos e jornalistas e compiladas, por exemplo, no portal Poder360, mostram um evidente despreparo dos militares para lidar com os desafios logísticos e operacionais impostos pelas chuvas, assim como uma dificuldade em executar tarefas simples, como o abastecimento de caminhões.⁸ Em 6 de maio, o

ministro da Defesa, José Múcio, fez apelo público solicitando uma trégua aos críticos da atuação das Forças Armadas na crise, reforçando os desafios impostos pelo caráter extraordinário da situação.⁹

Como previsto pela comunidade científica, desastres similares àquele ocorrido no Rio Grande do Sul se tornarão mais frequentes e, em muitos casos, mais severos. Isso significa que o Brasil precisará ter instituições bem preparadas para lidar com suas implicações, sob pena de ter que acomodar um elevado custo humanitário e econômico.

Finalmente, vale ressaltar a atuação das Forças Armadas no notório processo de erosão democrática que viveu o Brasil nos últimos anos, e em especial durante o governo de Jair Bolsonaro. Como sabido, as tentativas de contestação do processo eleitoral patrocinadas pelos aliados do ex-presidente contaram com envolvimento direto de vários generais, inclusive o General Walter Braga Netto, que foi ministro e candidato à vice-presidência. Em outubro de 2023, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) condenou Braga Netto e Jair Bolsonaro nas acusações de abuso de poder político e econômico, além de uso indevido dos meios de comunicação, no contexto das celebrações do bicentenário da independência em 7 de setembro. Ambos foram declarados inelegíveis por 8 anos pelo TSE.

A tese de que as Forças Armadas são instituição importante para o Brasil é incontroversa. Os desafios que ela pode cumprir – incluindo os três mencionados neste artigo – são caros à sociedade brasileira, e provavelmente não poderão ser endereçados por outras instituições sem o apoio da capilaridade e dos recursos físicos das Forças Armadas. Por isso, e a julgar pelas evidências acerca da efetividade da atuação, torna-se imprescindível avaliar o seu papel no contexto das prioridades do Estado brasileiro para os próximos anos e da alocação orçamentária para a instituição e dentro dela. Esse debate precisa ser qualificado por uma postura que seja, ao menos tempo, rigorosa e ampla, envolvendo atores diversos da sociedade, dado que é provável que ele indique a necessidade de se conduzir transformações importantes na estrutura da instituição.

dos%20militares%20apresentou,R%24%2047%2C8%20bilh%C3%B5es.

- 1 Trends in world military spending. Tian et al, 2023. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_millex_2022.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.sipri.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2023
- 2 Forças Armadas do Brasil destoam da Otan ao manter perfil gastador com pessoal. Folha de São Paulo, 16 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/01/forcas-armadas-do-brasil-destoam-da-otam-ao-manter-perfil-gastador-com-pessoal.shtml>
- 3 Previdência das Forças Armadas registra rombo de R\$ 49,7 bi em 2023. Poder360, 30 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/previdencia-das-forcas-armadas-registra-rombo-de-r-497-bi-em-2023/#:~:text=A%20Previd%C3%AAncia%20>

- 4 Monitoramento de fronteiras ainda é frágil por falta de verbas, aponta debate. 9 de julho de 2019, Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/09/monitoramento-de-fronteiras-ainda-e-fragil-por-falta-de-verbas-aponta-debate>
- 5 “Intervenção federal no Estado do Rio teve baixos resultados de longo prazo”. 24 de maio de 2023, TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/intervencao-federal-no-estado-do-rio-teve-baixos-resultados-de-longo-prazo.htm>
- 6 Militares foram mais caros e menos eficientes contra desmate na Amazônia. ClimaInfo, 30 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2024/01/29/militares-foram-mais-caros-e-menos-eficientes-contr-desmate-na-amazonia/>
- 7 Forças Armadas fazem “esforço de guerra” com 20 mil militares no RS. Agencia Brasil, 10 de maio de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/forcas-armadas-mobilizam-20-mil-militares-no-rio-grande-do-sul>
- 8 Internautas criticam atuação do Exército no RS. Poder360, 7 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/seguranca-publica/internautas-criticam-atuacao-do-exercito-no-rs/>
- 9 Múcio pede “trégua” a críticos por operação do governo em prol do RS. Poder360, 6 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/mucio-pede-tregua-a-criticos-por-operacao-do-governo-em-prol-do-rs/>

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

Política Fiscal: o Curto, o Médio e o Longo Prazos

GUILHERME TINOCO (*)

Os desenvolvimentos recentes em relação às contas públicas continuam redefinindo os principais desafios relativos à política fiscal, em seus diferentes horizontes. No curto prazo, o principal desafio é alcançar a meta de resultado primário em 2024. A este, adicionaram-se mais recentemente a formulação e os impactos do pacote de ajuda ao Rio Grande do Sul, no contexto da tragédia climática vivida pelo estado. No médio prazo, a revisão das metas de resultado primário aumenta o risco fiscal, postergando o horizonte de estabilização da dívida pública e retirando margem de manobra da política fiscal. Por fim, no longo prazo, existem os desafios relacionados à própria sobrevivência do arcabouço fiscal, em meio a despesas obrigatórias crescentes e à necessidade de controlar os níveis de endividamento público. O objetivo deste texto é passar por cada um desses pontos, discutindo, portanto, a situação das contas públicas de uma maneira abrangente.

Começando pelo curto prazo, temos observado, neste início de ano, uma elevação nas chances de cumprimento da meta de resultado primário em 2024, ainda que esta continue sendo uma tarefa muito

difícil. Uma das razões para isso diz respeito ao comportamento da arrecadação, que tem se mostrado melhor do que o esperado. Por conta disso, o mercado tem revisado as expectativas de resultado para cima. Apesar disso, contudo, elas ainda se encontram distantes do piso da meta de 2024 (déficit de R\$ 28,8 bilhões).

Com base em uma média de projeções mais recentes de diferentes casas para o resultado primário do ano, calculada em déficit em torno de R\$ 70 bilhões, conclui-se que a distância para o piso da meta está, portanto, próxima a R\$ 40 bilhões. Este é, então, o tamanho do desafio. Para cumpri-lo, o governo precisaria obter um enorme sucesso no desempenho de algumas medidas específicas pelo lado da arrecadação, destacando-se a receita com o CARF, com repactuação das concessões ferroviárias, com novos dividendos extraordinários da Petrobras e com a exclusão do ICMS na base de créditos do PIS/Cofins. Em paralelo, não poderia ter frustração em outros componentes da receita. E, por fim, ainda poderia ser obrigado a contingenciar alguma parte do orçamento ou, ainda, contar com um empoçamento razoável no final do ano.

Se o desafio relativo ao cumprimento é grande, as dúvidas em relação ao que aconteceria em caso de não cumprimento também são. Dentre elas, há a hipótese de que o governo mudaria a meta, uma vez que as consequências do não cumprimento são significativas, especialmente no ano eleitoral de 2026. Por outro lado, uma mudança de meta poderia enterrar de vez toda a credibilidade do novo arcabouço fiscal, implementado há menos de 1 ano. Com tantos problemas, portanto, o ideal mesmo é que a meta seja cumprida.

Ainda no curto prazo, outro desafio recentemente colocado diz respeito à tragédia climática do Rio Grande do Sul e ao papel da política fiscal na reconstrução. Um grande número de medidas já foi anunciado e, logicamente, essas ações terão um custo fiscal. Por mais que os gastos excepcionais possam ser realizados à margem das metas de primário e do limite de gastos, eles acabam impactando o resultado primário efetivo e a dívida pública. Assim, torna-se desafiador alcançar o equilíbrio entre os gastos necessários e as restrições fiscais intertemporais do país.

Já em relação ao médio prazo, há também desafios muito importantes. Em meados de abril, no contexto de encaminhamento do PLDO 2025 ao Congresso, houve a revisão das metas de resultado primário de 2025 e 2026. Em artigo de fevereiro último deste Boletim, já havíamos chamado a atenção para o fato de que o alcance da meta em 2025 seria mais difícil do que cumprir a meta de 2024. Assim, por mais que a nova meta de 2025 (revisada de +0,5% do PIB para 0) tenha se tornado mais realista, os novos valores ficaram bem aquém do necessário para estabilizar a dívida pública. Isto significa, portanto, que a trajetória de dívida vai ficar ascendente por mais tempo, prolongando um quadro de maior preocupação fiscal, retirando flexibilidade da política econômica, inclusive restringindo, eventualmente, a ação da política monetária.

Além disso, o cumprimento da meta nos próximos anos, mesmo com as revisões realizadas, não será tarefa fácil. A regra de reajuste do salário mínimo, a vinculação deste com a Previdência, as regras de reajuste dos pisos de saúde e educação, dentre outras, farão com que as despesas obrigatórias cresçam mais rápido do que a despesa total, deixando menos espaço para a despesa discricionária. Além disso, a própria perspectiva para a conta de precatórios, cujo total voltará a estar sob o limite de gastos em 2027, colocará uma grande pressão no orçamento deste ano,

pois em 2025 e 2026 parte dos pagamentos ainda poderá ser realizada por fora do limite. Essa é, portanto, uma bomba armada com data certa para explodir.

Ainda vale notar que, no médio prazo, a agenda de avaliação dos gastos precisará entregar resultados mais concretos. Com tantas demandas distintas, é necessário encontrar cada vez mais eficiência no uso dos recursos públicos, fazendo com o que o governo atenda a diferentes áreas obedecendo a suas restrições fiscais. Caso contrário, esses limites serão cada vez mais desafiados, assim como a regra em vigor e o novo arcabouço fiscal.

Por fim, em relação ao longo prazo, os desafios são similares aos de médio prazo, mas de maneira mais potencializada. As vinculações seguirão pressionando as despesas obrigatórias. A Previdência, sem novos ajustes, poderá se tornar uma fonte de problemas. Sem políticas ambientais coordenadas, tanto para adaptação quanto para mitigação, as tragédias climáticas podem se tornar mais comuns, exigindo grande volume de recursos em curto espaço de tempo e de maneira repentina e imprevisível. Se partir de níveis de endividamento elevados, menor ainda o espaço que o país terá para manejar a sua política fiscal de curto prazo. Os desafios, portanto, estão colocados, e merecem ser encarados com seriedade.

Com essas perspectivas de curto, médio e longo prazos, conseguimos identificar os pontos mais relevantes de atenção. É sempre bom lembrar que esses desafios se misturam. Um bom exemplo vem justamente da tragédia climática vivida neste momento no país: sem investimentos na área ambiental, que devem ser feitos no curto prazo, mais pressões se apresentarão no médio e no longo prazos. Dessa forma, é desejável que o país se prepare bem para esses desafios, evitando sobressaltos no futuro.

() Mestre em Economia pela FEA/USP.
(E-mail: gtinoco2002@hotmail.com).*

Mais uma Reforma Tributária? Possíveis Efeitos do IBS no Comércio Interestadual

NATÁLIA SARELLAS (*)

ALAN MARQUES MIRANDA LEAL (**)

1 Introdução

Há décadas o sistema tributário brasileiro sofre duras críticas associadas à falta de transparência, cumulatividade e ampla variedade de tributos, mas apenas em dezembro do ano passado foi possível a aprovação da Emenda Constitucional n. 132 de 2023, que centralizou os principais pontos das PECs 45/2019 e 110/2019 em uma mesma proposta. A Emenda institui o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que concentra em um único tributo de alíquota única todos os tributos de consumo, nos moldes dos países desenvolvidos. O IVA brasileiro, no entanto, foi planejado para ser um sistema dual, protegendo a soberania dos entes federativos e criando a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência federal e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência dos estados e municípios, que concentram cinco dos nossos atuais tributos: PIS, Confins, IPI, ICMS e ISS.

A partir da aprovação da Emenda, o próximo passo é regulamentar a reforma tributária a partir de projetos de lei, que devem detalhar

as diretrizes a serem seguidas pelos entes federativos na instituição da CBS e do IBS. São previstos três projetos de lei complementar para viabilizar a Reforma, sendo o primeiro o PLP n. 68 de 2024, cuja primeira versão proposta foi divulgada pelo executivo no dia 29 de abril de 2024. O texto detalha as normas gerais da CBS e do IBS e define como será a sua operacionalização.

