



# **AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS**

**Outubro de 2015**



# AGENDA ESTRATEGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Sumário

Introdução	Pág. 3
<i>As instituições subjacentes às contas públicas brasileiras</i> As Instituições Subjacentes às Contas Públicas Brasileiras: subsídios para discussão e aperfeiçoamento	Pág. 8
Inovação e Produtividade - Por uma renovada agenda de políticas públicas	Pág. 31
Uma Agenda Estratégica para a Política Social: iniciando o debate	Pág. 42
Condicionantes à Execução do Investimento em Infraestrutura: planejamento e contratação de projetos	Pág. 56
<i>Formação de</i> Serviço Público Federal Brasileiro no Século XXI: “inchaço” ou modernização e profissionalização?	Pág. 63
Desenvolvimento Regional no Brasil: realidade atual e perspectivas	Pág. 73
Contas Externas Brasileiras: fluxos e estoques	Pág. 84
Problemas Econômicos, Soluções Ambientais	Pág. 97



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL

### A contribuição do Ipea para a superação dos desafios nacionais

Neste momento em que o país enfrenta graves desafios políticos e econômicos, cabe ao Ipea contribuir para o debate público e o aprimoramento das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro. Entende-se que as medidas de ajuste das contas públicas somente se completarão com a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento cujas alternativas possíveis devem ser imaginadas e debatidas

Ao Ipea cabe, por meio de seus estudos e pesquisas, não só atuar na promoção desse debate, mas também subsidiar e assessorar o governo federal no planejamento e na formulação de políticas e programas voltados ao desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o Ipea concentrará seus esforços na condução de pesquisas aplicadas em torno dos temas e problemas postos pela atual conjuntura crítica que vive o país.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizou em seu auditório principal, em Brasília, entre os dias 30 de setembro e 2 de outubro, o seminário *Agenda Estratégica para o Brasil*. O evento, parte das comemorações pelos 51 anos do Ipea, teve como objetivo iniciar um diálogo com parlamentares, autoridades governamentais, especialistas e lideranças da sociedade civil em torno dos desafios e das propostas para a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil. O evento foi dividido em oito sessões sobre temas estratégicos para o desenvolvimento nacional – equilíbrio fiscal, proteção social, inserção internacional brasileira em tempos de crise, inovação e produtividade, gestão de projetos de infraestrutura, capacidades estatais e relações Estado-sociedade, e desenvolvimento territorial e sustentabilidade ambiental –, além de uma sessão de abertura sobre o futuro do Ipea.

Para as palestras e os debates realizados, o Ipea elaborou os documentos de posicionamento apresentados nesta publicação. Também serão extraídos do seminário subsídios para a edição de 2016 do *Brasil em Desenvolvimento*, uma das mais importantes publicações do Instituto, assim como para a formulação do Plano de Trabalho de 2016 – uma agenda de pesquisas que identifique soluções e provoque a discussão das mudanças necessárias nos campos de ação governamental, por meio da produção de documentos propositivos, publicações e eventos de disseminação e capacitação.

Os temas que pautaram os debates do seminário e pautarão a edição de 2016 do *Brasil em Desenvolvimento: uma agenda estratégica para o Brasil* são os seguintes:





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Contas públicas

- Evolução do gasto público em suas dimensões quantitativa e qualitativa
- Alternativas de modelos de tributação, com enfoque na compatibilidade dos mesmos com a política de redução das desigualdades e inclusão.
  - Impacto fiscal de políticas públicas específicas, notadamente em saúde, educação, previdência e assistência social.

## Produtividade e inovação

- Melhoria do ambiente de negócios e redução da burocracia para a inovação
- Estímulo ao empreendedorismo e à elevação da produtividade
- Modernização do arcabouço legal de apoio à inovação e diversificação do sistema de C&T no Brasil.
  - Novos modelos de contratação de P&D por parte do setor público e novos instrumentos de apoio à inovação.
  - Elevação da produtividade por intermédio da qualificação e formação da força de trabalho.
  - Efetividade e eficiência dos instrumentos de apoio à inovação existentes
  - Experiências internacionais exitosas em termos de inovação e maior abertura do país a novas ideias e tecnologias

## Proteção social

- Institucionalização do Estado de Bem-estar brasileiro
- Financiamento e impactos econômicos das políticas sociais
- Novas agendas de política social geradas pelo processo inclusivo
- Sistema Nacional de Educação: formulação, financiamento, coordenação, cooperação e ação supletiva
  - Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Nacional de Educação
  - Sustentabilidade financeira do Sistema Único de Saúde
  - Mercado de trabalho: terceirização, desoneração da folha e a geração de emprego.

## Infraestrutura

- Governança e arranjos institucionais dos projetos de investimento
  - Planejamento estratégico
  - Licitações e contratações públicas
  - Financiamento de longo prazo
  - Segurança regulatória
  - Licenciamento ambiental





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

- Conflitos fundiários
- Controles da administração pública
- Relações entre o Estado e a sociedade, especialmente com grupos sociais afetados negativamente pelas obras (minorias e povos tradicionais, como os indígenas)
- Capacidade técnica de estados e municípios para executar os empreendimentos

## Capacidades do Estado para políticas públicas

- Capacidades do Estado brasileiro de formular e implementar políticas públicas, entregando mais e melhores bens e serviços públicos à população
- Profissionalização da gestão pública
- Participação da sociedade nos processos decisórios das políticas públicas
- Sistema de controles da administração pública: desempenho e *accountability* da ação governamental

## Desenvolvimento regional e urbano

- Dinâmica e tendências do desenvolvimento territorial do país com seu sistema urbano: articulação da organização espacial da estrutura produtiva vis-à-vis a infraestrutura disponível nas diversas escalas espaciais.
- Instrumentos de estímulo à política regional, a exemplo dos fundos constitucionais e outros mecanismos de redução das desigualdades regionais existentes, com enfoque dos dilemas do federalismo fiscal.
- Impactos das propostas de reestruturação tributária entre os estados e regiões, em especial as voltadas à homogeneização ou unificação do ICMS e à adoção do Imposto sobre Valor Agregado.

## Inserção internacional

- Políticas de integração regional na América Latina, tais como o Mercosul, UNASUL e outros mecanismos.
- Os BRICS e o potencial para a nova inserção da economia brasileira no cenário internacional.
- Variações do fluxo de Investimento Direto Estrangeiro e seu impacto na economia brasileira
- A dinâmica do comércio internacional e seus resultados sobre a oferta de bens exportados e a demanda por produtos importados
- As cooperações internacionais para o desenvolvimento nacional



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Sustentabilidade ambiental

- Gestão adequada dos recursos naturais do país, diante dos atuais desafios econômicos, como insumos fundamentais ao processo de desenvolvimento;
- Grandes desafios relacionados à efetivação das políticas ambientais brasileiras, tais como o Código Florestal e a lei de Resíduos Sólidos, e o enfrentamento de problemas críticos relacionados à escassez de recursos naturais, como a crise hídrica;
- Estratégias para se avançar na agenda ambiental, garantindo-se a conservação dos recursos e a geração de incentivos econômicos para essa conservação.

**AGENDA ESTRATÉGICA  
PARA O BRASIL:  
CONTRIBUIÇÕES do Ipea PARA A  
SUPERAÇÃO dos desafios  
NACIONAIS**



Outubro de 2015





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## As instituições subjacentes às contas públicas brasileiras:

### Subsídios para discussão e aperfeiçoamento<sup>1</sup>

O Brasil passa hoje por uma crise política e econômica de rara violência. Crises do tipo invariavelmente impõem perdas para grandes parcelas da população aqui e em todo lugar. Representam, portanto, um duro teste de *stress* para as instituições democráticas de qualquer país. Por outro lado, podem vir a inspirar aperfeiçoamentos significativos nas referidas instituições.

O propósito deste texto é contribuir para a discussão democrática sobre os aperfeiçoamentos possíveis e desejáveis no aparato institucional que regula a dinâmica das contas públicas brasileiras – dinâmica esta que ocupa lugar de destaque em diversas narrativas sobre a crise brasileira atual.

No que se segue sete conjuntos de instituições são elencados como os principais determinantes da referida dinâmica, a saber (i) o Sistema Tributário Nacional; (ii) o Regime Geral da Previdência Social (RGPS); (iii) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos servidores públicos estatutários; (iv) os mecanismos de partilha federativa existentes entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios brasileiros; (v) os mínimos constitucionais existentes para os gastos públicos com saúde e educação; (vi) as demais transferências federais às pessoas (LOAS, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Bolsa Família, etc); e, por fim, (vii) a condução e a operacionalização da política monetária pelo Banco Central do Brasil.

Muito já se escreveu sobre cada um destes conjuntos de instituições isoladamente. Discuti-los todos em um único texto envolve necessariamente tratar questões complexas de modo talvez excessivamente breve e esquemático. Espera-se, entretanto, que a perda de profundidade na análise de cada conjunto de instituições tomada isoladamente possa ser mais do que compensada pelos benefícios analíticos advindos de uma possível “visão de conjunto” que possa ser adquirida sobre a questão fiscal brasileira<sup>2</sup>. O restante deste texto está dividido em oito seções. Sete delas cuidam de caracterizar – brevemente, em virtude das limitações de espaço – os sete conjuntos de instituições supracitados e seus problemas. Breves notas à guisa de conclusão são apresentadas na oitava e última seção.

<sup>1</sup> Texto de autoria de Cláudio Hamilton Matos dos Santos, diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

<sup>2</sup> Visão esta que, dada a complexidade do objeto, será, por outro lado, inevitavelmente incompleta. No caso em tela, haveria que tratar de várias outras questões, tais como, por exemplo, as rigidezes impostas pela natureza anual das leis orçamentárias brasileiras à administração de planos – por natureza, plurianuais – de investimentos públicos, a política de capitalização e de dividendos das empresas e bancos públicos e a política de administração dos grandes fundos administrados pelo governo federal, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## 1. O Sistema Tributário Nacional

O Sistema Tributário Nacional (STN) consiste no conjunto dos tributos cobrados no País e de regras jurídicas associadas a estes tributos. Para os propósitos deste texto será útil dividir os principais tributos do país por base de incidência e esfera de arrecadação (quadro 1).

Quadro 1: Principais tributos brasileiros por base de incidência e esfera de arrecadação<sup>3</sup>

Bases de Incidência	Tributos federais	Tributos estaduais	Tributos municipais
Produtos	COFINS, IPI, Contribuições para o PIS-PASEP, Imposto sobre Importações, IOF, CIDE Combustíveis	ICMS	ISS, ITBI
Renda	IRPF, IRPJ, CSLL	IR dos servidores públicos estaduais	IR dos servidores públicos municipais
Folha de pagamentos	Contribuições para o RGPS; Salário educação; "Sistema S"; FGTS; Contribuições para o RPPS dos servidores da União	Contribuições previdenciárias para os RPPSs estaduais	Contribuições previdenciárias para os RPPSs municipais
Propriedade e capital	ITR, CPMF	IPVA, ITCMD	IPTU

Fonte: Os autores

<sup>3</sup> A siglas significam, respectivamente, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Programa de Integração Social (PIS); Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Imposto de Renda (IR); Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas (IRPF); Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL); Regime Geral de Previdência Social (RGPS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos estatutários (RPPSs); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Por fim, o Sistema "S" consiste em um conjunto de nove instituições de direito privado, a saber, o SESI, Serviço Social da Indústria; o SESC, Serviço Social do Comércio; o SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SESCOOP, Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; SEST, Serviço Social de Transporte; SENAT, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.





# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Os impactos econômicos e as propriedades distributivas de cada um dos tributos do quadro 1 são fenômenos complexos e, afora poucas exceções, relativamente pouco estudados no Brasil<sup>4</sup>. O que se segue é, portanto, uma resenha seletiva dos estudos que existem e do que se pode inferir a partir de comparações internacionais.

Registre-se inicialmente que três características marcantes do STN quando comparado aos sistemas tributários de países desenvolvidos são: (i) a elevada tributação sobre produtos; (ii) a baixa tributação sobre a propriedade e o capital; (iii) a baixa tributação sobre a renda das pessoas físicas. Não surpreende, assim, que o STN contribua para aprofundar as desigualdades do país (Silveira, 2010).

O pequeno peso de três tributos em particular – i.e. o IRPF, o ITCMD e o IPTU – ajuda a explicar este resultado.

Em 2013, por exemplo, a arrecadação do IRPF atingiu 2,2% do PIB. Nenhum país da OCDE apresentou números menores<sup>5</sup> e apenas a República Tcheca (2,5% do PIB) apresentou números comparáveis. O peso da tributação sobre a renda das pessoas físicas é perto de 4% do PIB na Coreia e na Turquia, perto do 8% do PIB na média da OCDE e perto de 9% do PIB nos países anglo-saxões. Tanta desproporção é explicada, em grande medida, pelo fato de a última alíquota marginal do IRPF brasileiro (27,5%) ser bastante inferior aos valores praticados nos países da OCDE. Na Turquia e no Chile, por exemplo, as últimas alíquotas marginais são, respectivamente, 35% e 40%. Estima-se que a introdução de alíquotas marginais próximas das praticadas no Chile e na Turquia aumentaria a arrecadação do IRPF brasileiro em cerca de 25% a 30% (ou em cerca de 0,5% do PIB). Isto porque cerca de 90% do IRPF é pago por pessoas com rendimentos mensais acima de 10 salários mínimos. Daí que o ônus da introdução de alíquotas marginais maiores seria, em grande medida, imposto aos extratos da população com maiores rendimentos.

Dois fatores adicionais contribuem para a baixa arrecadação do IRPF brasileiro. Em primeiro lugar, as isenções tributárias dadas aos gastos com serviços privados de educação e, principalmente, saúde – que somadas chegam a pouco mais de 10% da arrecadação total do IRPF – são incomuns em países que, como o Brasil, oferecem serviços públicos similares. Em segundo lugar, o fato de o Brasil ser um “dos poucos países que adota a isenção total da tributação (no IRPF) dos dividendos e lucros distribuídos” (Castro, 2014) diminui consideravelmente a parcela tributável dos rendimentos dos brasileiros mais abastados.

Em 2013, por outro lado, a arrecadação do IPTU foi de 0,47% do PIB – ou perto da metade da média da OCDE (1,1% do PIB), de cinco vezes menos do que o arrecadado nos EUA (2,7% do PIB) e de seis vezes menos do que o arrecadado no Reino Unido (3,1 % do PIB). São dois os principais motivos para a

<sup>4</sup> Em grande medida por falta de dados.

<sup>5</sup> Registre-se que Chile e Mexico não apresentaram números de qualquer natureza.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

baixa arrecadação do IPTU no Brasil. Em primeiro lugar, as carências técnicas, administrativas e financeiras da maior parte dos municípios brasileiros – mais da metade das quais com menos de 12 mil habitantes – os impedem de implantar e/ou manter mecanismos adequados de avaliação do valor das propriedades urbanas. Em segundo lugar, a alta visibilidade do IPTU faz com que muitos prefeitos prefiram não arcar com o ônus político de aumentar o tributo. Daí que, como aponta Carvalho Jr. (2010), “(...) na maior parte dos municípios brasileiros (...) [prevalecem] sistemas (...) [de avaliação] antigos e desatualizados que não refletem o dinamismo do mercado imobiliário (...)”. Ainda de acordo com o autor, “(...) [uma] lei federal<sup>6</sup> (...) poderia regular de maneira mais eficaz o (...) [IPTU], por intermédio do estabelecimento de periodicidade máxima das reavaliações imobiliárias, do cadastramento dos imóveis, da harmonização da política de isenções e descontos e do controle externo das avaliações imobiliárias pelos tribunais de contas estaduais ou municipais”.

Em 2013, por fim, a arrecadação do ITCMD foi de 0,08% do PIB – ou cerca de dois terços da média da OCDE (de 0,12%), de metade do arrecadado nos EUA (0,15%) e de quatro vezes menos do que o arrecadado no Japão ou (0,31%) na Coreia do Sul (0,3%). Naturalmente, a função precípua de um tributo sobre heranças e doações é regulatória e não arrecadatória. Trata-se, em resumo, de evitar a perpetuação de oligarquias ou, de outro modo, minimizar as chances de que um cidadão seja muito rico apenas porque seus pais foram muito ricos<sup>7</sup>. Daí que, em geral, o imposto sobre heranças só é cobrado quando o espólio em questão é relativamente grande. No Reino Unido, por exemplo, o valor mínimo a partir do qual o imposto é cobrado é de 325 mil libras esterlinas (ou pouco menos de R\$ 2 milhões, ao câmbio de setembro de 2015), enquanto que nos EUA o valor mínimo é de 5,5 milhões de dólares (ou pouco mais de R\$ 20 milhões). No Brasil o imposto é estadual, de modo que as legislações específicas variam de estado para estado, mas os valores de isenção são bem inferiores. Em São Paulo, por exemplo, estão isentos espólios abaixo de R\$ 160 mil. Os valores são ainda menores no Rio de Janeiro (cerca de R\$ 13 mil) e Santa Catarina (R\$ 2 mil). As alíquotas cobradas nos países desenvolvidos também tendem a ser muito mais altas do que no Brasil. No Reino Unido, por exemplo, a alíquota é de 40%. No Brasil a alíquota máxima do ITCMD foi fixada pelo Senado Federal em 8%, mas a adoção de alíquotas inferiores ao máximo é bastante comum. São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, cobram 4%.

O claro viés do STN em favor dos brasileiros mais abastados [i.e. sua regressividade] não é, naturalmente, o único de seus problemas. De acordo com Brasil (2009), outros grandes problemas do STN são: (i) o [aparente] baixo retorno social dos tributos no Brasil; (ii) o desincentivo representado pela tributação às atividades produtivas e à geração de emprego; (iii) a inadequação da distribuição de recursos e responsabilidades entre as três esferas de governo; e, por fim, (iv) o déficit de “cidadania tributária” entre os brasileiros.

<sup>6</sup> Nos moldes da Lei Complementar n. 116 de 31/07/2003, que regular o ISS.

<sup>7</sup> Algo visto como injusto, por exemplo, por Adam Smith, Thomas Jefferson e John Rawls.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Parece justa, entretanto, a afirmação que a grande maioria das inúmeras [e fracassadas] propostas de “reforma tributária” que se seguiram à promulgação da Constituição Federal em 1988 teve como foco apenas os problemas (ii) e (iii), negligenciando relativamente tanto a supracitada regressividade do STN quanto os problemas (i) e (iv)<sup>8</sup>. Com efeito, quando da última destas tentativas – a Proposta de Emenda Constitucional 233 de 2008 – o governo chegou a fazer uma cartilha sobre a reforma tributária (Brasil, 2008) que lista seis grandes problemas do STN, a saber, (i) a complexidade; (ii) a cumulatividade; (iii) o encarecimento dos investimentos; (iv) a questão do ICMS; (v) a guerra fiscal; e (vi) a tributação excessiva da folha de salários. Todos problemas reais, certamente, mas que pouco ou nada tem que ver com a regressividade do STN ou o baixo retorno social dos tributos no Brasil ou ainda com o déficit de cidadania tributária entre os brasileiros.

Voltaremos aos problemas apontados em Brasil (2008) especificamente nas seções 2 e 4 abaixo. A questão do “baixo retorno social” da tributação é discutida ao longo de todas as seções desta primeira parte do texto, assim como na conclusão.

## 2. O Regime Geral de Previdência Social

A União federal gastou em 2014 cerca de 7,1% do PIB com o pagamento de 27,8 milhões de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), 17,1 milhões dos quais eram equivalentes a um salário mínimo. No mesmo período as receitas da previdência social foram iguais a 6,1% do PIB, de modo a gerar um déficit de cerca de 1% do PIB, ou R\$ 55 bilhões.

Registre-se desde logo que, apesar do adjetivo “geral”, o RGPS não inclui todos os brasileiros. São seguradas do RGPS apenas pessoas empregadas no setor formal da economia (exceto servidores públicos estatutários), ou que, quando autônomas, fazem contribuições individuais mensais ao regime. O quadro 2, retirado de Brasil (2008), deixa claro que as contribuições para o RGPS respondem pela maior parte da “tributação sobre a folha de pagamentos” no país.