A partir da divulgação do texto, ficou claro que haverá a autonomia dos estados e municípios na definição das alíquotas do IBS, já que, até o momento, os estados estipulam a alíquota do ICMS, sobre a circulação de mercadorias, e os municípios as alíquotas do ISS, imposto sobre serviços. A operacionalização para definir as novas alíquotas se dará a partir da sugestão de uma alíquota de referência pelo Senado, que poderá ser seguida ou servir como base para as propostas dos estados e municípios, que deverão passar projetos de lei próprios caso queiram desviar dessa sugestão.

A possibilidade de existir uma ampla variedade de alíquotas entre municípios, portanto, não é dis-

sipada pelo projeto de lei; no entanto, é o princípio do destino que garante a simplificação tributária no novo sistema. O princípio do destino¹ vai de encontro com os sistemas tributários dos países desenvolvidos e dita que o tributo a ser pago sobre bem ou serviço é aquele no qual ocorre o fato gerador da transação. Por exemplo, um produto fabricado em São Paulo e exportado para o Paraná, Goiás e DF pagará os tributos dos estados que o estão comprando, na justa medida em que adentrar seu território para serem comercializados, ocorrendo algo similar nos municípios. Dessa forma, o importador sempre saberá a alíquota que está pagando sobre os produtos, o que traz transparência e previsibilidade, contribuindo também para a segurança jurídica.

Essa mudança de paradigma pode alterar a maneira como o comércio interestadual se dá no Brasil, já que estados e municípios terão a capacidade de incentivar ou não a entrada de produtos externos através de suas alíquotas. Neste trabalho, buscamos compreender como a decisão da alíquota de IBS dos estados e municípios pode al-

terar a dinâmica do comércio entre esses entes e o que esperar dessa mudança.

2 Reforma Tributária via PEC 132/2023 e Projeto de Lei Complementar 68/2024

A necessidade de uma reforma tributária no Brasil já é discutida há décadas, visto que o cenário atual é composto por um número grande de tributos, de várias esferas de competência e com variações regionais e por produto. A necessidade de capital político envolvida em emplacar esse tipo de projeto, no entanto, permitiu que a pauta se mantivesse fora do radar, já que é um projeto que envolve mudanças graduais, que levarão décadas para serem completamente implementadas.

Finalmente, em 2023, o Congresso Nacional formulou uma proposta, juntando dois projetos que estavam sendo debatidos em separado pelas casas, a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019, para desenvolver um sistema dual do imposto do tipo IVA. As propostas foram consolidadas na forma da Emenda Constitucional n. 132 de 2023, que estipula as novas diretrizes dos tributos brasileiros sobre consumo, a serem detalhadas em propostas leis complementares pelo Poder Executivo. A primeira proposta foi divulgada em abril de 2024 e conta com explicações detalhadas da operacionalização da CBS e do IBS entre os

entes federativos, e descrição das exceções previstas.

A Reforma estipula, além do CBS e IBS, o Imposto Seletivo, voltado para desincentivar o consumo de bens e serviços danosos à saúde e ao meio ambiente, e uma seleção de bens e serviços em regimes diferenciados, com reduções de 30%, 60% e 100% da alíquota-padrão. Os regimes diferenciados têm o intuito principal de tornar mais acessíveis os bens de consumo das classes mais baixas, destacando-se a criação da Cesta Básica Nacional, que zera os tributos sobre os alimentos mais consumidos pela população. Para as famílias cadastradas no CadÚnico haverá ainda a disponibilização do *cashback* de parte de alguns tributos, como os incidentes sobre o botijão de gás, por exemplo.

Outro ponto fundamental do texto é o princípio da não cumulatividade, garantindo que tributos acumulados no decorrer de uma cadeia de produção não entrem no valor final do bem, sendo paga a alíquota devida apenas sobre o bem final (incidência “por fora”). A operacionalização desse princípio se dá através do sistema de créditos amplo, em que os agentes que adquirem um produto sobre o qual recaem tributos podem abater o valor em forma de crédito no pagamento dos tributos do bem final. Este sistema visa minimizar o resíduo tributário e contribuir para a transparência.

Em termos de comércio exterior, o princípio do destino entra na Reforma Tributária como uma forma de trazer competitividade internacional para o Brasil, seguindo as boas práticas internacionais e dando clareza aos importadores e exportadores dos tributos que serão pagos. Dessa forma, o produto exportado do Brasil não deve pagar CBS e IBS, mas apenas os tributos sobre consumo dos países com os quais comercializar. Já os produtos vindos de fora pagarão a CBS de amplitude nacional somada ao IBS do estado e município com o qual deseja negociar. O princípio do destino também é válido para o comércio doméstico entre estados e municípios, de forma que sobre um bem produzido em um estado e exportado para outro, recai apenas o IBS do destino final, que concentra a arrecadação relativa ao consumo.

3 Breve Descrição do Sistema de Tributação sobre o Consumo dos Estados Atualmente

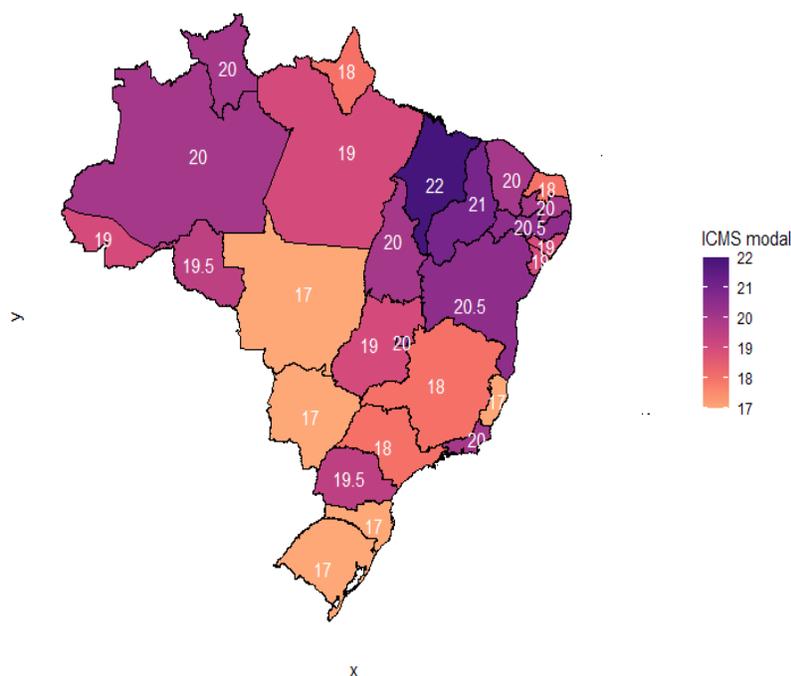
No sistema tributário atual, o ICMS (Imposto sobre operações de Circulação de Mercadorias e Serviços) é um imposto estadual com a alíquota fixada pelo estado de referência e incide de maneira indireta, ou seja, o valor do tributo recai sobre o comprador na medida em que ele adquire um produto ou serviço. Outra característica importante do ICMS é que seu cálculo é feito “por dentro”, o que significa que o montante do tributo compõe

sua própria base de cálculo. Este já não será o caso no novo tributo estadual, o IBS, que, assim como a CBS, será calculado “por fora”, o que traz transparência e melhor entendimento do contribuinte.

Em janeiro de 2024, as alíquotas de ICMS para operações internas estão entre 17% e 22%, conforme pode ser observado na Figura 1. Observou-se um movimento de aumento da alíquota por parte dos estados em 2024 em resposta à movimentação da Reforma Tributária, já que uma de suas propostas é manter o nível arrecadatório durante a implementação dos novos tributos (princípio da neutralidade). Na Figura 2, apresentamos a variação das alíquotas do ICMS de cada unidade federativa entre 2023 e 2024.

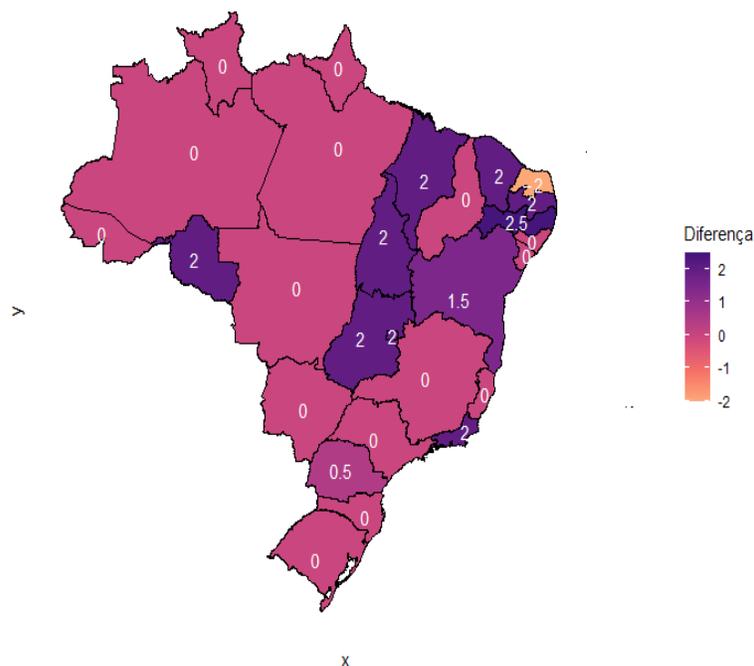
Já no caso das operações interestaduais, as alíquotas de ICMS são determinadas por resolução do Senado, podendo ser de 7% quando a mercadoria flui dos estados das regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para os demais estados e 12% nas demais transações. Quando as operações interestaduais são de produtos de origem estrangeira, no entanto, a alíquota é de 4%, independentemente da origem ou estado de destino da transação. No caso do IBS, o Ministério da Fazenda estima que a alíquota neutra a ser sugerida para os estados seja de aproximadamente 17,7%, valor abaixo do ICMS atual para a maior parte dos estados, porém bastante superior ao ICMS das transações comerciais interestaduais.

Figura 1 - ICMS por Estado (Valores Referentes a Janeiro de 2024)



Fonte: elaboração própria, com dados da COMSEFAZ.

Figura 2 - Diferença do ICMS por Estado Entre 2023 e 2024



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos sites das Secretarias estaduais.

A Constituição dá liberdade aos estados para determinar alíquotas diferenciadas de ICMS a depender do produto, reduzindo a alíquota sobre produtos considerados essenciais e elevando-a sobre produtos considerados supérfluos. No entanto, como estas definições ficam a cargo dos estados, é normal que haja divergência nos produtos selecionados para alíquotas diferenciadas entre as unidades federativas. Este cenário será simplificado com a Reforma, que, embora permita alíquotas reduzidas e imposto seletivo, estipula uma proporção fixa para a redução ou elevação da carga respectivamente, de forma que haja homogeneidade no território nacional e trazendo

transparência e previsibilidade ao sistema tributário.

4 Possíveis Impactos da Reforma Tributária sobre a Demanda e Oferta Regional de Bens e Serviços

Mais do que um aspecto informacional no que diz respeito à clareza que a reforma tributária pode trazer para o cenário fiscal brasileiro, em termos regionais ela pode não ser neutra e há razões para se acreditar que ela de fato não será de um ponto de vista de oferta e demanda de produtos. Mais precisamente, a não-neutralidade dessa reforma pode ser benéfica na medida em que ela pode corrigir ou diminuir

distorções que existem no cenário tributário atual. A correção dessas distorções pode mudar “os termos de troca” dos estados brasileiros. Isso se daria pela capacidade dela de alterar preços relativos dos bens produzidos e consumidos intraestadualmente em comparação àqueles bens importados de outros estados. O fato de se basear no princípio de tributação no destino traz clareza para os investidores e pode alterar decisões de localização das firmas e produção, além da origem dos bens consumidos dentro de um estado.

Em termos de localização de firma e produção, pode existir um movimento de confluência para mercados produtores mais próximos de

mercados consumidores pujantes, numa lógica de diminuição da distância entre o setor produtivo e o mercado consumidor. Essa dinâmica existe com o modelo tributário atual, mas a clareza das alíquotas de tributos pode exacerbar tal dinâmica ao explicitar mais facilmente quais estados possuem um melhor custo-benefício em termos de decisões locais e produtivas.