<sup>8</sup> Ver Santos (2011) para uma resenha das propostas de reforma tributária feitas nos últimos 28 anos.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Quadro 2: Principais tributos incidentes sobre a folha de pagamentos (% do salário) de empresas fora do SIMPLES e arrecadação em 2014

Tributo	Responsabilidade pela arrecadação	Alíquota Mínima	Alíquota Máxima	Arrecadação em 2014 (R\$ bilhões)
Contribuição Patronal para o RGPS	Empregador		20%	125,2 <sup>9</sup>
Seguro de acidentes de Trabalho (SAT)	Empregador	0,5%	6%	15,4
Sistema "S"	Empregador		3,1%	16,2 <sup>10</sup>
Salário Educação	Empregador		2,5%	18,4
INCRA	Empregador		0,2%	1,2
FGTS	Empregador		8%	108,9 <sup>11</sup>
Contribuição do empregado para o RGPS	Empregador	8%	11%	60,7 <sup>12</sup>
Total	Empregado	42,3%	50,8%	285,3

Fonte: Brasil (2008), Secretaria do Tesouro Nacional e Demonstrações Financeiras do FGTS.

A arrecadação do RGPS – assim como a dos demais tributos sobre a folha de pagamentos – depende crucialmente da evolução de três variáveis básicas, quais sejam, o grau de formalização do mercado de trabalho, a população ocupada e o salário real no mercado formal. À luz do rápido crescimento verificado em todas estas variáveis na última década (gráfico 1), a forte aceleração da arrecadação das contribuições do RGPS registrada no mesmo período (tabela 2) não é particularmente surpreendente. O aumento das contribuições ao RGPS implica, tudo o mais permanecendo constante, uma elevação da carga tributária brasileira. Mas mesmo o mais feroz crítico da (supostamente) elevada

<sup>9</sup> O valor inclui o pagamento de contribuições previdenciárias sobre o faturamento de empresas beneficiadas pelas desonerações tributárias de 2012/2013. Por outro lado, exclui o pagamento de contribuições sobre a produção rural, a receita do SIMPLES, de órgãos do poder público, de parcelamento de débitos e etc.

<sup>10</sup> Estimativa do autor.

<sup>11</sup> O valor inclui todos os recolhimentos de FGTS da economia, não se restringindo aos recolhimentos das empresas que não optaram pelo SIMPLES.

<sup>12</sup> O valor exclui os pagamentos de segurados autônomos.



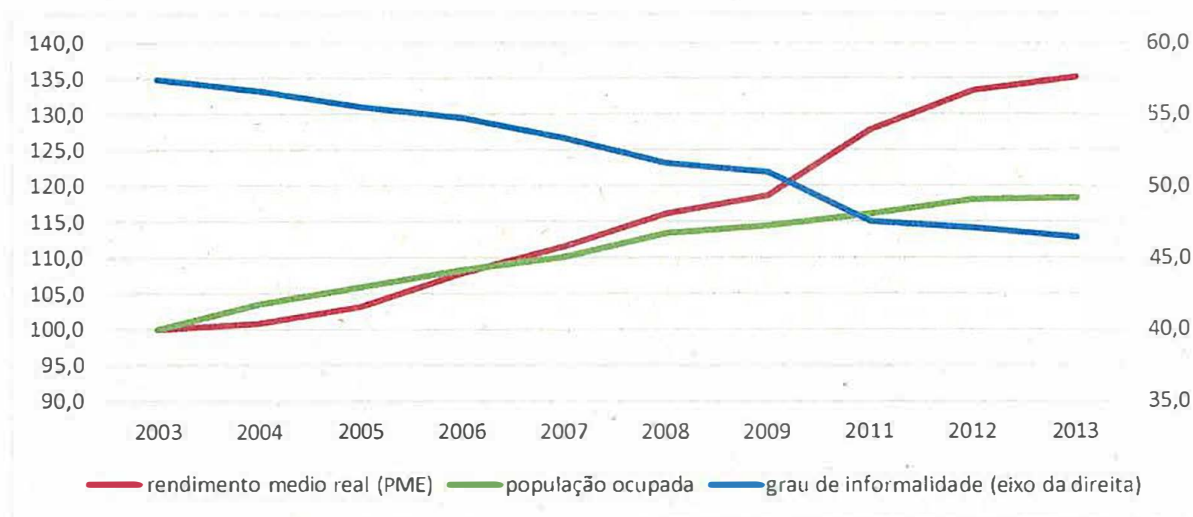


# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

tributação no Brasil haverá de concordar que há poucas formas mais benignas de elevação de tributos do que a inclusão de trabalhadores informais no mercado de trabalho formal.

Registre-se, adicionalmente, que as elevadas taxas de crescimento da arrecadação previdenciária permitiram que a forte ampliação dos gastos com benefícios na última década ocorresse sem uma explosão do “déficit do RGPS”. Os gastos cresceram bastante, de fato, principalmente por conta da combinação do aumento no número de benefícios (da ordem de 750 mil novos benefícios ao ano, em média, no período 2003-2013) e do forte crescimento do salário mínimo (tabela 1). Com efeito, os benefícios superiores ao salário mínimo praticamente não tiveram aumentos reais ao longo da última década.

**Gráfico 1:** Grau de informalidade do mercado de trabalho<sup>13</sup> (em %), população ocupada (índice 2003=100) e rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas nas regiões metropolitanas (índice 2003=100) entre 2003 e 2013



Fonte: IPEADATA

<sup>13</sup> O grau de informalidade acima, construído a partir de dados da PNAD, é o resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Tabela 1: Grandes números do RGPS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número médio mensal de contribuintes empregados	22,3	22,7	24,3	25,8	26,6	29,3	32,1	33,1	35,8	38,2	40,8	41,7	ND
Contribuições p/ o RGPS (% do PIB)	4,6	4,6	4,7	4,9	5,0	5,1	5,1	5,3	5,4	5,5	5,7	5,7	5,6
Gastos c/ Benefícios do RGPS (% do PIB)	5,9	6,2	6,4	6,7	6,9	6,8	6,4	6,8	6,6	6,4	6,7	6,9	7,1
Déficit do RGPS (% do PIB) <sup>14</sup>	-1,1	-1,5	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,2	-1,3	-1,1	-0,8	-0,9	-1,0	-1,0
Número de beneficiários do RGPS (milhões)	18,9	19,5	20,5	21,6	21,6	22,1	22,8	23,5	24,4	25,2	26,0	27,1	27,8
Número de beneficiários de 1 SM (milhões)	ND	ND	11,9	12,4	13,0	13,4	13,9	14,6	15,0	15,3	16,2	16,7	17,1
Valor real do SM (R\$ jul.2015)	452,7	455,9	472,9	505,8	576,9	611,7	630,6	676,1	712,0	712,6	772,7	791,7	797,3

Fontes: Anuários e Boletins Estatístico da Previdência Social (vários anos), Secretaria do Tesouro Nacional e IPEADATA

O RGPS está longe, portanto, de representar um problema incontornável do ponto de vista das contas públicas. Felizmente, aliás, uma vez que com 28 milhões de beneficiários por todo o Brasil, e mais de 50 milhões de contribuintes<sup>15</sup>, o RGPS impacta diretamente a vida da maior parte dos brasileiros<sup>16</sup> e é imensamente popular. Inclusive porque, ao garantir a renda de dezenas de milhões de pessoas mesmo em períodos de crise aguda, é um elemento estabilizador poderoso dos pontos de vista macroeconômico e social.

Isto não significa, naturalmente, que o RGPS não tenha problemas. O principal deles é que ambas as dinâmicas demográfica e macroeconômica do país sugerem que o crescimento da arrecadação tenderá a ser menos pronunciado e o crescimento do número de beneficiários mais rápido nos próximos anos do que na última década. De um lado o percentual da população acima de 60 anos será em 2025 aproximadamente o dobro (16,2%) do registrado em 2000 (8,2%). De outro é improvável que o cenário mundial seja tão favorável ao crescimento da economia brasileira, à geração de empregos e ao aumento de salários reais na próxima década quanto foi no período 2003-2013.

<sup>14</sup> Registre-se que o déficit do RGPS não é exatamente igual às contribuições menos os gastos com benefícios. Há que levar em conta, também, as "outras receitas previdenciárias".

<sup>15</sup> Desde que se inclua na conta, além dos contribuintes empregados, os contribuintes individuais.

<sup>16</sup> Se se leva em consideração os familiares destes beneficiários e contribuintes.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Embora previsões décadas à frente sejam sempre incertas – e aumentos plausíveis no grau de formalização, na taxa de participação feminina e no nível de produtividade da força de trabalho, por exemplo, possam levar a cenários de arrecadação mais favoráveis – não há dúvidas de que o grau de robustez do RGPS aumentaria enormemente com a elevação da idade média de concessão de benefícios.

Um exemplo talvez ajude a esclarecer este ponto. Suponha que um cidadão do sexo masculino comece a trabalhar – e contribuir para o RGPS – aos 18 anos e siga trabalhando e contribuindo ininterruptamente depois disto. Isto significa que aos 53 anos de idade, ou seja, após 35 anos de contribuição, este cidadão se tornará elegível para receber um benefício – de aposentadoria por tempo de serviço – do RGPS. Ocorre que, de acordo com o IBGE, este cidadão viverá, em média, até os 78 anos de idade, de modo a receber o benefício do RGPS por 25 anos após sua aposentadoria. Suponha, ademais, que este cidadão seja casado e que sua esposa seja 5 anos mais nova do que ele. Isto significa que a aposentadoria do cidadão será convertida para uma pensão para sua esposa, cuja expectativa de vida, de acordo com o IBGE, será de mais 14 anos. Daí que o cidadão e sua esposa receberão o benefício do RGPS por 39 anos, tendo contribuído apenas 35 anos.

**Tabela 2:** Aplicação do fator previdenciário no caso dos homens

Idade/Tempo de contribuição	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67
35	0,67	0,69	0,71	0,74	0,77	0,80	0,83	0,87	0,90	0,94	0,98	1,02	1,07	1,12	1,17
36	0,69	0,71	0,74	0,76	0,80	0,82	0,86	0,89	0,93	0,97	1,01	1,05	1,10	1,15	1,21
37	0,71	0,73	0,76	0,79	0,82	0,85	0,88	0,92	0,96	1,00	1,04	1,08	1,13	1,18	1,24
38		0,75	0,78	0,81	0,84	0,87	0,91	0,95	0,98	1,03	1,07	1,11	1,16	1,22	1,28
39			0,80	0,83	0,87	0,90	0,94	0,97	1,01	1,06	1,10	1,14	1,20	1,25	1,31
40				0,86	0,89	0,92	0,96	1,00	1,04	1,09	1,13	1,18	1,23	1,29	1,35
41					0,91	0,95	0,99	1,03	1,07	1,12	1,16	1,21	1,26	1,32	1,38
42						0,97	1,01	1,05	1,09	1,15	1,19	1,24	1,29	1,36	1,42
43							1,04	1,08	1,12	1,17	1,22	1,27	1,33	1,39	1,46
44								1,11	1,15	1,20	1,25	1,30	1,36	1,42	1,49
45									1,18	1,23	1,29	1,33	1,39	1,46	1,53

Fonte: Penafieri e Afonso (2013)





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

À medida que a expectativa de vida da população brasileira continue a aumentar, como todos esperamos, é natural, portanto, que as pessoas passem a se aposentar mais tarde. Hoje se tenta alcançar este objetivo com o chamado “fator previdenciário” – criado pela Emenda Constitucional n.20 de 15 de dezembro de 1998 – que reduz o benefício de aposentadorias por tempo de serviço de pessoas relativamente jovens. A tabela em anexo, extraída de Penafieri e Afonso (2013), exemplifica a aplicação do fator previdenciário no caso dos homens. O cidadão do exemplo acima, que se aposenta aos 53 anos de idade após 35 anos de tempo de serviço, por exemplo, é severamente penalizado pelo fator previdenciário. O valor de 0,67 significa que ele se aposentará apenas com 67% de seu vencimento base – i.e. a “média aritmética real (...) dos 80% maiores salários de contribuição” (ibid, p.672). Por outro lado, caso o cidadão em questão escolha trabalhar mais 8 anos, se aposentando aos 61 anos de idade após 43 anos de contribuição, ele terá direito a um valor 12% superior ao seu vencimento base.

Há evidências, entretanto, de que o fator previdenciário não tem conseguido sucesso em seu objetivo de desincentivar aposentadorias precoces. Com efeito, a idade média dos beneficiados com a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição pouco variou na última década, tendo flutuado em torno de 54 anos e 6 meses no caso dos homens e 51 anos e 6 meses no caso das mulheres (Dieese, 2013).

A alternativa seguida pela maior parte dos países desenvolvidos – e mesmo pelos nossos vizinhos sul-americanos (Meneguín e Nery, 2012) – é a introdução de uma idade mínima para a aposentadoria. Na Argentina, por exemplo, a idade mínima é de 65 anos para os homens e varia de 60 a 65 anos no caso das mulheres. Na Alemanha, a idade mínima varia entre 65 e 67 anos para homens e mulheres. No Japão, no México e na França ela é de 65 anos para ambos os sexos. Não parece haver qualquer razão para que medida do tipo não seja adotada também no Brasil.

### 3. Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos servidores públicos estatutários

As administrações públicas brasileiras gastaram em 2013 (o último dado oficial disponível) cerca de 3,8% do PIB com o pagamento de pouco menos de 3,5 milhões de servidores públicos [federais, estaduais e municipais] estatutários aposentados e/ou instituidores de pensão. Destes, pouco menos de 1 milhão são servidores federais (que recebem cerca de 1,75% do PIB em benefícios), 1,8 milhões são servidores estaduais (que recebem 1,7% do PIB) e pouco mais de 600 mil são servidores municipais (que



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

recebem 0,3% do PIB)<sup>17</sup>. A arrecadação dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPSs), por sua vez, gira em torno de 1,8% do PIB, gerando um déficit de 2% do PIB<sup>18</sup>.

A grande desproporção entre os números dos RPPSs e a do RGPS – cujos gastos com 27,8 milhões de benefícios em 2014 atingiram 7,1% do PIB, gerando um déficit de 1% do PIB – reflete o fato de que os benefícios médios pagos pelos RPPSs são bem maiores do que os pagos pelos RGPS. Enquanto a média dos benefícios do RGPS fica próximo de um salário mínimo e meio e quase dois terços dos 28 milhões de beneficiados do RGPS ganham apenas um salário mínimo, mais de dois terços dos aposentados e pensionistas da União, por exemplo, recebem mais de 5 salários mínimos e cerca de 30% recebem mais do que 10 salários mínimos mensais.

O reconhecimento da gravidade do quadro da previdência pública no país levou a movimentos de reforma em 1998 e, principalmente, 2004. As reformas de 1998 introduziram o princípio do equilíbrio atuarial como meta a ser perseguida pelos RPPSs e fixaram idades mínimas e períodos mínimos de contribuição no serviço público para a concessão de benefícios nestes regimes. As reformas de 2004, por seu turno, incluíram (i) a equiparação das alíquotas das contribuições dos servidores de estados e municípios aos 11% pagos pelos servidores da União; (ii) o fim da igualdade entre os benefícios de aposentados e pensionistas e a remuneração dos servidores da ativa (i.e. da “integralidade” do benefício), com a definição dos benefícios passando a ser feita a partir do histórico de contribuições do servidor e o reajuste dos benefícios feito de acordo com as mesmas normas aplicáveis ao RGPS; e (iii) extensão da contribuição previdenciária também aos inativos e pensionistas; e (iv) introdução do regime de previdência pública complementar, caso o ente federado aprove lei neste sentido, com planos de benefícios apenas na modalidade contribuição definida.

Reconheça-se que, após as medidas de 1998/2004, os entes federados têm, de fato, procurado atingir o equilíbrio atuarial de seus RPPSs. De acordo com a portaria 403/2008 do Ministério da Previdência Social, os entes podem fazer isto de três formas, quais sejam, (i) segregando massas de segurados; (ii) fazendo aportes de capital periódicos; e (iii) introduzindo alíquotas de contribuição suplementares. No primeiro caso, trata-se de separar os “(...) segurados mais “antigos” e os beneficiários de aposentadorias e pensões já concedidas (...) [em um] grupo “fechado” [denominado “Plano

<sup>17</sup> Os números dos estados e municípios foram extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social do ano de 2013 (o último disponível quando do fechamento deste texto). Os números da União foram extraídos do relatório resumido de execução orçamentária do governo federal, referente (por motivos de comparação) ao sexto bimestre de 2013.

<sup>18</sup> Registre-se que as “contribuições patronais” dos governos federal, estaduais e municipais respondem por mais da metade da arrecadação dos RPPSs, de modo que a conta da previdência dos servidores públicos estatutários é, de fato, superior a 3% do PIB ao ano. É fato que os referidos governos também teriam que pagar as contribuições patronais dos servidores caso estes estivessem vinculados ao RGPS. Neste caso, entretanto, o ônus para o erário seria menor, uma vez que as contribuições patronais para o RGPS são feitas até um “teto” (fixado hoje em R\$ 4.663,75), enquanto que as contribuições patronais para os RPPSs não estão sujeitas a esta restrição.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Financeiro”] e em extinção, enquanto os segurados mais “jovens” e todos os novos segurados que vierem a ser admitidos são alocados ao “Plano Previdenciário” (Nogueira, 2012, p.172). A ideia é que o ente federado arque inteiramente com o inevitável déficit do “Plano Financeiro” e se preocupe em garantir o equilíbrio atuarial apenas do “Plano Previdenciário”. No segundo tipo de ajuste, a responsabilidade pelos aportes de capital necessários também é do ente federado – que não raro os financia com “(...) recursos relativos a recebimentos de royalties de exploração do petróleo e de usinas hidrelétricas e recursos decorrentes da privatização de empresas estatais” (ibid). Apenas no terceiro tipo de ajuste é que parte do ônus pode recair também sobre os segurados e beneficiados, caso estes sejam instados a pagar alíquotas superiores.

Ressalte-se, assim, que a garantia do equilíbrio atuarial dos RPPSs não necessariamente diminui a conta do erário com a previdência dos servidores públicos. O contrário, frequentemente, é verdadeiro.

O que, sim, pode vir a diminuir esta conta no longo prazo é a introdução, por meio da aprovação de lei do ente federado com este fim, de regimes de previdência complementar, no qual o ente federado garante benefícios apenas até o limite do RGPS – financiando eventuais benefícios maiores com recursos derivados da capitalização das contribuições dos segurados. É neste contexto que a criação do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) em abril de 2012 deve ser entendida e saudada. Cumpre ressaltar, entretanto, que apenas alguns poucos estados já introduziram fundos de previdência complementar, de modo que muito ainda deve ser feito para garantir a diminuição das despesas públicas com a previdência do funcionalismo no longo prazo.

Mas mesmo que incentivos sejam criados para – ou uma lei federal seja aprovada obrigando – a criação de regimes de previdência complementar em todos os entes com RPPSs, isto não mudaria o fato de que o ônus do erário com a previdência dos servidores públicos deve aumentar substancialmente no curto prazo. Apenas no governo federal, 42% dos servidores públicos ativos tem mais de 50 anos, e 11% mais de 60 anos. Situações semelhantes ocorrem também nos maiores estados brasileiros. É possível afirmar, portanto, que, na ausência de aumentos nas contribuições dos servidores e beneficiários, o crescimento esperado dos gastos com o pagamento de benefícios levará a um significativo aumento no déficit da previdência dos servidores públicos nos próximos anos.