Em termos de demanda, supondo um perfil de custos de comércio do tipo *iceberg*² que tendem a se tornar mais razoáveis como modelagem do custo com uma simplificação tributária tal como a postulada pela Emenda Constitucional, então o consumidor escolhe consumir aquele bem que tem o menor preço acrescido do seu custo de comércio. Em termos analíticos, tem-se:

$$p_i^{k*} = \min\{p_i^k d_{i,i} + t_k, p_{-i}^k d_{i,-i}\} = \min\{p_i^k d_{i,i}, p_{-i}^k d_{i,-i}\} \quad (1)$$

Em que i e $-i$ são, respectivamente, o estado i e todos os outros estados; $d_{i,j}$ é uma *proxy* para o custo de transporte entre os estados i e j , com $d=0$, se $i=j$ e $d_{i,j}>0$, para $i \neq j$; t_k é o tributo do bem k cobrado no destino, enquanto p_i^k é o preço do bem k no mercado, estado ou município, i . p_i^{k*} é o preço de equilíbrio do bem k no mercado i . Assim, o preço vigente na reunião dependeria no fim da interação entre preço do bem “importado” e custo de comércio, exclusivamente tributação no destino. Como a tributação no destino é constante para o mesmo bem, independentemente da origem desse bem, em termos práticos, há uma redução da incerteza relacionada ao “preço justo” num estado qualquer. Assim, o fato de a reforma tributária simplificar decisões de consumo dos indivíduos no estado tem potencial de alterar as relações de produção e consumo entre os estados de modo significativo.

5 Considerações Finais

Com este trabalho, esperamos lançar luz sobre alguns pontos de economia regional que podem ser afetados pelas mudanças associadas à criação do IBS, em termos estaduais, e principalmente à aplicação do princípio do destino, que simplifica e traz transparência para as transações entre estados. Sugerimos na Seção 4 um caminho para essa análise, que poderá ser

desenvolvido futuramente através de dados do comércio regional.

A Reforma Tributária como vem sendo proposta via IBS não deve ser neutra espacialmente considerando o comércio entre os estados brasileiros. Essa não-neutralidade espacial não é necessariamente negativa. A configuração atual já causa algumas distorções significativas no comércio interestadual e uma reforma que reduza tais distorções é bem-vinda. Ainda é incerto se essa distorção de fato irá se reduzir, contudo. Num aspecto informacional, é tema acordado que a reforma irá beneficiar as transações, agora como esse benefício vai espalhar pela economia não é um tema compreendido inteiramente por *policy makers* e acadêmicos.

A adoção do IVA e todos seus princípios e diretrizes associados são um terreno fértil para análises econômicas, já que as mudanças no sistema tributário serão profundas e poderão impactar diversos setores da economia, muitos ainda sequer avistados. O esforço de começar a pensar nas externalidades dessas mudanças pode ser muito bem-vindo, na busca de antever adaptações do mercado e seus efeitos nas economias dos estados e entes federativos. Este trabalho não busca ser uma revisão exaustiva da Reforma Tributária, nem dos seus efeitos regionais, mas sim trazer novos insights e abrir um canal de observação de uma das suas características fundamentais.

Referências

- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Emenda à Constituição n. 132 de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional.
- BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n. 68 de 2024**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Con-

tribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo - IS e dá outras providências.

Coletiva Técnica sobre o PLP da Reforma Tributária. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fwolw2TDjv0&t=5326s>. Acesso em: 30 abr. 2024.

- 1 Não é razoável esperar que o princípio do destino seja aplicado de modo tão bem-sucedido entre os municípios como entre os estados. Como unidades territoriais maiores, o princípio do destino deve ter implementação facilitada entre os estados, nos quais é mais fácil verificar qual é o estado destino de fato no consumo de um bem ou serviço. Isso não acontece com tanta facilidade entre municípios, ainda mais municípios vizinhos. Não é desarrazoado pensar que um bem será tributado no município A enquanto seu consumo ocorre no município vizinho B.
- 2 Custos do tipo *iceberg* são um artifício de modelagem do custo do comércio no qual, em vez de se utilizar algo como um *mark-up* desse custo sobre o preço base, indica-se que uma quantidade superior a 1 do bem tem de ser despachado de A para B para que B receba uma única unidade desse bem. O bem de certa forma se derrete ao longo do caminho e esse seria o custo do comércio para esse bem entre as regiões A e B.

(*) *Doutoranda em Teoria Econômica na FEA/USP.*
(E-mail: sarellas@usp.br).

(**) *Doutorando em Teoria Econômica na FEA/USP.*
(E-mail: prof@alanleal-econ.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 – 17/05/2024)

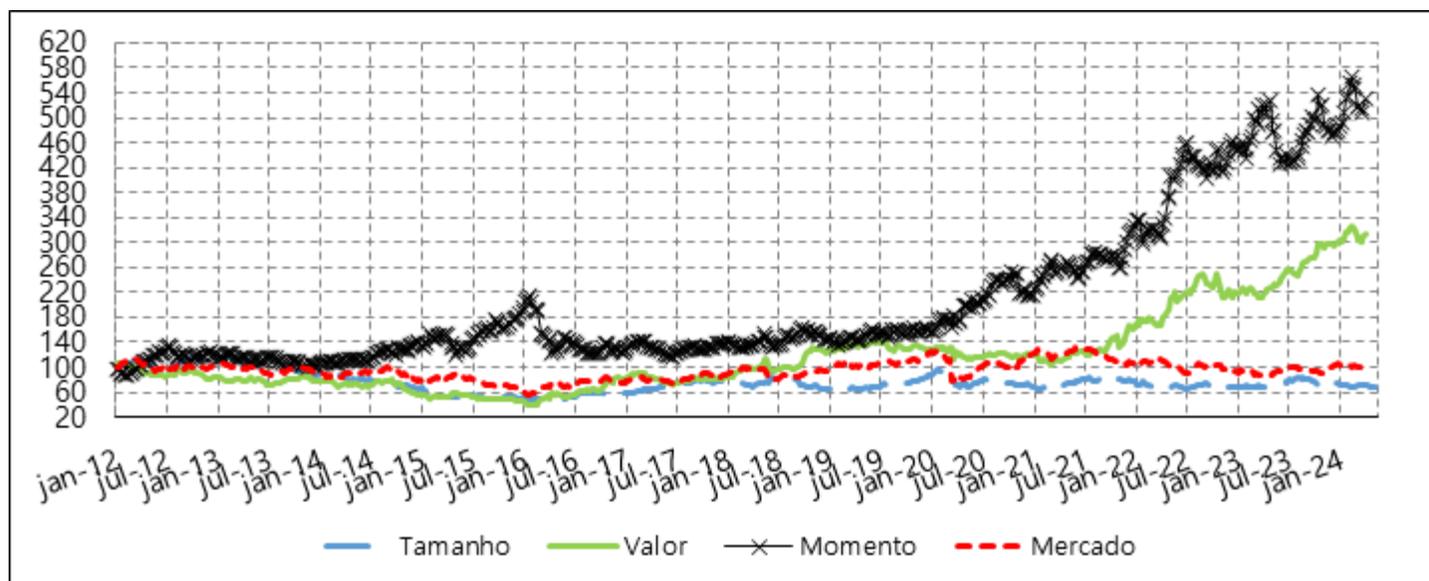


Tabela 1

| | Tamanho | Valor | Momento | Mercado |
|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Semana | 1,49% | -3,95% | -5,90% | -0,09% |
| Mês atual | 0,73% | -3,67% | -5,03% | 1,14% |
| 2024 | -7,98% | 3,82% | 7,21% | -5,73% |
| 2010-2024 | -26,47% | 122,78% | 858,48% | -20,17% |

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 - 17/05/2024)

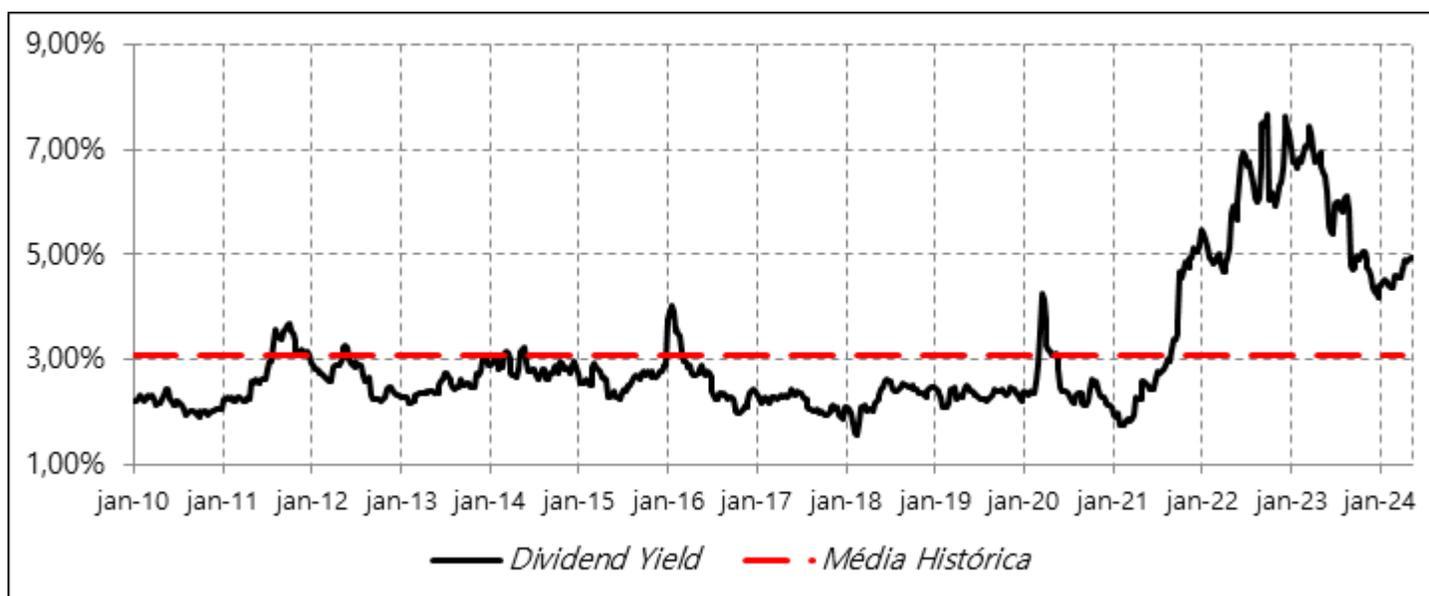


Tabela 2

| | Dez Maiores | | Dez Menores | |
|-----|-------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | Papel | Preço-Dividendo | Papel | Preço-Dividendo |
| 1. | PRI03 | 647,37 | PETR4 | 4,54 |
| 2. | SIMH3 | 334,89 | GRND3 | 4,54 |
| 3. | ASAI3 | 268,26 | BRAP4 | 4,76 |
| 4. | SMFT3 | 229,15 | MTRE3 | 5,79 |
| 5. | CPLE6 | 207,88 | LEVE3 | 6,32 |
| 6. | ELET3 | 169,31 | VULC3 | 6,32 |
| 7. | AESB3 | 137,16 | CSMG3 | 7,40 |
| 8. | MYPK3 | 132,39 | BMGB4 | 7,58 |
| 9. | CRFB3 | 126,49 | AGRO3 | 7,92 |
| 10. | TASA4 | 113,57 | AURE3 | 7,93 |

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 - 16/05/2024)

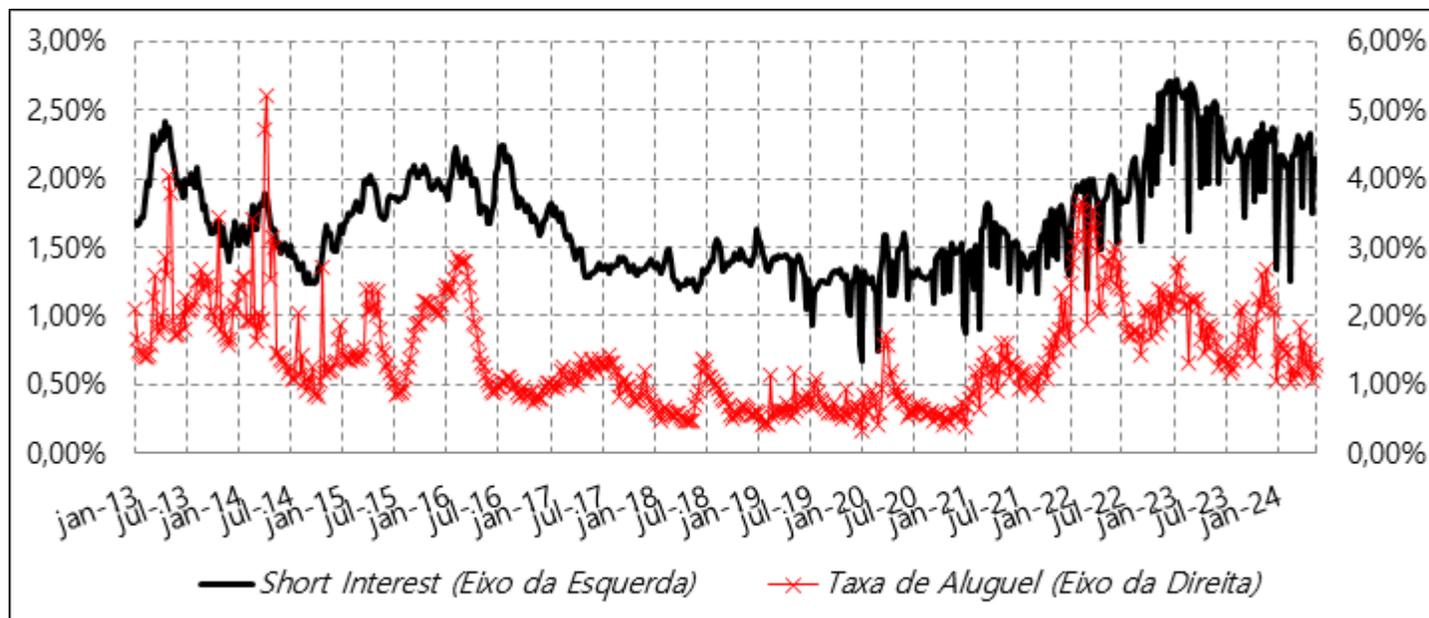


Tabela 3

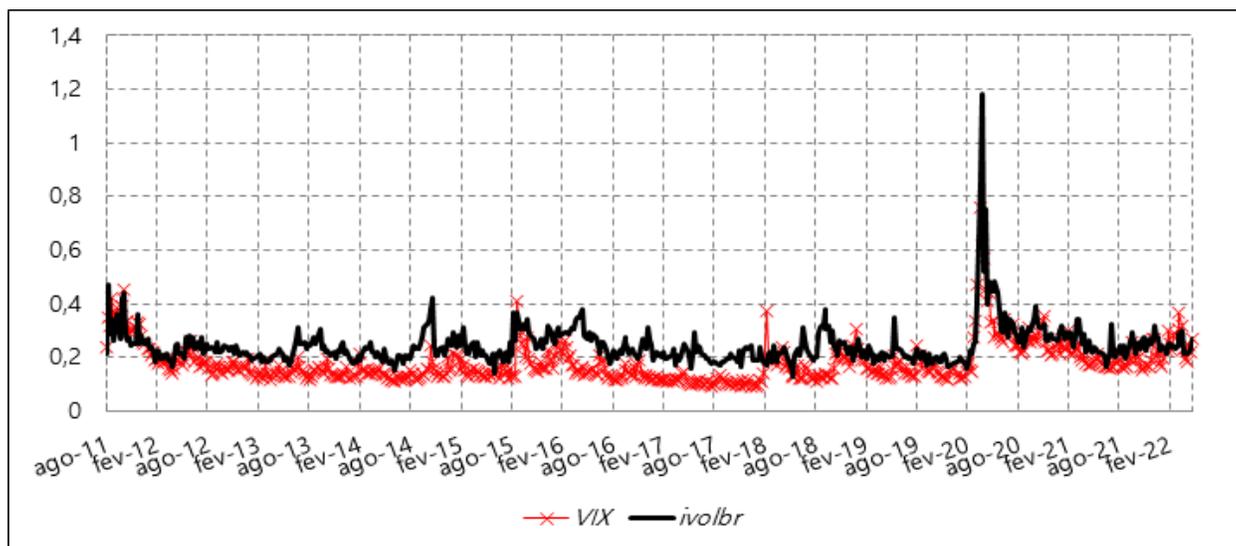
| Cinco Maiores da Semana | | | | |
|----------------------------|-------|--------|-----------------------------|--------|
| Short interest | | | Taxa de Aluguel | |
| 1. | RRRP3 | 18,98% | RCSL3 | 84,54% |
| 2. | AMER3 | 17,29% | BHIA3 | 57,67% |
| 3. | TRPL4 | 16,89% | AMAR3 | 40,76% |
| 4. | BHIA3 | 16,16% | GFS3 | 38,75% |
| 5. | CASH3 | 15,52% | KLBN3 | 38,44% |
| Variação no short interest | | | Variação na taxa de aluguel | |
| 1. | AERI3 | 12,62% | ONCO3 | 21,46% |
| 2. | COGN3 | 1,81% | MGLU3 | 14,31% |
| 3. | RRRP3 | 1,64% | IGT4 | 10,00% |
| 4. | MOVI3 | 1,26% | CTSA4 | 7,91% |
| 5. | AMAR3 | 1,26% | AMAR3 | 7,58% |

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

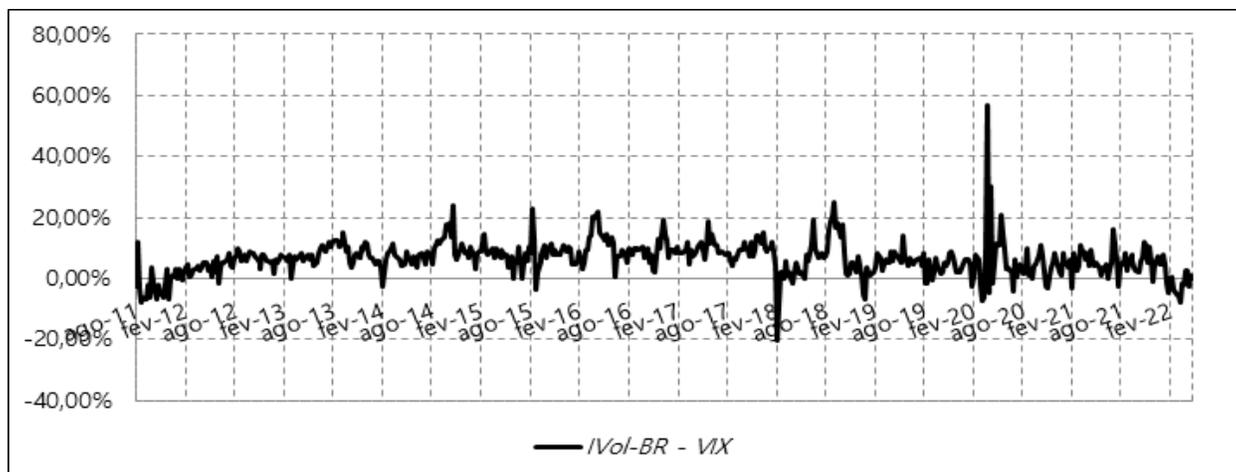
O Gráfico 4A apresenta ambas as séries. O Gráfico 4B apresenta a diferença entre os índices, capturando assim a evolução da incerteza especificamente local. Para detalhes, visite o site do NEFIN, seção “IVol-Br”: <http://nefin.com.br/volatility_index.html>.

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



Sistema de transporte e habitação na região metropolitana de São Paulo: uma abordagem de preços hedônicos

JOÃO PEDRO SALDANHA CORRÊA

Dissertação de Mestrado

Orientador(es): Eduardo Amaral Haddad

Banca: Eduardo Amaral Haddad (presidente),

Inácio Fernandes de Araújo Junior,

Carlos Roberto Azzoni,

Fernando Salgueiro Perobelli

Link: <https://doi.org/10.11606/D.12.2023.tde-12042024-182409>

Resumo

Neste trabalho, estimou-se o preço marginal da acessibilidade aos empregos na composição do preço de oferta do metro quadrado de área útil em imóveis residenciais lançados entre 2014 e 2017 na Região Metropolitana de São Paulo. Isso foi feito por meio de modelos de preços hedônicos que tomam as Zonas de Tráfego (ZTs) formuladas pela Pesquisa Origem Destino 2017 como unidade de análise espacial. A acessibilidade aos empregos foi mensurada por meio de dois índices de acessibilidade: um para o transporte privado (IA PRIV) e outro para o transporte público (IA PUB). Os resultados indicam que um acréscimo de 1000 empregos ao IA PRIV implica uma valorização do metro quadrado de R\$ 1,04, enquanto um igual aumento de 1000 empregos no IA PUB resulta numa valorização de R\$ 0,51. Modelos que tomam o logaritmo do preço total de oferta também foram

estimados, mas testes subsequentes indicaram que suas estimativas contêm viés, potencialmente proveniente de efeitos espaciais não controlados. Dois cenários foram simulados alterando a distribuição de empregos e a infraestrutura de transporte. O primeiro considerou que apenas a distribuição de empregos é modificada, assumindo aquela projetada em Haddad et al. (2020), enquanto a infraestrutura de transporte permanece a mesma. O segundo assume que tanto a distribuição dos empregos quanto a infraestrutura de transporte sofrem alterações. A comparação entre os cenários permitiu isolar o efeito de nova infraestrutura sobre o preço do metro quadrado via o canal da acessibilidade aos empregos. As simulações indicam que aumentos de até 13,5% no índice de acessibilidade por transporte público, decorrentes da nova infraestrutura, implicaram valorizações de até 0,8%.

economia & história



Hallyu, a Onda Coreana e as Indústrias Criativas

RÔMULO MANZATTO (*)

A partir da metade da década de 1990 o chamado efeito *Hallyu*, ou onda coreana, varreu o mundo. O termo tem sido usado para descrever a bem-sucedida disseminação global da cultura sul-coreana para diferentes países e contextos culturais, além de ser visto como um verdadeiro caso de sucesso na mobilização de indústrias criativas para alavancar a expansão econômica nacional.

Esse fenômeno e suas implicações para o desenvolvimento econômico foram abordados em recente relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês).¹

A expansão sul-coreana nos mercados culturais globais ocorreu em

fases. A primeira delas se deu entre a metade da década de 1990 e o início dos anos 2000.

Nessa primeira fase, os programas de TV e a produção musical sul-coreanos foram exportados para outros países asiáticos, como Japão e China. O sucesso televisivo dos chamados *K-dramas* nos mercados vizinhos originou o termo *Hallyu*, para definir a onda cultural sul-coreana que já começava a alcançar outros litorais.

A segunda fase dessa expansão se deu entre a metade dos anos 2000 e o início da década de 2010. Na esteira da emergência de novas tecnologias de mídia digitais como os *smartphones* e plataformas como o *YouTube*, a onda coreana se es-

praiou, tornando-se um fenômeno verdadeiramente mundial.

Esse é o momento em que a música pop coreana, o *K-pop*, consolidou-se como um gênero musical de alcance global. Um exemplo do alcance desse fenômeno, citado pelo relatório da UNCTAD, é a música viral *Gangnam Style*, do rapper sul-coreano Psy, que se tornou o primeiro vídeo a atingir 1 bilhão de visualizações no *YouTube*.

Foi também o momento do surgimento global dos *Idols* sul-coreanos, termo que denomina os então novos artistas da música *pop* coreana que passaram a conquistar legiões de fãs por todo o mundo, com bases de admiradores fiéis também na América Latina e nos países do Oriente Médio.

A onda seguinte começa por volta da metade dos anos 2010 e segue até o presente. Nesse novíssimo cenário, o crescimento quase exponencial das plataformas de *streaming* e similares catalisou uma série de abrangentes transformações no mercado global de produção de conteúdo.

Essa nova forma de oferta dos produtos culturais, combinada com a alta demanda pelo conteúdo da onda coreana, fez com que as plataformas de conteúdo disponibilizassem uma seleção cada vez mais ampla de produções coreanas.

Nesse cenário recente, o relatório da UNCTAD não deixa de citar o sucesso global da série *Round 6*, um drama seriado lançado em 2021 na plataforma de vídeos *Netflix* que logo ocupou o posto de série mais assistida em diferentes países. Alguns anos antes, distribuído em outro circuito, o filme de suspense *Parasita (2019)*, do diretor sul-coreano Bong Joon-ho, recebeu o *Oscar* de Melhor Filme Internacional e a Palma de Ouro no Festival de Cinema de Cannes.