Tudo o mais permanecendo constante, a elevação das alíquotas da contribuição dos servidores para os RPPSs – hoje próximas aos 11% cobrados pela União – implicaria uma elevação da carga tributária total. Estima-se que uma elevação linear destas alíquotas para, digamos, 15% implicaria um aumento na arrecadação próximo a 0,3% do PIB. Uma vez que os servidores públicos estatutários têm rendimentos significativamente mais altos do que a média da população brasileira, tal medida contribuiria, ainda, para reduzir a regressividade do STN aludida na seção 1.1. E mesmo o crítico mais fervoroso da (supostamente) elevada tributação no Brasil haverá de concordar que há poucas formas mais benignas de elevação de tributos do que a diminuição de privilégios de funcionários públicos bem remunerados.



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## 4. Os mecanismos de partilha federativa e seus problemas

É comum, entre macroeconomistas, a noção de um governo único. Útil em muitos casos, esta simplificação claramente não faz justiça à realidade de uma federação complexa e desigual como a brasileira – na qual, um presidente, vinte e sete governadores e cinco mil quinhentos e setenta prefeitos tomam decisões fiscais importantes, frequentemente de modo descoordenado.

É fato que a União tem grande peso na federação brasileira, concentrando cerca de dois terços da carga tributária total, que atingiu 33,8% do PIB em 2013 (Brasil, 2014). Os estados, por sua vez, respondem por pouco menos de 28% do total da arrecadação, enquanto os municípios arrecadam diretamente menos de 7% deste total. Conquanto eloquentes, estes números não significam que os gastos municipais sejam desimportantes. O contrário é verdadeiro. Com efeito, as prefeituras respondem por quase 40% de toda a formação bruta de capital fixo das administrações públicas (Santos et al. 2012) e mais da metade de todos os gastos das redes de saúde e educação públicas do país são executados pelos municípios (Santos et al. 2015).

O motivo pelo qual os municípios brasileiros podem gastar muito mais do que arrecadam é o fato de que recebem recursos tanto da União quanto dos estados. São seis os principais mecanismos de partilha federativa existentes no Brasil, a saber, os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), as cotas partes do ICMS e do IPVA, os royalties do petróleo e as transferências dos fundos nacional de desenvolvimento da educação (FNDE) e nacional de saúde (FNS). Todos têm problemas, mas há um razoável consenso que as dificuldades mais sérias residem nos mecanismos atuais de distribuição de recursos do ICMS, IPVA e dos royalties do petróleo.

A lógica subjacente às transferências do FNDE e do FNS ficará mais clara na seção 5 deste texto. O FPE e o FPM, por seu turno, são essencialmente vinculações dos Impostos de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos federais, cuja arrecadação conjunta fechou 2014 em R\$ 326 bilhões (ou 5,9% do PIB). De acordo com as normas constitucionais vigentes, 23,5% da arrecadação conjunta do IR e do IPI (ou 1,4% do PIB em 2014) deve ser repassado aos municípios por meio do FPM e 21,5% desta arrecadação (ou 1,3% do PIB) deve ser repassada aos estados por meio do FPE. No caso do FPE, 85% dos recursos vão, desde 1989, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficando o Sul e o Sudeste com 15%. A partir de 2016, entretanto, estes pesos passarão a variar, na margem, por uma fórmula que favorece os estados com maior população e menor renda por habitante (Lei Complementar 143 de 2013). O critério de distribuição do FPM também faz com que os municípios menos ricos e mais populosos de cada estado recebam relativamente mais recursos do que os municípios mais ricos e menos populosos.

Mas a Constituição também determina que 25% da arrecadação total do ICMS e 50% da arrecadação do IPVA – que atingiram, respectivamente, R\$ 387,8 bilhões (ou 7,0% do PIB) e R\$ 32,9 bilhões (ou 0,6% do PIB) em 2014 – sejam distribuídos aos municípios. Com valores próximos a 2% do PIB, as transferências constitucionais dos estados aos municípios são, portanto, significativamente maiores do





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

que o volume distribuído pelo FPM. E seus critérios de distribuição bem distintos. Com efeito, no mínimo três quartos da arrecadação do ICMS que cabe aos municípios devem ser distribuídos na proporção do valor adicionado municipal dentro de cada estado<sup>19</sup>. E, embora a Constituição não se pronuncie sobre a distribuição dos recursos do IPVA, não é incomum que esta seja feita na proporção dos valores dos veículos emplacados em cada município. Os critérios de distribuição dos tributos estaduais são, em resumo, muito mais regressivos do que os do FPE/FPM.

Uma das implicações da sistemática vigente, é que municípios que concentram a produção em uma determinada região recebem muito mais recursos do ICMS (e do IPVA) do que seus vizinhos geográficos. Em 2009, por exemplo, o município de Paulínia no estado de São Paulo, (onde se localiza uma refinaria da Petrobras) recebeu R\$ 7.232 de ICMS por cada um de seus quase 85 mil habitantes, enquanto que os municípios vizinhos de Nova Odessa (49 mil habitantes) e Cosmópolis (59 mil habitantes) receberam respectivamente R\$ 578 e R\$ 291 por habitante.

O problema da iniquidade federativa do Brasil – ou a ausência “de correlação entre as necessidades de aportes financeiros e os repasses [de recursos] efetivamente realizados [aos estados e municípios]” (Brasil, 2009) – está presente também no caso dos chamados “royalties do petróleo” (em torno de 0,5% do PIB) – ainda que, neste caso, a legislação relevante seja infraconstitucional. Em 2009, por exemplo, o município de Campos dos Goytacazes (434 mil habitantes), no estado do Rio de Janeiro, recebeu R\$ 2162,00 por habitante de royalties (incluindo “participações especiais”), enquanto que os municípios vizinhos de São Fidélis (39 mil habitantes) e Cardoso Moreira (12 mil habitantes) receberam, respectivamente, R\$ 151 e R\$ 275 por habitante.

Registre-se, entretanto, que o ICMS não é problemático apenas por conta das desigualdades que gera entre os municípios do mesmo estado. Caso único de tributo estadual sobre o “valor adicionado” “cobrado na origem” e não “no destino”, o ICMS gera outras distorções importantes,

Um exemplo numérico pode ajudar a entender as questões relevantes. Suponha-se que o faturamento de uma firma hipotética em um determinado ano tenha sido de R\$ 2.500,00 e que esta tenha gastado R\$ 1.000,00 em matérias-primas, de modo que o valor adicionado da firma tenha sido de R\$ 1500,00. Com a alíquota típica de 12%, o valor a ser recolhido seria de R\$ 180,00 (ou  $0,12 \cdot 1.500,00$ ). Observa-se, entretanto, que na prática a firma incorre em um débito com o Estado com base na aplicação da alíquota relevante sobre o faturamento (ou seja, em um débito de R\$ 300,00 ou  $0,12 \cdot 2.500,00$ ). Caso a firma consiga comprovar a compra de matérias-primas no valor de R\$ 1.000,00, recebe um crédito tributário de R\$120,00 ou  $0,12 \cdot 1000,00$ .

Uma das vantagens da tributação sobre o valor adicionado é que ela abre a possibilidade de desonerar as exportações, aumentando com isto a competitividade do país no mercado mundial. A

---

<sup>19</sup> A distribuição do quarto restante pode ser definida por lei estadual.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87 de 1996), promulgada em um contexto de forte valorização cambial, tinha precisamente este último objetivo. Com efeito, a Lei Kandir expandiu consideravelmente a lista de bens e serviços isentos de ICMS quando destinados à exportação – antes, a isenção se aplicava apenas à exportação de produtos industrializados. Voltando ao exemplo em tela, e supondo que a produção fosse toda exportada – de modo a não gerar débitos tributários –, a firma hipotética teria, assim, direito a um crédito tributário líquido de R\$ 120,00, em vez de um débito líquido de R\$ 180,00, como no exemplo anterior.

Ocorre que o ICMS é um tributo “cobrado na origem” – ou seja, é arrecadado no estado onde o bem ou serviço comercializado é produzido. Daí que se a firma do exemplo comprar insumos em outros estados, os impostos (de R\$ 120,00) sobre estas compras serão recolhidos pelas fazendas dos estados nos quais a firma adquiriu os insumos, mas terão que ser ressarcidos junto à fazenda do estado no qual a firma se localiza. Isto dificulta a realização dos créditos tributários correspondentes pela firma, sujeita à aprovação pelos órgãos de fiscalização do estado no qual a firma se localiza (CAUMO e CRESTANI, 2009), e prejudica claramente os estados com economias mais voltadas para a exportação.<sup>10</sup>

De todo modo, há um relativo consenso de que o pior problema do ICMS – ou, mais geralmente, o pior problema de um imposto sobre o valor adicionado “cobrado na origem” – é o incentivo à “guerra fiscal” entre os estados, que se habituaram a dar incentivos tributários às grandes empresas para que estas se estabeleçam (e, assim, atraiam outras empresas para gerar empregos) em seus territórios.

Além de implicar um inaceitável subsídio ao capital, a generalização desta prática produz insegurança jurídica para as próprias empresas, uma vez que há a possibilidade de “decisões judiciais reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios concedidos, inclusive obrigando a cobrança retroativa dos impostos que deixaram de ser pagos; e porque vários estados não estão aceitando o crédito de ICMS de produtos que receberam incentivos em outras unidades da Federação” (Brasil, 2008).

Naturalmente, os problemas da tributação indireta (i.e., sobre a venda de produtos e serviços) no Brasil não se limitam às mazelas do ICMS. Por um lado, a cumulatividade da tributação indireta brasileira ainda é significativa – visto que o ISS e parte da Cide, Cofins e PIS são cumulativos, assim como o regime especial de tributação SIMPLES. Por outro lado, o fato de haver seis grandes tributos sobre a venda de bens e serviços não financeiros no Brasil (ICMS, Cofins, PIS, IPI, ISS e Cide) e o fato da legislação do ICMS

---

<sup>10</sup> A despeito das compensações financeiras dadas pela União. Em entrevista ao jornal Valor Econômico no dia 5/11/2010, por exemplo, o governador eleito do Pará Simão Jatene (do PSDB) afirmou que: “(...) [A Lei Kandir] é uma das maiores aberrações da federação brasileira. O país resolveu desonerar as exportações. Ou seja, não podemos cobrar ICMS sobre o que é exportado, mas os produtos exportados que incorporem algum tipo de insumo comprado em outro Estado recolhem nele o imposto, e a empresa se credita desse imposto no Pará. Ou seja, além de não podermos cobrar sobre o que é exportado, ainda ficamos devedores da empresa pelo imposto que ela recolheu em outro Estado. (...) A federação brasileira está esgarçada, não adianta tentar negar. O pacto federativo já foi para o espaço há algum tempo.”