Outro ponto curioso destacado pelos pesquisadores da UNCTAD é

o de que a crescente popularidade desses conteúdos tem levado à criação de legiões de comunidades de fãs unidos em torno do interesse comum pela cultura sul-coreana. Mais do que isso, nessas comunidades, os entusiastas da onda coreana se engajam profundamente em discussões sobre seus astros favoritos.

De fato, o número de organizações *online* relacionadas à cultura coreana tem aumentado cerca de 7% ao ano e seu número de membros cresce a uma impressionante taxa de 36% ao ano.

Boa parte dessas comunidades reúne fãs das principais bandas de *K-pop*, como o BTS e a BLACKPINK, embora haja espaço para comunidades dedicadas a outros nichos como as novelas coreanas, a culinária e o turismo, cita o relatório.

O estudo da UNCTAD aponta que a expansão da onda coreana se deu em um cenário mais amplo de rápido crescimento mundial das Indústrias Criativas que têm sido vistas cada vez mais como um mecanismo viável de desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento.

Também surpreendente é o fato de a produção cultural da Coreia do Sul ter encontrado terreno fértil para se expandir pelo mundo, mesmo enfrentando consideráveis barreiras culturais e de linguagem em relação aos países ocidentais. Temas a serem abordados nas próximas edições deste boletim.

Referência

UNCTAD. **K-content goes global: How government support and copyright policy fuelled the republic of Korea's creative economy.** (UNCTAD/DITC/TSCCE/2023/3), March 21th, 2024.

1 Ver UNCTAD (2024). Utilizo os dados e sigo a exposição do relatório da UNCTAD ao longo desse artigo.

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

Desindustrialização e Reprimarização da Pauta de Exportações: O Caso Brasileiro

IVAN COLANGELO SALOMÃO (*)

O desenvolvimento das maiores economias da América Latina ao longo do século XX guarda especificidades quando comparado à industrialização clássica pela qual haviam passado os países centrais. As principais consequências deletérias do processo de substituição de importações (PSI) se fizeram notar a partir da abertura econômica ocorrida na década de 1990, período em que a participação relativa do setor industrial no PIB brasileiro entrou em declínio permanente.

Do ponto de vista teórico, a explicação para um fenômeno ainda pouco conhecido, a desindustrialização, surgiu tão logo se observaram seus primeiros sinais nas economias desenvolvidas. De acordo com Cairncross (1982), pode-se falar em desindustrialização ao se verificar a ocorrência concomitante de quatro condições: (1) queda da produção de bens manufaturados ou de empregos no setor industrial; (2) transferência de emprego e produto do setor industrial para o de serviços; (3) redução da participação dos bens industriais na pauta de exportações; e (4) contínuo déficit da balança comercial

que dificultasse a importação de bens intermediários e de capital, o que, por sua vez, inviabilizaria a própria produção de bens industriais.

Se Rowthorn e Wells (1987) e Rowthorn e Ramaswamy (1997; 1999) resumiram o fenômeno como uma redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região, Tregenna (2009), por sua vez, procurou ampliar o conceito original, estabelecendo a definição atualmente consagrada na literatura especializada. Segundo a autora, pode-se caracterizar uma economia em processo de desindustrialização quando se verifica uma redução tanto no emprego industrial como proporção do emprego total quanto na participação do valor adicionado do setor industrial no PIB total.

A nova definição de Tregenna suscita duas questões relevantes: (1) a possibilidade de se incorrer em desindustrialização apesar do crescimento da produção industrial em termos físicos (*quantum*); (2) o descasamento obrigatório entre desindustrialização e reprimarização da pauta de exportação, uma

vez que a migração para o exterior de plantas industriais intensivas em trabalho pode ocorrer paralelamente ao aumento da produção de bens exportáveis de maior conteúdo tecnológico (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Dentre as possíveis causas do fenômeno, Rowthorn e Ramaswamy (1999) apontam para fatores internos e externos. Os primeiros, mais frequentemente observados em economias desenvolvidas, respondem à diferença entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e serviços. Conforme as economias se desenvolvem, a segunda tende a crescer mais aceleradamente do que a primeira, de modo que o curso natural do desenvolvimento econômico enseja o aumento da participação do setor terciário no PIB. Ademais, o crescimento da produtividade da indústria é geralmente superior aos outros setores, fazendo com que a própria industrialização incite uma realocação da mão de obra para outros setores, especialmente o de serviços. Trata-se, esta, da chamada “desindustrialização positiva”, processo pelo qual passa a maioria dos países desenvolvidos.

No que toca aos fatores externos, a consolidação das cadeias globais de produção reforçou a diminuição relativa da participação do setor industrial no PIB de grande parte das economias maduras e emergentes. Isso porque observou-se uma esperada mudança de plantas industriais para países que gozam de vantagens comparativas em relação ao custo do trabalho ou à presença de recursos naturais. Como resultado, algumas economias desenvolvidas acabaram por se especializar na prestação de serviços de alto valor agregado.

Por fim, a chamada doença holandesa também contribui para a redução da participação do setor industrial mundo afora. A expressão se refere à queda da competitividade da indústria nacional devido à apreciação cambial, resultante, por sua vez, da opulência relativa de determinado recurso natural. Sua principal consequência é a especialização ricardiana associada à “reprimarização” da pauta de exportações ou à produção de bens industriais intensivos em trabalho – o que reforça, por sua vez, os déficits comerciais no setor industrial e superávits nos demais. Por esse motivo, é classificada como “desindustrialização negativa ou precoce”, dado que o processo se inicia antes de se alcançar determinado nível de renda *per capita*.

A participação do setor industrial no PIB brasileiro alcançou seu nível máximo ao final da década de 1970,

quando o amadurecimento dos investimentos do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) completou a estrutura da manufatura nacional. Arend (2009) e Bresser-Pereira (2013) sugerem os anos 1980 – quando a crise da dívida externa encerrou o ciclo de inversões industriais – como o momento em que se iniciou o processo de desindustrialização brasileira. A abertura econômica levada a cabo a partir de 1990 reforçou a valorização cambial, o que elevou o salário real e favoreceu o consumo de bens importados, manufaturados em sua maioria. De acordo com Marquetti (2002), a desindustrialização daquele momento se caracterizava tanto pela redução da participação do emprego industrial como do valor adicionado no PIB. O século XXI reforçou essa tendência mesmo após a flutuação cambial, em janeiro de 1999. Bresser-Pereira e Marconi (2008) e Bresser-Pereira e Gala (2010) argumentam que a paulatina valorização cambial observada em meados dos anos 2000 neutralizou os benefícios fugazes que a depreciação do real verificada em 2002 trouxera ao setor industrial brasileiro.

Apesar de concordarem com o diagnóstico, economistas ortodoxos divergem quanto a suas causas. Bacha e Fishlow (2012) demonstram, por exemplo, que o *boom* das *commodities* contribuiu diretamente para a queda relativa na participação da indústria em diversas economias latino-ameri-

canas. Nesse mesmo sentido, Bacha (2013) sugere que tal resultado – queda da participação da indústria de transformação de 18% para 16% entre 2005 e 2011 – pode ser atribuído, em grande medida, à bonança externa que brindou os exportadores de bens primários naquele período.

Além dos fatores externos, Cano (2012) arrola uma série de motivos – como a extinção da política de controle de importações, a política monetária contracionista, a seletividade dos investimentos estrangeiros diretos (IED) e a desaceleração da economia mundial – os quais, segundo o autor, aprofundariam a desindustrialização “precoce e nociva, dando-lhe um sentido regressivo do progresso econômico.” (p. 4).

Por outro lado, há autores os quais atenuam os efeitos deletérios desse processo. Muito embora Bonelli e Pessôa (2010a) concordem que o setor manufatureiro tem tido, de fato, sua participação reduzida no PIB nacional, os autores questionam a natureza de suas consequências. Para eles, não se está diante de um “processo avassalador” de desindustrialização, “mas, apenas, indícios a partir da experiência histórica de mais longo prazo.” Indo além, defendem que a indústria brasileira tem apresentado desempenho “bastante satisfatório”, pois não apenas acompanha a trajetória do PIB, como demonstra “vigor”

durante o período do ciclo de re-
cuperação da atividade econômica.

Nassif (2008) vai além ao indicar que os dados não corroboram o diagnóstico de desindustrialização da economia brasileira. Em seu entendimento, não se “assistiu a um processo generalizado de mudança na realocação de recursos produtivos e no padrão de especialização dos setores com tecnologias intensivas em escala, diferenciada e *science-based* para as indústrias baseadas em recursos naturais e em trabalho.” (p. 89).

1 As Interpretações

Ainda que por demais esquemático, pode-se dividir o debate historiográfico em dois polos principais: os economistas de tradição estruturalista argumentam que o Brasil padece de desindustrialização há, pelo menos, três décadas, cujas principais causas podem ser resumidas na apreciação do câmbio, na abertura econômica e na valorização dos termos de troca. Do outro lado, economistas liberais defendem que as transformações pelas quais vem passando a economia brasileira desde os anos 1980 não afetaram de forma exatamente negativa a indústria nacional. Além disso, sugerem que a valorização real do câmbio favoreceu o setor ao facilitar a importação de bens de capital mais modernos.

De forma geral, os primeiros defendem a neutralização da doença holandesa por meio de uma política de desvalorização real da taxa de câmbio ao nível de “equilíbrio industrial” – a taxa que torna competitivas empresas que operam na fronteira tecnológica e organizacional. De acordo com Bresser-Pereira (2012, s.p.), a “pequena e temporária redução de salários reais” seria compensada pelo eventual fôlego conferido ao setor, tratando-se, pois, de um sacrifício transitório para oferecer competitividade à indústria nacional. Para os desenvolvimentistas de mercado interno, o governo deveria adotar uma política industrial ativa por meio da concessão de subsídios, da desoneração tributária, redução de encargos trabalhistas etc. para aquelas empresas que demonstrarem competitividade internacional.

Já para o segundo grupo, a desindustrialização não traria apenas consequências onerosas. Em primeiro lugar, o estudo comparativo realizado por Bonelli, Pessôa e Matos (2013) confirma que se trata de um fenômeno global, de modo que nem todas as economias são negativamente afetadas. Ao analisarem um conjunto de 185 países, os autores demonstram que, em 1970, o produto industrial representava 25% do PIB mundial; em 2007, a relação atingiu 17%.

Nesse sentido, Bonelli e Pessôa (2010b) argumentam que o caso brasileiro esteve condizente com

a tendência mundial. Os autores refutam a hipótese de queda estrutural do emprego na indústria de transformação no total da população ocupada, pois segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o emprego industrial aumentou de aproximadamente 13% (1992) para 14,4% (2008). Os resultados das Pesquisas Industriais Anuais (PIA), reportados pelas empresas, apontam para o mesmo sentido: o emprego industrial aumentou de 7,4% da população ocupada total (1996) para 8,3% (2008).

Na comparação com 16 países com características econômicas semelhantes – sociais, tecnológicas e de dotação de fatores de produção –, pode-se inferir que o setor industrial brasileiro era sobrerrepresentado nos anos 1970, época em que respondia por 25,3% do PIB – quase 5 pontos percentuais a mais do que a média do grupo. Alinhada à tendência mundial, a indústria daquele subgrupo passou por uma redução relativa aos respectivos PIBs a partir da década subsequente.

Nesse sentido, os autores concluem que, na verdade, o Brasil estava “sobreindustrializado” no início dos anos 1970, padecendo, assim, da chamada “doença soviética” (BONELLI; PESSÔA; MATOS, 2013, p. 67). Diante dessa realidade, Carvalho, Berriel e Bonomo (2013, p. 328) vão além ao defenderem uma verdadeira “política de desindus-

trialização”. Atualmente, tal medida seria desnecessária, uma vez que a participação da indústria brasileira pode ser considerada natural se confrontada com a realidade internacional.