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

e do ISS variar de acordo com o estado/município em que o bem é produzido/comercializado, fazem com que a tributação indireta brasileira seja uma das mais complexas do mundo.

Mas não parece exagerada a afirmação de que boa parte dos problemas do Sistema Tributário Nacional (STN) tem origem na complexidade da federação brasileira – e que o STN simultaneamente reflete e causa a nossa iniquidade federativa. Não surpreendentemente, as reformas com o objetivo de minimizar a complexidade e a cumulatividade do STN que têm sido tentadas ao longo dos anos – e pela última vez em 2008 – têm invariavelmente esbarrado em dificuldades federativas. Entende-se, assim, porque a proposta de criação de um fundo federal de equalização de receitas – que compense os inevitáveis ganhos e perdas relativas dos vários entes federados – tem sido uma constante nos debates sobre a reforma tributária desde 2008. Mas, em si só, a criação de tal fundo – conquanto possa vir a ser uma forma pragmática de viabilizar avanços em uma área reconhecidamente difícil – apenas congela as nossas iniquidades federativas, sem avançar na sua caracterização, discussão e tratamento.

## 5. Os mínimos constitucionais para saúde e educação

Centrais para o bem-estar de dezenas de milhões de brasileiros<sup>20</sup>, os gastos públicos com saúde e educação somados respondem juntos por perto de 9% do PIB<sup>21</sup>. São, assim, maiores que as despesas com os benefícios do RGPS (7,1% do PIB) e dos RPPSs (3,8%) e impactam diretamente as finanças públicas (notadamente nos estados e municípios) e a atividade econômica do país.

As similaridades entre os dois tipos de gastos são notáveis. Em primeiro lugar, saúde e educação são exemplos clássicos de bens meritórios (Musgrave, 1987) – i.e. bens que, embora possam ser providos pelo setor privado, são tidos como imprescindíveis para toda a população, de modo que o Estado acaba tendo um papel importante na sua provisão, seja gratuitamente ou a preços subsidiados. Em segundo lugar, ambos os serviços (e notadamente a educação) são intensivos em mão de obra. Com efeito, de acordo com as contas nacionais (IBGE, 2015), em 2011 o número de ocupações empregadas na provisão de serviços públicos de saúde (1,59 milhões) e educação (3,86 milhões) representou mais da metade do total das ocupações de todo o setor público brasileiro (10,70 milhões). Daí que grande parte do gasto nestes setores é com despesas de pessoal e encargos sociais (incluindo, como discutido acima, despesas com benefícios dos RPPSs) – fato este que tem importantes implicações para as finanças dos estados e dos municípios brasileiros. Em terceiro lugar, persistem desigualdades importantes no acesso dos

<sup>20</sup> De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2013 a rede pública de educação básica ofereceu 41,4 milhões de matrículas e a rede pública de educação superior ofereceu 1,9 milhões de matrículas. Por outro lado, os programas públicos voltados à atenção básica na saúde beneficiaram mais de 114 milhões de pessoas em 2011 (MS-OPAS, 2013, p.24).

<sup>21</sup> Em 2011, por exemplo, o “investimento direto em educação” medido pelo INEP atingiu 5,3% do PIB enquanto os gastos com ações e serviços públicos de saúde atingiu 3,84% do PIB (MS-OPAS, 2013, p.82).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES do IPEA PARA A SUPERAÇÃO dos DESAFIOS NACIONAIS

brasileiros aos serviços de saúde e educação públicas, a despeito das ambições universalistas das políticas públicas na área. Em quarto lugar, e talvez mais importante para os propósitos deste texto, ambos os gastos estão sujeitos a mínimos constitucionais no Brasil (quadro 3).

**Quadro 3:** Mínimos constitucionais para os gastos com saúde e educação

	Estados	Municípios	União
Valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos em saúde	12% do total da soma: ICMS + IPVA + ITCMD + Quota-Parte do FPE+ Quota-Parte do IPI Exportação + Transferências da Lei Kandir + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + Outras receitas correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária) – Transferências constitucionais e legais dos Estados aos Municípios (i.e. ICMS, de 25%; IPVA, de 50%; IPI Exportação, de 25%).	15% do total da soma: ISS+ IPTU + ITBI + Quota-Parte do FPM + Quota-Parte do ITR+ Quota-Parte da Lei Kandir + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + Quota-Parte do ICMS+ Quota-Parte do IPVA+ Quota-Parte do IPI Exportação+ Outras Receitas Correntes (i.e. Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária)	15% da Receita Corrente Líquida federal (RCLF) a partir de 2020. De acordo com a regra de transição em vigor os gastos mínimos da União que deverão passar de 13,2% da RCLF em 2016 a 13,7% em 2017, 14,1% em 2018 e 14,5% em 2019 até atingirem os 15% da RCLF em 2020
Valor mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (exclusive o salário educação).	25% do total da soma: ICMS + IPVA + ITCMD + Quota-Parte do FPE+ Quota-Parte do IPI Exportação + Quota-parte do IOF Ouro+ Transferências da Lei Kandir + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)+ Outras receitas correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária) – Transferências financeiras constitucionais e legais dos Estados aos Municípios (i.e. ICMS, de 25%; IPVA, de 50%; IPI Exportação, de 25%).	25% do total da soma: ISS+ IPTU + ITBI + Quota-Parte do FPM + Quota-Parte do ITR+ Quota-Parte da Lei Kandir + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + Quota-Parte do ICMS+ Quota-Parte do IPVA+ Quota-Parte do IPI Exportação+ Quota-parte do IOF Ouro+ Outras Receitas Correntes (i.e. Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária)	18% do total da soma: IRPJ + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + IRPF + IPI + IOF+ Imposto sobre Importações + Outras receitas correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária) – Transferências constitucionais e legais da União aos Estados aos Municípios (i.e. FPE+ FPM+IPI Exportação + IOF Ouro + Lei Kandir + Transferências aos Fundos Constitucionais).

Fonte: Santos et al. (2015).

Saúde e educação são similares também porque os resultados da ação pública nestas áreas podem, em princípio, ser objetivamente medidos. No caso da educação pública, os censos escolares do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) permitem o acompanhamento anual do número de pessoas – crianças, jovens e adultos – matriculadas na rede pública. Os dados disponíveis deixam claras as tendências de (i) redução do número de crianças em idade





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

de cursar o ensino fundamental; (ii) aumento da rede pública de educação infantil; (iii) aumento na rede pública de educação superior; e (iv) relativa estagnação do número de matrículas no ensino médio (tabela 3). No caso do ensino básico, também a qualidade do serviço prestado na rede pública tem sido estimada pelo INEP por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que “combina informações de desempenho em exames padronizados (...) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (...) com informações sobre rendimento escolar” (INEP, 2005)<sup>22</sup>. Os números disponíveis mostram uma melhora progressiva, ainda que gradual, da qualidade do ensino básico na rede pública brasileira e uma diminuição da distância entre esta última e a rede privada (tabela 4).

**Tabela 3:** Evolução do número de matrículas na rede pública de ensino em anos selecionados (milhões de pessoas)

Ano	Básica (1) = (2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7)	Infantil (2)	Fundamental (3)	Médio (4)	Profissional (5)	Especial (6)	EJA (7)	Superior (8)
1995	37,448	4,367	28,870	4,210	ND	ND	ND	0,701
2000	46,650	3,914	32,529	7,040	ND	0,132	3,035	0,887
2005	49,041	5,156	30,158	7,934	0,295	0,134	4,401	1,192
2010	43,990	4,928	27,064	7,370	0,402	0,075	4,150	1,462
2014	40,682	5,534	23,983	7,230	0,447	0,052	3,436	1,932

Fonte: INEP

<sup>22</sup> A racionalidade do IDEB é explicada por INEP(2005) da seguinte maneira: “Estudos e análises sobre qualidade educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente. Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem”



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES do IPEA PARA A SUPERAÇÃO dos DESAFIOS NACIONAIS

Tabela 4: Evolução do IDEB (2005-2013)

IDEB		2005	2007	2009	2011	2013
1º ao 5º ano do ensino fundamental	rede pública	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9
	rede privada	5,9	6,0	6,4	6,5	6,7
	rede pública/rede privada	61,0%	66,7%	68,8%	72,3%	73,1%
6º ao 9º ano do ensino fundamental	rede pública	3,2	3,5	3,7	3,9	4,0
	rede privada	5,8	5,8	5,9	6,0	5,9
	rede pública/rede privada	55,2%	60,3%	62,7%	65,0%	67,8%
Ensino Médio	rede pública	3,1	3,2	3,4	3,4	3,4
	rede privada	5,6	5,6	5,6	5,7	5,4
	rede pública/rede privada	55,4%	57,1%	60,7%	59,6%	63,0%

Fonte: INEP

No caso da saúde pública os números de atendimentos ambulatoriais e de procedimentos médicos específicos realizados pela rede pública são disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – o DATASUS. Uma síntese destes números é utilizada pelas contas nacionais do IBGE no “índice de volume do produto saúde pública”<sup>23</sup>. O gráfico 2 mostra o forte crescimento do referido indicador entre os anos de 2000 e 2011, o último ano para o qual o dado estava disponível quando da conclusão deste texto. Ainda que avaliações qualitativas de serviços de saúde sejam notoriamente difíceis, as evidências disponíveis sugerem que a expansão do volume de procedimentos médicos na rede pública tem sido acompanhada também por melhorias na qualidade dos serviços prestados. Com efeito, após a análise de dezenas de indicadores qualitativos, TCU (2013, p.15) conclui que “o sistema de saúde brasileiro tem melhorado de forma significativa nos últimos anos (...) [mesmo que] (...) ainda se encontr[e] distante dos padrões observados nos países desenvolvidos que integram a OCDE.”

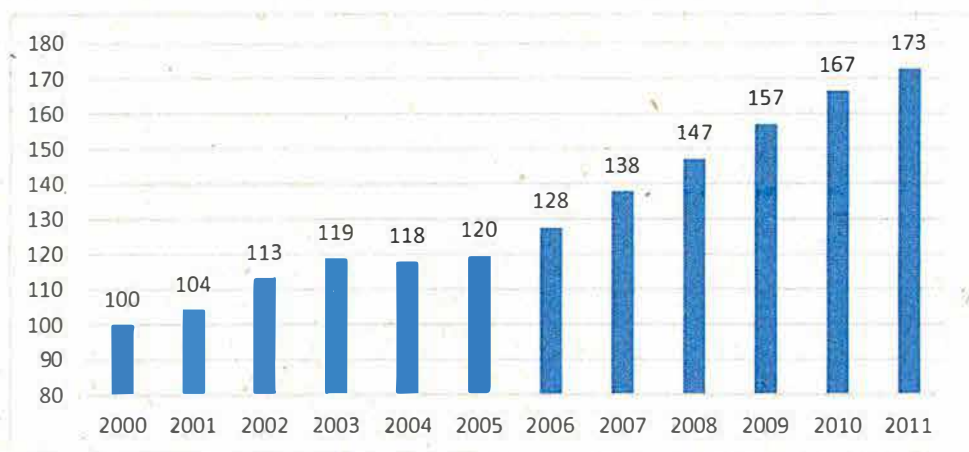
<sup>23</sup> De acordo com IBGE (2014), o referido índice é essencialmente uma “(...) média ponderada (pelo gasto médio de cada grupo) de dois indicadores: número de internações por tipo de morbidade, ponderados pelo custo médio de internação de cada tipo de morbidade; número de procedimentos de produção ambulatorial, ponderados pelo custo médio de cada tipo de procedimento, na rede pública de saúde. Todas as informações deste indicador são disponibilizadas pelo DATASUS do Ministério da Saúde”.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Gráfico 2: Evolução do índice de volume dos serviços de saúde pública (2000 = 100)



Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais

Parece haver, portanto, alguma má vontade na sabedoria convencional segundo a qual a qualidade dos serviços de educação e saúde públicas está estagnada no Brasil. Ou na ideia amplamente difundida de que a “carga tributária no Brasil é de primeiro mundo e os serviços públicos no país são de terceiro mundo”. O aumento nos gastos públicos em ambas as áreas na última década parece, sim, estar associado à melhoria na qualidade – e no caso específico da saúde, na quantidade – dos serviços prestados à população. Ocorre que os aumentos verificados no gasto total e em porcentagem do PIB ainda estão longe de levar o gasto público brasileiro per capita em ambas as áreas a patamares próximos dos observados nos países desenvolvidos – o que, por sua vez, é uma das causas principais da distância que ainda separa a qualidade e a extensão dos serviços públicos brasileiros dos observados nestes países.

Isto não quer dizer, naturalmente, que a agenda da melhoria da produtividade dos gastos públicos seja desimportante. Muito ao contrário. Dados o tamanho do Estado no Brasil e as óbvias carências de capital humano do país, tal agenda é decisiva. Mas parece-nos que o caminho para conseguir aumentos na produtividade dos serviços públicos passa pelo aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições, políticas públicas e instrumentos de coordenação federativa existentes, por oposição a cortes de recursos já flagrantemente escassos e/ou mudanças bruscas na gestão das referidas políticas motivados por percepções errôneas de falta de resultados dos esforços em curso.

Registre-se, entretanto, uma assimetria importante entre as políticas de educação e saúde públicas. Enquanto no primeiro caso um “Plano Nacional de Educação” (PNE, Lei 13005 de junho de 2014) projetando aumentos vultosos dos recursos aplicados na área (que devem atingir 7% do PIB já em 2019) foi aprovado em 2014, estando agora em plena operação, pouco tem sido feito nos últimos anos para mitigar o quadro de escassez crônica de recursos para a saúde pública. Com efeito, tanto a Lei



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Complementar n.141 de janeiro de 2012 (que regulamentou a Emenda Constitucional n.29) quanto a Emenda Constitucional 86 de maio de 2015 que vinculou os mínimos constitucionais a serem gastos em ações e serviços públicos de saúde pela União federal à Receita Corrente Líquida federal (RCLF) representaram decepções para aqueles que defendem um aumento dos aportes de recursos da União no setor. Como resultado, as políticas de educação – que já tinham avançado na diminuição do acesso às desigualdades com o FUNDEF/FUNDEB nas últimas duas décadas – podem se permitir formular e se planejar para atender metas estratégicas para a próxima década enquanto as políticas de saúde vêm sendo financiadas praticamente “da mão para a boca”.

Sem desmerecer a necessidade de recursos adicionais para a área educacional, parece-nos, assim, que parte do aumento de gastos previsto pelo PNE para os próximos anos poderia ser diferido no tempo e/ou dividido com as políticas públicas na área de saúde.

## 6. As demais transferências federais às pessoas

[A SER ESCRITO]

## 7. A condução e a operacionalização da política monetária pelo Banco Central

[A SER ESCRITO]

## 8. Algumas notas à guisa de conclusão

[A SER ESCRITO]





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Referências

- Brasil (2008). *Reforma Tributária*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- Brasil (2009). *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional: Relatório de Observação nº 1*. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Brasil (2014). *Carga Tributária no Brasil 2013: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Brasília: Secretaria da Receita Federal.
- Castro, F. A. (2014) *Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.
- Castro Jr. P. H. (2010). Aspectos distributivos do IPTU e Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras. Em Castro, J.A; Santos, C.H; Ribeiro, J.A. (orgs. 2010). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea.
- Caumo, R.H; Crestani, W.R. Fazenda do Estado de São Paulo avança na questão do crédito acumulado de ICMS, mas restrições persistem. Anexo Biblioteca Informa n.57. Pinheiro Neto Advogados. São Paulo.
- Dieese (2013). *Fator Previdenciário: por que mudar?* Nota Técnica 130. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
- IBGE (2014). *Sistema de Contas Nacionais – Brasil. Referência 2010. Nota Metodológica nº 12 Governo e Administração Pública*. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais.
- IBGE (2015). *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2010-2011*. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais.
- INEP (2005). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb*. Nota Técnica. Brasília: INEP.
- Musgrave, R. (1987). *Merit Goods*. Em: *The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition*. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 28 September 2015 <[http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008\\_M000152](http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_M000152)> doi:10.1057/9780230226203.1089.
- Nogueira, N.G. (2012). *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: De princípio constitucional a política pública de estado*. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- Meneguim, F.B. e Nery, P.F. (2015). *Fator Previdenciário ou Fórmula 85/95? A Construção de uma alternativa*. Boletim Legislativo n.31. Consultoria Legislativa do Senado Federal.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Penafieri, A.C; e Afonso, L.E. (2013). O impacto da mudança da regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo? *Economia Aplicada*, vol.17, n.4, pp. 667-694.

Santos, C.H. (2011). Notas sobre a necessidade de reformas no Sistema Tributário Nacional. Em Carneiro, R; e Matijascic, M. (orgs. 2011). *Desafios do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea.

Santos, C.H. et al. (2012). Estimativas Mensais da Formação Bruta de Capital Fixo Pública no Brasil. *Economia Aplicada*, vol.16, n.3, pp. 445-473.

Santos, C.H. et al (2015). *Uma comparação dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2013): Institucionalidades, padrões distributivos e relação com a arrecadação tributária*. Mimeo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

Silveira, F.G. (2010). Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos distributivos. Em Castro, J.A; Santos, C.H; Ribeiro, J.A. (orgs. 2010). Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea.

TCU (2013). *Relatório Sistemático de Fiscalização da Saúde*. Brasília: TCU.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Inovação e produtividade

### *Por uma renovada agenda de políticas públicas<sup>24</sup>*

#### Introdução

A produtividade brasileira não cresce – ou cresce muito pouco – desde o final dos anos 70. Essa é uma constatação tão verdadeira quanto desanimadora. Quaisquer que sejam os indicadores analisados, o cenário continua muito parecido e, apesar de um leve movimento ascendente nos primeiros anos da década de 2000, não tivemos avanços muito significativos<sup>25</sup>.

Se considerarmos que o crescimento econômico de longo prazo é consequência da habilidade dos países de produzir mais utilizando a mesma quantidade de trabalho<sup>26</sup>, esse fraco desempenho da produtividade tem limitado nosso crescimento durante as últimas décadas.

A capacidade de oferta da economia brasileira não tem sido capaz de acompanhar os impulsos de demanda que, ocasionalmente e temporariamente, sustentam níveis de crescimento um pouco maiores. Dessa forma, a história continua se repetindo: ao fim de um breve ciclo de crescimento, o país volta a se deparar com sua limitada capacidade produtiva.

Mesmo no último período de crescimento da economia brasileira, entre o início dos anos 2000 até a crise de 2008, a produtividade não cresceu de forma significativa. Boa parte do crescimento econômico nesse período se deveu não a ganhos de produtividade, mas ao aumento da mão-de-obra ocupada, expresso em maiores taxas de ocupação e de participação no mercado de trabalho.

O crescimento da produtividade do trabalho deriva, em grande medida, do aumento do estoque de capital na economia. O baixo nível do investimento no Brasil e a baixa relação capital/trabalho existente no país são, pois, variáveis chave para explicar a nossa baixa produtividade e seu insuficiente crescimento no período recente. Mas não são as únicas.

No longo prazo, a capacidade de incorporar, adaptar e produzir novas tecnologias é fundamental para alavancar ganhos de eficiência na atividade econômica. E, nesse quesito, apesar dos esforços

<sup>24</sup> O texto é de autoria de Fernanda De Negri, diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Ipea, com a colaboração de André Tortato Rauen e dos técnicos de Planejamento e Pesquisa João Alberto De Negri e Flávia de Holanda Schmidt Squeff.