Referências

- ARENDE, Marcelo. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2009.
- BACHA, Edmar. Bonança externa e desindustrialização no Brasil: uma análise do período 2005-2011. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica B. de (orgs.). **O futuro da indústria no Brasil. Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BACHA, Edmar; FISHLOW, Albert. Recent commodity price boom and Latin American Growth: more than New Bottles for an Old Wine? **The Oxford Latin American Economics Handbook**, p. 394-410, 2012.
- BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de A. **A desindustrialização brasileira em debate**. Carta do Ibre. Rio de Janeiro: FGV, 2010a.
- BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de A. **A Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2010b.
- BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de A; MATOS, Silvia. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica B. de (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil. Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desprotecionismo e desindustrialização. **Valor Econômico**. São Paulo, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: AZEVEDO, André Filipe Z. de; FEIJÓ, Carmem; CORONEL, Daniel A. (orgs.). **A desindustrialização brasileira**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. **Existe doença holandesa no Brasil?** Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo A. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e novo-desenvolvimentismo. Santiago, **Revista de la Cepal**, n. 100, 2010.
- CAIRNCROSS, Alexander. What is deindustrialisation? In: BLACKABY, F. (ed.). **Deindustrialisation**, p. 5-17. London: Pergamon, 1982.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.
- CARVALHO, Carlos V. de; BERRIEL, Tiago C.; BONOMO, Marco Antonio C. Diversificação da economia e desindustrialização. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica de (Coords.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- MARQUETTI, Adalmir. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. São Paulo, **Estudos Econômicos**, v. 32, n. 1, 2002.
- NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? São Paulo, **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.
- OREIRO, José L.; FEIJÓ, Carmem. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. São Paulo, **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.
- ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Deindustrialization: causes and implications. **IMF Working Paper**, 42, p. 1-38, 1997.
- ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Growth, Trade and deindustrialization. **IMF Staff Papers**, v. 46, n.1, 1999.
- ROWTHORN, Robert; WELLS, John. **De-industrialization and foreign trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- TREGENNA, Fiona. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, 2009.

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

Crítica à Economia Política do Regime Militar no Brasil: Notas a Partir da Historiografia

GUILHERME GRANDI (*)

1 Introdução: Crise e Golpe

Este ano de 2024 marca os 60 anos do golpe militar de 1964. Fato histórico que infelizmente interrompeu o curso da democracia brasileira e que, portanto, merece ser estudado para que episódios como esse nunca mais voltem a acontecer em nosso país. Mas, antes de nos debruçarmos sobre a economia política do regime militar, tema deste artigo, vamos primeiro aos seus antecedentes históricos.

Em 1961, ao assumir a presidência da República, Jânio Quadros expôs publicamente em seu discurso de posse a situação financeira que ele havia herdado do governo anterior: uma dívida externa de cerca de US\$ 3 bilhões, dos quais dois terços deveriam ser quitados durante seu governo; déficit no balanço de pagamentos; déficit público; e uma taxa de inflação anual em torno de 26% (MELO; BASTOS; ARAÚJO, 2021, p. 223). Após pouco mais de seis meses no cargo, Jânio renunciou e imediatamente seus ministros militares se reuniram e decidiram por vetar a posse de João Goulart, vice-presidente eleito pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os congressistas do par-

tido União Democrática Nacional (UDN) apoiaram o veto à revelia da população brasileira. Uma solução de mudança do regime político foi então negociada com os militares, por meio da atuação do deputado mineiro do Partido Social Democrata (PSD), Tancredo Neves, e Goulart aceitou o parlamentarismo como forma de governo. A historiografia especializada nesse período destaca o contexto de crise política e econômica que marcou as fases parlamentarista (sem comando efetivo) e presidencialista (governada sob extrema pressão e tensão institucional) do governo de Jango. Hildete Melo, Carlos Bastos e Victor Araújo (2021, p. 224-225) esclarecem ao pontuar que:

A instabilidade político-institucional refletiu-se no âmbito econômico e esteve intimamente ligada à execução da política econômica de curto prazo que visava à estabilização da economia, mantendo sempre vivas as metas de crescimento com reformas sociais, cobradas insistentemente pelos movimentos sindical e social.

De 1958 até o golpe de 1964, socialistas e comunistas, protagonistas importantes do processo histórico

desses anos, propunham as reformas de base defendidas pelo governo do presidente João Goulart: agrária, bancária, administrativa, urbana, fiscal. Nas idas e vindas do acirramento da luta de classe na sociedade brasileira, defendia-se a construção de um governo nacionalista e democrático. Mas essas forças, sobretudo os comunistas, combatiam a política conciliatória do Presidente Goulart. Talvez as forças de esquerda, especialmente os comunistas, estivessem contagiadas pelo sucesso da Revolução Cubana de 1959 e apressadas em mudar o Brasil.

Pressionado, portanto, por todos os lados, Jango indicou o próprio Tancredo Neves para o cargo de primeiro-ministro que, por sua vez, nomeou o banqueiro Walter Moreira Salles para a pasta da Fazenda. Segundo Pedro Fonseca (2004), as propostas de Moreira Salles seguiam o receituário ortodoxo de combate à inflação visando também recuperar a credibilidade externa do país ao perseguir o equilíbrio das contas externas do balanço de pagamentos. A despeito das sucessivas trocas ministeriais – depois de Moreira Salles vieram os ministros Miguel Calmon, San

Tiago Dantas, Carvalho Pinto e Ney Galvão – Fonseca (2003) observa que a ênfase no combate à inflação se manifestou mais claramente em duas ocasiões durante o governo Jango: nos primeiros meses do parlamentarismo, sob a já mencionada gestão Salles no ministério da Fazenda, e no início da fase presidencialista no ministério de Dantas. Na avaliação do autor, o principal problema enfrentado vinculava-se à incapacidade do governo de resistir às pressões e à dificuldade de compor uma aliança política estável o suficiente para levar adiante um projeto, de maior prazo, dedicado a compatibilizar crescimento com estabilidade macroeconômica. Sistemáticamente contestado desde o início do seu mandato presidencial, Goulart se viu premido a demonstrar e convencer aliados e opositoristas quanto à credibilidade da sua política e à legitimidade do seu governo. Contudo, e dada a já referida conjuntura de acirramento da luta de classes no país, o governo oscilava entre lançar mão de instrumentos monetários, cambiais e fiscais para aliviar as pressões e buscar ampliar a sua base de sustentação política e implementar reformas estruturais de base, além das propostas de encampação de empresas estrangeiras e da revisão da lei de remessa de lucros que, sem sombra de dúvidas, pesaram no abalo da imagem externa do governo e na intensificação da insatisfação de grupos de interesses economicamente expressivos, como certos segmentos do empre-

sariado, o capital estrangeiro e o setor financeiro.

Os dados oficiais do governo mostram que a situação de estagflação não foi superada, mesmo mediante o enfrentamento de orientação híbrida representado pelo Plano Trienal, que mesclava medidas heterodoxas com ortodoxas. O diagnóstico de inflação contido no Plano apontava para o descontrole do déficit público e, nesse sentido, propunha-se a adoção de políticas restritivas tanto nos campos fiscal como monetário. Uma política de realismo cambial também foi adotada por sugestão de Celso Furtado e San Tiago Dantas, formuladores do Trienal e ministros do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, de modo que o resultado, nos primeiros meses de 1963, foi uma desvalorização da taxa de câmbio da ordem de 30%, com o IPC chegando a 16,6% no primeiro trimestre desse ano (MELO; BAS-TOS; ARAÚJO, 2021, p. 236).

À época, a situação exigia, não restam dúvidas, uma mudança de diretriz da política econômica e dos padrões distributivos em conjunto a uma substancial elevação das receitas do setor público, de modo que fosse possível financiar pelo menos parte do referido déficit. Uma vez consolidado o golpe, o regime militar iniciou sua trajetória de reformas por meio de uma política que visava, em linhas gerais, reduzir o déficit fiscal mediante o aumento das tarifas públicas, res-

tringir o crédito (via aumento da taxa real de juros) e comprimir a propensão ao consumo das famílias por meio de uma política de arrocho salarial. Como resultado, a taxa de inflação anual caiu de cerca de 100% no primeiro trimestre de 1964 para algo em torno de 20% em 1969, ao passo que o produto teve uma taxa de crescimento que, de 0,6% em 1963, chegou a 9,8% em 1968 (LARA RESENDE, [1990] 2014, p. 213). A propósito, esse mesmo autor refuta a ideia de que o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), do primeiro presidente militar (o marechal Castello Branco), teria sido um plano econômico ortodoxo, uma vez que entre os seus objetivos havia a preocupação em alcançar taxas positivas de crescimento e, portanto, certa tolerância com a inflação que deveria ser combatida segundo uma estratégia gradualista.

2 Estabilização e Reformas em Contexto de Repressão Política: o PAEG

No debate da bibliografia especializada nesse período histórico, é comum encontrarmos a discussão sobre o diagnóstico referente à situação da economia brasileira elaborado à época do PAEG, seus objetivos, as medidas adotadas e o perfil das reformas propostas por Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões, ministros do Planejamento e da Fazenda do governo Castello Branco, respectivamente.

Menos comum, contudo, é o debate sobre o modelo de desenvolvimento adotado ao longo dos 21 anos de vigência do regime militar no Brasil, que impôs, não há dúvidas, uma “modernização conservadora pelo alto” em virtude das mudanças terem ocorrido à margem da participação política da sociedade civil, que foi sistematicamente calada e oprimida pelos órgãos de repressão então institucionalizados, que censuraram, perseguiram, prenderam, torturaram e assassinaram seus principais e mais combativos opositores.

A literatura produzida especificamente por economistas tem se debruçado sobre a discussão acerca do caráter das medidas de política econômica e das reformas adotadas durante o Programa, no sentido de classificá-las como ortodoxas ou heterodoxas. Se no que diz respeito ao diagnóstico da inflação do período não há dúvidas quanto ao seu viés ortodoxo, quanto aos instrumentos adotados as opiniões dos autores se mostram mais controvertidas. O déficit público e a política populista de reajuste salarial, que até então vinha sendo adotada, foram identificados à época como os principais responsáveis pelo aumento da inflação. Roberto Campos se manifestava explicitamente nesse sentido e Antonio Delfim Netto, por meio de um estudo sob sua coordenação publicado em 1965, também não deixou de frisar essas duas, além de outras variáveis explicativas

da inflação brasileira, como a tendência à desvalorização do câmbio e o comportamento dos agentes em relação à demanda por crédito e o efeito daí decorrente sobre a velocidade-renda da moeda.

De acordo com Affonso Pastore e Maria Cristina Pinotti (2015), um dos principais desafios do PAEG era conter o financiamento inflacionário do déficit público de modo a induzir o governo a depender menos da receita de senhoriação, isto é, a receita resultante do poder de monopólio da emissão de moeda, o que equivale também ao rendimento real que o Estado obtém por meio da inflação. Diminuir essa dependência dessa espécie de “imposto” sobre a manutenção do encaixe monetário era crucial dentro da estratégia gradualista de combate à inflação contemplada no PAEG, pois, segundo tais autores, todo o déficit era financiado pela receita de senhoriação, antes da criação do Banco Central em 1964, e déficits públicos mais elevados exigiam, portanto, senhorições mais elevadas. À medida que estas se elevavam, taxas de inflação mais altas surgiam e, assim, se elevavam também as expectativas futuras de inflação, reduzindo o estoque real de moeda e corroendo a base do imposto inflacionário. Segundo esse mecanismo, a autoridade monetária se via obrigada a elevar o nível de expansão monetária retroalimentando o processo inflacionário. Os autores viam a questão da seguinte forma:

A existência de déficits públicos geradores de inflação é sempre uma evidência de falta de disposição e/ou de poder político de tributar grupos da sociedade, e em larga medida a inflação brasileira naqueles anos era o fruto da crise política na qual o país estava imerso. Em princípio, os déficits públicos poderiam ser financiados com o aumento da dívida pública, porém este caminho não poderia ser trilhado devido à ausência do instrumento da dívida pública: ainda que as autoridades monetárias desejassem resistir às pressões para o financiamento inflacionário do déficit, evitando a compra em mercado aberto de títulos públicos, não poderiam fazê-lo. A solução encontrada pelo PAEG era óbvia: era necessário reduzir o déficit público, cortando gastos, eliminando subsídios e melhorando a eficácia da arrecadação tributária, para o que era necessária uma reforma tributária. Ao lado disso era preciso criar instrumentos da dívida pública que pudessem ser utilizados mesmo que o declínio da inflação fosse gradual (PASTORE; PINOTTI, 2015, p. 20).

Foi exatamente isso que a equipe econômica composta por Mario Henrique Simonsen e Eugenio Gudin, além, é claro, de Campos e Bulhões, perseguiu entre 1964 e 1967, aliado a outros objetivos do PAEG que podemos elencar da seguinte maneira:

- 1) Estabilizar a economia gradualmente e ao mesmo tempo obter uma taxa média de crescimento de cerca de 6% a.a..
- 2) Necessidade de promover inicialmente uma inflação corretiva de tarifas e câmbio.
- 3) Redução gradual da inflação a uma taxa de 10% em 1966.
- 4) Reversão da tendência de déficits crônicos do balanço de pagamentos, visando aumentar a capacidade de importar da economia brasileira.

A gestão Castello Branco adotou um amplo conjunto de políticas: redução do déficit do caixa governamental; política tributária voltada para o aumento da capacidade arrecadatória do governo com controle de gastos e formação compulsória de poupança interna; política monetária ajustada às metas de inflação e à meta de crescimento; política bancária destinada a melhorar a eficiência do sistema de oferta de crédito ao setor privado; e uma política de investimento público a ser direcionado sobretudo aos setores de infraestrutura. A estratégia gradualista da política anti-inflacionária se justificava em virtude da intenção do governo de evitar o acirramento das contestações sociais diante do reduzido apoio popular ao recém-instaurado regime ditatorial. Também nessa linha, foi instituído o mecanismo de indexação via correção mone-

tária para solucionar o conflito distributivo resultante da defasagem dos reajustes de preços, objetivando preservar certo nível de poupança, atualizar os ativos das empresas pelo valor real e criar um mercado voluntário de títulos públicos por meio do lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

Com a Lei nº 4.357 de 16 de julho de 1964, o governo instituiu um mercado de capitais mediante a captação de recursos no mercado interno, no qual as ORTNs ficavam imunes aos efeitos da inflação devido à correção monetária. Pastore e Pinotti (2015) esclarecem que, de início, tais títulos públicos foram concebidos como instrumentos não inflacionários de financiamento do déficit público e, tempos depois, se transformaram numa unidade para reajustar contratos, de modo a elevar progressivamente o grau de indexação da economia brasileira. Já no campo fiscal, com a instituição de uma série de impostos indiretos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), a reforma tributária do PAEG permitiu ao governo aumentar a arrecadação ao mesmo tempo que intensificou o caráter regressivo do sistema tributário do país, prejudicando os extratos de renda mais baixos da pirâmide social. Além disso, observou-se um controle maior dos gastos públicos e a adoção de uma política de arrocho salarial por meio de

uma nova regra para a realização dos reajustes. Sinteticamente, a fórmula de reajustamento salarial passou a tomar por base o salário médio real dos 24 meses anteriores ao mês do reajuste, acrescido da metade da inflação prevista pelo governo para o ano seguinte, o chamado resíduo inflacionário. Os dados apontam para uma expressiva redução dos salários reais, tendo o número-índice do salário mínimo real caído de 100 em março de 1964, para 89 em março do ano seguinte, até chegar a 71,9 em março de 1967 (LARA RESENDE, 2014, p. 200-201).

Segundo o próprio documento do PAEG, havia *“três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade”* (PAEG, 1965, p. 28 *apud* CURADO, 2021, p. 412). De qualquer forma, é um equívoco pensar que o PAEG pode ser considerado fundamentalmente um programa de controle da inflação. Para Marcelo Curado (2021, p. 413):

O plano apresentava um diagnóstico bastante completo de diversos aspectos da vida econômica brasileira a partir de um amplo conjunto de observações empíricas, e contava, em diversos temas, com embasamento teórico compatível com o desenvolvimento da teoria econômica. Campos, Bulhões, Simonsen e a equipe técnica do ministério não

elaboraram apenas um programa de combate à inflação, mas um amplo diagnóstico sobre aspectos essenciais para o desenvolvimento econômico, do qual o controle da inflação era evidentemente parte integrante.

A respeito dos seus resultados, o PAEG gerou resultados mais robustos na área fiscal e no controle inflacionário do que em relação às metas monetárias e de crescimento da economia. A inflação foi de 92%, em 1964, para 39% em 1966, longe, portanto, dos 10% previstos. A taxa média de crescimento também ficou abaixo da meta perseguida de 6%, em 4,2% a.a. Já o déficit público cedeu constantemente de 4,2% do PIB, em 1963, para 3,2%, 1,6% e 1,1%, respectivamente para os anos 1964, 1965 e 1966. No setor externo, houve queda das importações em virtude do baixo crescimento em 1964/65 (taxas de 3,4% e 2,4%, respectivamente) e recuperação das exportações (PATRÍCIO; D'OLIVEIRA, 2021, p. 255). Se, por um lado, a política de arrocho e fórmula de ajuste salarial, formulada por Simonsen, deprimiu o poder de compra da massa assalariada ao contribuir com o objetivo de controlar a demanda e, assim, reduzir a inflação, por outro, tal política comprometeu o crescimento da economia haja vista os elevados níveis de capacidade ociosa da estrutura produtiva à época no país (CURADO, 2021, p. 415). Esse movimento, que alguns estudiosos chamam de *stop and go*, isto é, de

taxas de crescimento não sustentadas no tempo, se tornou um dos pontos privilegiados de crítica de Delfim Netto, ministro que substituiu Bulhões na pasta da Fazenda a partir de 1967 e que se tornaria, até o início de 1974, o responsável pelo chamado “milagre brasileiro”.

3 Crescimento Econômico com Recrudescimento do Autoritarismo: o Milagre” Brasileiro

No Rio de Janeiro, numa tarde do dia 13 de dezembro de 1968, o presidente Arthur da Costa e Silva se reuniu no Palácio das Laranjeiras com o Conselho de Segurança Nacional para protagonizar um dos episódios mais vexaminosos, antidemocráticos e, portanto, abjetos da história político-institucional do Brasil republicano: a assinatura, na companhia de outros 23 homens entre ministros e membros da cúpula das Forças Armadas, do Ato Institucional nº 5. Rodrigo Vizeu (2019, p. 185-186) esclarece o seguinte acerca do infame AI-5:

Na teoria, estava mantida a Constituição de 1967. Na prática, a nova norma se sobrepunha à Carta. Com amplos poderes, Costa e Silva podia fechar o Congresso indeterminadamente, o que foi feito. Sem Legislativo em funcionamento, o Executivo federal estava apto a alterar leis, assim como a intervir livremente em estados e municípios.

O presidente ficava autorizado a suspender direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos, cassar mandatos e confiscar bens. Quem estivesse com suas prerrogativas suspensas era proibido de se envolver em atividade política e era passível de ser vigiado e proibido de frequentar determinados locais.

Em um dos seus pontos mais críticos, o AI-5 determinava, ainda, a suspensão da garantia de habeas corpus para, entre outros, crimes políticos ou contra a segurança nacional. Sem a possibilidade de recorrer à Justiça para ganhar a liberdade, quem fosse considerado inimigo do Estado ficava à mercê do arbítrio das forças policiais.

Com a edição do AI-5, ficou consolidado o endurecimento do regime ditatorial e, embora os governos militares tivessem conseguido baixar consideravelmente a inflação entre 1964 e 1973 à custa, porém, do agravamento da desigualdade social, Delfim Netto teceu à época críticas incisivas ao caráter ortodoxo do PAEG, que insistiu num controle rígido da demanda agregada centrado na restrição da oferta de moeda e crédito. Em sua opinião, a economia política em favor da austeridade defendida por Campos e Bulhões levava à queda dos níveis de produção e emprego e por isso, entre 1964 e 1966, a economia brasileira experimentou duas curtas recessões em decorrência das flutuações e da própria inadequação da política monetária executada

pelos acima referidos paladinos da ortodoxia. Associadas a isso, as oscilações conjunturais, afetando negativamente os determinantes das decisões de investimento (por exemplo, a taxa de lucro esperada, a disponibilidade de fundos e as expectativas de ampliação da demanda futura), comprometiam a possibilidade de retomar o curso do crescimento econômico sustentado (MACARINI, 2006, p. 458-459).

Diante desse cenário, e segundo José Pedro Macarini (2006, p. 459), o objetivo prioritário da administração Costa e Silva e de seu ministro da Fazenda Delfim Netto era buscar a estabilização do crescimento industrial em torno da sua tendência de longo prazo, de modo a forjar a erradicação do ritmo de *stop and go* da economia brasileira, responsável pelo fracasso da política do governo anterior em tentar conciliar desinflação progressiva com a retomada do desenvolvimento idealizado pelo regime militar. Regis Bonelli e Pedro Malan (1976, p. 357) observam que o significativo crescimento econômico do período do “milagre” (taxa média de 11,2% entre 1968 e 1973) se deveu muito mais “à *conjunção de uma fase de recuperação cíclica da economia brasileira com uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável*” do que em virtude da condução eficiente da política macroeconômica delfiniana. Os autores salientam que os termos de troca “*evoluíram de maneira amplamente favorável ao Brasil, tendo*

os preços externos de produtos agrícolas de exportação brasileira quase dobrado entre 1968 e 1974”, e criticam o fato de o governo ter minimizado a importância ascendente da conta de capital e do serviço da dívida externa em um contexto de significativa expansão da liquidez internacional, que “*cresceu em 4 anos (entre 1969 e 1973) a uma taxa média anual de 24% ao ano, enquanto a média anual para os 20 anos anteriores (1949/69) havia sido da ordem de 2,8% ao ano*” (BONELLI; MALAN, 1976, p. 359).

A crise do Sistema de Bretton Woods, com o fim da conversibilidade do dólar a uma taxa fixa com o ouro em 1971, fez aumentar o número de operações de empréstimos que escapavam à capacidade de supervisão e regulamentação dos bancos centrais de diversos países mundo afora, o que possibilitou uma formidável expansão do circuito financeiro internacionalizado do qual o Brasil passava a participar cada vez mais. Bonelli e Malan (1976, p. 362) observam que essa alegada internacionalização da economia brasileira, pela esfera comercial e fundamentalmente pela financeira, impôs certos entraves à condução da política econômica, deixando os governos militares no Brasil em compasso de espera por “*eventos exógenos compensatórios como solução para o desequilíbrio externo e interno*”.

De modo a tentar remediar a baixa propensão à poupança dos brasilei-

ros, a economia política do regime militar, por meio de um modelo pautado na incompatibilidade entre o padrão de consumo dos estratos mais elevados da renda e a geração interna de poupança, criava uma contradição elementar que estava na base do agravamento da desigualdade de renda no país e do seu nível exagerado de endividamento externo, cuja evidência se dava pelo aumento considerável da demanda por recursos financeiros ao longo de toda a década de 1970. Este dado, por sua vez, fortaleceu em demasia a posição dos intermediários financeiros que negociavam com dinheiro e com outros ativos de elevada liquidez, e cuja participação na renda global aumentou significativamente nesse período. Uma das principais distorções produzidas pelo modelo de desenvolvimento posto em marcha pelo ministro Delfim Netto, segundo Furtado (1983), consiste no agravamento da concentração de renda no Brasil sem a necessária e correspondente elevação dos investimentos produtivos, pois quanto mais concentrada fosse a renda, maior seria a fração direcionada ao financiamento do consumo de bens duráveis e, por conseguinte, menor a taxa de poupança.

O afluxo de recursos a baixo custo para o país produziu, de acordo com Furtado (1981), a ilusão da flexibilidade aos setores industriais que buscavam se reequipar em níveis tecnológicos mais avançados até quando as condições de con-

tração de empréstimos permanecessem favoráveis. Assim, a dívida externa que em 1964 era de cerca de US\$ 3 bilhões chegou à marca de aproximadamente US\$ 13 bilhões em 1973. É verdade que o setor de bens de capital se beneficiou de um incremento considerável das importações de equipamentos, que cresceu a uma taxa anual de 28% em termos reais entre 1969 e 1974. Tal movimento, no entanto, teria sido realmente benéfico aos interesses nacionais do Brasil se tivesse ocorrido concomitantemente a um aumento das exportações de bens de maior conteúdo tecnológico em vez das vendas ao exterior dos setores tradicionais, como o da agropecuária.

De acordo com Victor Araújo (2021, p. 283), as políticas macroeconômicas do governo Costa e Silva, que se estenderam para a gestão seguinte de Emílio Garrastazu Médici, tinham um caráter evidentemente heterodoxo ao combinarem expansão do crédito e do gasto público com controle de preços¹, inclusive com a adoção do regime de minidesvalorizações cambiais que vigorou até 1979. Os aspectos de continuidade entre o PAEG e a política econômica do “milagre” são destacados por Maria da Conceição Tavares e José Serra (1972) ao pontuarem que com as reformas financeira, bancária e tributária, em conjunto com a política de arrocho salarial, o PAEG inaugurou um novo padrão de acumulação capitalista no Brasil, caracterizado

pela presença maciça do capital estrangeiro em setores estratégicos e por um papel secundário relegado ao setor privado nacional. Já ao Estado coube dar suporte por meio de investimentos nos setores de infraestrutura e de insumos produtivos às empresas multinacionais que, em conjunto com os bancos estrangeiros de investimento, fomentaram um “novo estilo de desenvolvimento” baseado no crescimento com endividamento. Durante os anos 1960 e 1970, a acumulação financeira avançou consideravelmente e se tornou “importante fator para a concentração da propriedade e da renda”, pois, nesse modelo, a concentração de renda “exerce papel fundamental ao novo padrão de acumulação porque o novo eixo dinâmico é capaz de se viabilizar mesmo sob um mercado interno estreito, prescindindo de melhorias na distribuição de renda” (ARAÚJO, 2021, p. 285).

Em resumo, Jennifer Hermann (2011, p. 66-67) é precisa em sua explicação sobre o sentido do termo “milagre” brasileiro. As altas taxas de crescimento com controle da inflação se deram em função: (1) do excesso de capacidade ociosa herdado do período entre 1962 e 1967; (2) do estrito controle do governo sobre preços industriais e juros; (3) da política de achatamento dos salários reais; e (4) da política agrícola que modernizou o setor e estimulou a expansão da produção de alimentos e de bens exportáveis, também

com o objetivo de conter as pressões inflacionárias. Nesse passo, o equilíbrio externo também pôde ser compatibilizado com elevadas taxas de crescimento do produto interno graças à combinação das seguintes condições favoráveis: liquidez abundante a juros baixos no mercado externo e a aproximação diplomática e comercial com os Estados Unidos, que apoiaram o golpe militar de 1964; e a melhoria dos termos de trocas em virtude do aumento dos preços das *commodities* exportáveis, associada ao aumento da corrente mundial do comércio.

4 Considerações Finais: da Marcha Forçada à Crise do Endividamento Externo

É fundamental assinalar, em resposta aos saudosistas do período da ditadura, que o legado deixado pelos governos militares, após 21 anos de censura, repressão política e modernização econômica, foi uma crescente desigualdade social e uma inflação ascendente e descontrolada aliadas a um Estado fragilizado, ineficiente e insolvente, em virtude da magnitude a que chegou o seu nível de endividamento, que fez do Brasil o país detentor da maior dívida externa do mundo, de US\$ 100,2 bilhões! Há autores que atribuem tais resultados alarmantes à execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) durante a gestão presidencial de Ernesto Geisel.

Albert Fishlow (1986), por exemplo, é enfático ao afirmar que a preocupação das autoridades econômicas do governo com a escalada do custo do serviço da dívida foi sendo minimizada à medida que se observava entradas cada vez mais maciças de capital externo durante a década de 1970. Sobre o II PND, o autor ressalta a aparente coerência em resolver, no curto prazo, o desequilíbrio do balanço de pagamentos após o choque internacional do petróleo de 1973, ao mesmo tempo que o país estava respondendo à necessidade de alterar o tipo de desenvolvimento e de aprofundar a estrutura industrial no longo prazo. O erro, segundo Fishlow, foi o peso excessivo dado à substituição de importações como forma de aliviar a restrição de divisas, aliado ao fato de o Plano se pautar por uma expressiva expansão do setor público que impôs um crescente financiamento do déficit por meio de recursos externos. Desse modo, o Estado brasileiro se ampliou, mas se tornou economicamente fraco ao necessitar cada vez mais de subsídios, o que fazia ampliar sistematicamente o déficit público.

De fato, os anos 70 assinalaram o esgotamento do modelo de desenvolvimento que vinha sendo até então orquestrado pelos governos militares no Brasil. Na esteira do primeiro choque do petróleo, portanto, a economia brasileira começou a apresentar uma tendência de desaceleração do crescimento, bem como sinais de desequilí-

brio intersetorial acompanhados de fortes pressões inflacionárias e problemas nas contas externas. A resposta dos militares a essa conjuntura de crise foi o próprio II PND, que visava manter o crescimento econômico alcançado no período anterior (do “milagre”) e avançar na industrialização por meio de um conjunto de investimentos em setores intermediários e de estímulos ao setor de bens de capital. O Plano via na ampla liquidez internacional a possibilidade de seguir com a economia crescendo sem a necessidade de ter que gerar de imediato o excedente para realizar a transferência de gastos imposta pela alta do petróleo. Imaginava-se, por um lado, que o financiamento externo seria suficiente para fechar o balanço de pagamentos no curto prazo e, por outro, que os investimentos nos setores carentes da matriz industrial brasileira, além do provável aumento na capacidade de exportação da economia, gerariam uma poupança para o pagamento da dívida aos credores externos no futuro.

É recorrente na literatura a ideia de que o resultado do II PND foi o “encilhamento” fiscal do Estado e o aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira devido à maneira como os projetos industriais, capitaneados pelas empresas estatais, foram financiados. Dentre os defensores do Plano, Antonio Barros de Castro e Francisco de Souza (1985) sustentam que seus principais resultados apare-

cem mais nitidamente na primeira metade dos anos 80, quando se diminuiu em termos significativos o volume das importações ao confirmar, portanto, um efetivo avanço (em “marcha forçada”) do movimento de substituição de importações e abriram-se novas possibilidades de exportação, em especial, ao setor de bens intermediários. Nesse passo, pode-se dizer que o II PND representa o último esforço do Estado brasileiro em dar alento ao programa de substituição de importações originalmente encetado nos anos 30 e que deu forma à imagem construída por Furtado de um crescimento econômico “voltado para dentro”.

Com o segundo choque internacional do petróleo em 1979, a economia brasileira se mostraria ainda mais vulnerável devido à piora nas condições de financiamento externo, com a elevação das taxas de juros internacionais, e o consequente aumento do endividamento externo. Nesse ano, os juros da dívida externa representaram 28% do valor das exportações, ao passo que as transações correntes apresentaram um déficit da ordem de US\$ 11 bilhões, acarretando a perda de reservas na casa de US\$ 2 bilhões e marcando, assim, o início da crise cambial que se arrastaria durante os anos 80. Internamente, tornava-se evidente a deterioração da situação fiscal do Estado em função da redução da carga tributária bruta, do aumento no volume das transferências (em especial,

para pagamento de juros sobre a dívida interna), do enorme passivo financeiro representado pela situação deficitária da maioria das empresas estatais e do comprometimento do orçamento público, que foi significativamente afetado pelas operações de crédito realizadas pelo Estado durante a execução dos megaprojetos do II PND, como por exemplo, a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu.

Entre 1977 e 1979, já era possível antever o fim melancólico do projeto econômico dos militares. Restava saber como e quando exatamente os brasileiros criariam condições para a transição a um regime democrático, transferindo assim a um governo civil o ônus econômico e social deixado como herança pelas Forças Armadas. A partir de 1977, grupos empresariais que davam sustentação ao projeto dos militares desde 1964 passaram a cogitar a possibilidade de distensão lenta e gradual do regime. Foi um movimento de reconhecimento, por parte das classes conservadoras, de que o Projeto Brasil Grande,² concebido durante o governo Médici no início da década, havia fracassado ou chegado ao seu limite.

Em seguida, o ano de 1978 marcaria duas grandes vitórias da sociedade civil contra o Estado de exceção então em vigor: a reconquista do direito de greve e da liberdade de imprensa. Já no despontar dos anos 80 testemunhou-

se a derrocada final de um tipo de governo marcado pelo estatismo e pelo planejamento econômico. Elementos que, combinados, pareciam se revestir de boa dose de tecnicismo, mas que quando analisados de modo mais pormenorizado, revelam traços inequívocos de intensa intervenção sobre a economia e de violência institucionalizada pelo Estado. Traços esses manifestos por meio de uma soma de arbitrariedades dos órgãos de repressão contra a liberdade, a comunhão e o direito à vida de milhões de brasileiros e brasileiras. Uma história de barbárie e catástrofe, cujas ruínas ainda pairam no Brasil e em outras partes do mundo, por vezes, por meio da difusão de ideologias totalitárias e manifestações políticas, seja de grupos reacionários e ultraconservadores, seja de líderes carismáticos neofascistas. A verdade é que o perigo do retorno de um governo autoritário e ditatorial, avesso portanto às instituições democráticas, está sempre à espreita em sociedades como a brasileira, marcada historicamente pelo patriarcalismo, pelo patrimonialismo e pelo racismo estrutural.

Referências

- ARAÚJO, V. A macroeconomia do Governo Costa e Silva (1967-1969). In: ARAÚJO, V.; MATTOS, F. (orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.
- BONELLI, R.; MALAN, P. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamen-

tos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 6, n. 2, p. 353-406, 1976.

CASTRO, A.; SOUZA, F. **Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CURADO, M. Octávio Gouveia de Bulhões – Para além do neoliberalismo no Brasil. In: SALOMÃO, I.C. Salomão. **Os homens do cofre: o que pensavam os ministros da Fazenda do Brasil Republicano (1889-1985)**. São Paulo: Ed. Unesp, 2021.

DELFIN NETTO, A. *et al.* Alguns aspectos da inflação brasileira. **Estudos ANPEs 1**, São Paulo: Associação Nacional de Programação Econômica e Social, 1965.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 16, n. 3, p. 507-550, 1986.

FONSECA, P. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. **Estudos Econômicos**, v. 34, n. 3, p. 1-36, 2004.

FURTADO, C. **Não à recessão e ao desemprego**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **O Brasil “pós-milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o ‘milagre’ econômico. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.

HESPANHOL, G.; SAES, A. Antonio Delfim Netto – A moderna retórica econômica. In: SALOMÃO, I.C. (org.). **Os homens do cofre: o que pensavam os ministros da Fazenda do Brasil Republicano (1889-1985)**. São Paulo: Ed. Unesp, 2021.

LARA RESENDE, A. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: ABREU, M. de P. (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 1990-2014.

MACARINI, J. A política econômica do governo Costa e Silva, 1967-1969. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 453-489, 2006.

_____. A política econômica do governo Médici, 1970-1973. **Nova Economia**, v. 15, n. 3, p. 53-92, 2005.

MELO, H.; BASTOS, C.; ARAÚJO, V. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: ARAUJO, V.L. DE; MATTOS, F.A.M. de (orgs.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

PASTORE, A.C.; PINOTTI, M.C. A primeira tentativa bem-sucedida: o PAEG. In: PASTORE, A.C. **Inflação e crises: o papel da moeda**. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

PATRÍCIO, I.; D'OLIVEIRA, N. Governo Castello Branco (1964-1966): ditadura, ortodoxia e reformas. In: ARAUJO, V.L. DE; MATTOS, F.A.M. de (orgs.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.; COUTINHO, R. (orgs.) **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 3ª ed. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1983-1984.

TAVARES, M.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIZEU, R. **Os presidentes: a história dos que mandaram e desmandaram no Brasil, de Deodoro a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2019.

1 “O controle de preços era realizado diretamente em insumos e produtos selecionados, inicialmente sob controle da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (CONEP), função exercida posteriormente pela Comissão Interministerial de Preços (CIP). A taxa de inflação que teria mantido uma média de 45% entre 1964 e 1967, ficaria abaixo de 20% durante o milagre econômico, permitindo que o governo também focasse a política econômica em outras prioridades” (HESPANHOL; SAES, 2021, p. 446).

2 A esse respeito, ver Macarini (2005).

(*) *Professor de História Econômica e Economia Brasileira do Departamento de Economia – FEA/USP e coordenador do Hermes & Clio – Grupo de Estudos e Pesquisa em História Econômica (E-mail: ggrandi@usp.br).*