<sup>25</sup> Esse diagnóstico ficou muito claro no livro: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (EDS.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: Ipea, 2014. v. 1

<sup>26</sup> "A country's ability to improve its standard of living over time depends almost entirely on its ability to raise its output per worker". KRUGMAN, P. R. *The age of diminished expectations: US economic policy in the 1990s*. [S.l.] MIT Press, 1997.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

recentes na implementação de um conjunto de políticas de inovação relativamente bem desenhadas<sup>27</sup>, os resultados têm sido pouco significativos. A questão é por que isso tem acontecido? As respostas e as consequentes diretrizes de política sugeridas aqui seguem duas rotas principais. Primeiro, existem condições sistêmicas – relacionadas à concorrência e ao ambiente institucional – que reduzem a capacidade de inovação da economia brasileira e os efeitos das políticas públicas nessa área. Em segundo lugar, o desenho e a implementação das políticas de C&T necessitam ser aprimorados a fim de ampliar a contribuição da ciência e da tecnologia na solução dos problemas concretos do desenvolvimento do país.

## Políticas de inovação no período recente

Ao longo da última década, o Brasil empreendeu uma série de medidas destinadas a reforçar a capacidade de inovação do país. Essas medidas vão desde o apoio financeiro direto, crédito, incentivos fiscais, além de medidas regulatórias. Entre as políticas adotadas estão, por exemplo, a criação, em 1999, dos Fundos Setoriais; a Lei de Inovação (Lei nº. 10.973, de dezembro de 2004) e a "Lei do Bem" (Lei nº. 11.196, de novembro de 2005).

A Lei de Inovação previu regras para participação de pesquisadores de instituições públicas em projetos com empresas e para a comercialização da propriedade intelectual derivada desse tipo de parceria. Nesse aspecto, a lei incentivou os setores público e privado a compartilhar pessoal, recursos, e instalações, com o objetivo de facilitar a colaboração entre universidades, institutos de pesquisa e empresas privadas. Outro avanço significativo da lei de inovação foi a possibilidade de o Estado subvencionar investimentos em P&D nas empresas privadas, o que não era possível no arcabouço legal brasileiro até aquele momento. A Lei do Bem, por sua vez, ampliou a abrangência e facilitou o uso de incentivos fiscais para a realização de investimentos privados em P&D<sup>28</sup>.

Tanto a Lei de Inovação quanto a Lei do Bem foram implementadas no contexto da primeira política industrial do governo Lula em 2003: a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior). Depois da PITCE tivemos duas novas edições da política industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo, em 2008, e o Plano Brasil Maior, em 2010 na esteira da crise internacional. Nessas duas últimas edições, a principal medida adotada para incentivar a inovação foi o Programa Inova Empresa, no âmbito

<sup>27</sup> Refere-se aqui ao conjunto de políticas de inovação implementadas nos últimos anos, tais como a lei de inovação, os incentivos fiscais à P&D previstos na lei do bem, subvenção à inovação nas empresas, ampliação do crédito subsidiado para inovação entre outras políticas que vão na direção das melhores práticas internacionais em termos de políticas de inovação.

<sup>28</sup> A primeira tentativa de utilização de incentivos fiscais no Brasil se deu a partir dos PDTI e PDTA (Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Agropecuário, respectivamente). As exigências para a utilização desses programas (entre as quais ter um projeto aprovado pelo MCT a fim de obter o incentivo fiscal), no entanto, os tornaram praticamente inúteis.





# **AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS**

do Plano Brasil Maior, aproveitando uma pequena parte dos recursos destinados ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

Todo esse esforço no desenho de novas políticas construiu um arcabouço relativamente completo de políticas de inovação no que diz respeito à diversidade de instrumentos. Em outras palavras, atualmente o país conta com muitos dos instrumentos utilizados na maior parte dos países desenvolvidos para fomentar a inovação, tais como: i) crédito subsidiado; ii) incentivos fiscais; iii) subvenção para empresas; iv) subvenção para projetos de pesquisa em universidades e ICTs, entre outros.

Os principais instrumentos/políticas de suporte à inovação no Brasil, atualmente, estão expressos na tabela abaixo. Essas são as principais fontes de recursos para o suporte à inovação e à P&D no país. Alguns dos recursos expressos abaixo não são estritamente públicos e alguns não são recursos orçamentários. Os valores expressos nas políticas de crédito, por exemplo, expressam a disponibilidade total de crédito para a inovação no BNDES e na FINEP, e não o custo fiscal associado à equalização de taxas de juros nesses programas. Da mesma forma, os recursos associados com os investimentos compulsórios em P&D em setores regulados expressa o total das obrigações de investimento em P&D assumidas pelas empresas reguladas e são, portanto, recursos privados alocados compulsoriamente em P&D.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Tabela 1: Principais fontes de recursos para o apoio à C&T no Brasil (2012)

Políticas e instrumentos		Valor em 2012 (Reais correntes)
Incentivos Fiscais	Incentivos fiscais para investimento em P&D previstos na Lei Nº 11.196/2005 ("Lei do Bem")	1,476.8
	Incentivos fiscais da Lei de Informática ( Nº 8.248/1991 and Nº 10.176/2001)	4,482.2
	Outros incentivos para inovação	464.0
	<b>TOTAL (incentivos fiscais)</b>	<b>6,423.0</b>
Crédito público para inovação (volume de desembolso)	FINEP	1,800.0
	BNDES	2,200.0
	<b>TOTAL (crédito público)</b>	<b>4,000.0</b>
Investimento público em C&T	Estados (excluindo pós-graduação)	7,033.7
	Governo Federal (excluindo pós-graduação)	18,387.9
	<b>TOTAL (excluindo pós graduação)</b>	<b>25,421.6</b>
	<b>TOTAL (com pós-graduação)</b>	<b>40,045.0</b>
Investimento obrigatório em P&D de empresas reguladas	Programa de P&D da ANEEL (valores aproximados)	~ 300.0
	Programa de P&D da ANP	1,226.7
	<b>TOTAL</b>	<b>1,526.7</b>

Sources: Ministry of Science, Technology and Innovation (MCTI) - [www.mcti.gov.br/indicadores](http://www.mcti.gov.br/indicadores); National Bank for Social and Economic Development (BNDES) - Annual Report/ 2013; Brazilian Innovation Agency (FINEP); [Electricity Regulatory Agency \(ANEEL\)](#); The National Petroleum Agency (ANP) – Statistical Yearbook/2013.

Em síntese, tanto os recursos disponíveis para a inovação quanto o arcabouço regulatório foram ampliados e aprimorados de forma significativa nos últimos anos. Como resultado, o número de empresas inovadoras que declarou ter recebido algum suporte público para inovar cresceu de 19% em 2003 para 34% em 2011. Apesar disso, a maior parte do suporte público recebido para inovar esteve relacionada, segundo as empresas, com programas de financiamento à máquinas e equipamentos do BNDES. 75% das empresas que receberam apoio público para inovar, na verdade tiveram acesso a financiamento do BNDES para máquinas e equipamentos. Se contabilizarmos apenas as empresas que declararam terem recebido suporte de políticas públicas voltadas especificamente para a inovação, esse número também cresceu, mas é muito menor: passou de 4.6% para 8.6% no mesmo período.

A despeito da ampliação e consolidação de uma série de políticas públicas para C&T, os resultados obtidos em termos de inovação, sejam eles medidos por investimentos privados em P&D ou por depósito de patentes ou exportações de alta intensidade tecnológica, são muito mais modestos. A tabela 2 mostra





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

que o investimento empresarial em P&D no Brasil cresceu entre 2005 e 2008 mas caiu em 2011 e, ao que tudo indica, terá caído também na pesquisa de inovação tecnológica que está em campo neste ano de 2015. Mesmo o crescimento observado entre 2005 e 2008 (de 7 pontos percentuais) foi menor do que o verificado em todos os outros países da tabela: 24 pontos percentuais nos EUA, 8 pontos na Europa, 14 pontos na Espanha e 17 pontos na China. Ou seja, em termos relativos, o país continua perdendo posições.

**Tabela 2:** Investimento empresarial em P&D no Brasil e em países selecionados: 2005, 2008 e 2011.

	2005	2008	2011
<b>Brasil</b>	0.49%	0.56%	0.54%
<b>Estados Unidos</b>	1.73%	1.97%	1.83%
<b>Zona do Euro (17 países)</b>	1.16%	1.24%	1.34%
<b>Espanha</b>	0.60%	0.74%	0.71%
<b>China</b>	0.91%	1.08%	1.39%

Fonte: OECD, Community Innovation Surveys (CIS) e Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC).

Uma parte desse resultado se explica pela queda de participação da indústria (responsável por 78% do investimento em P&D no país) no PIB. A despeito disso, esse resultado também sugere a necessidade de se repensar as políticas existentes e o seu contorno institucional, a fim de garantir que elas tenham maior efetividade em alavancar o desenvolvimento do país.

## **Diretrizes e propostas para uma nova agenda de políticas públicas para a inovação**

A constatação de que o Estado Brasileiro ampliou o volume de recursos e o conjunto de políticas para a inovação sem obter resultados significativos – mesmo no pré-crise, quando a economia do país estava crescendo – é, no mínimo, preocupante. Ela evidencia a necessidade de melhorar o desenho dessas



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

políticas, mas, acima de tudo, de melhorar o arcabouço institucional no qual elas operam. As sugestões apresentadas a seguir caminham nessas duas direções<sup>29</sup>.

## Diversificar o sistema brasileiro de C&T

Um dos fatores de sucesso de sistemas de inovação de ponta, como o norte-americano, por exemplo, é a diversidade de políticas, agentes e instituições que compõem esse sistema. Essa diversidade proporciona um dinamismo e uma competição que são essenciais para a inovação. Desse ponto de vista, quando falamos em diversificar o sistema de C&T brasileiro, estamos falando em novas políticas e instrumentos, mas também em novos modelos institucionais e novas instituições.

Do ponto de vista das políticas públicas, apesar da sua diversificação recente, com a incorporação de instrumentos como incentivos fiscais e subvenção a empresas (instrumentos que não existiam até pouco tempo atrás), o Brasil ainda avançar muito nessa direção.

É preciso criar mecanismos diferenciados de suporte público à inovação além dos modelos já existentes, até mesmo para se possa avaliá-los comparativamente e substituir os instrumentos pouco efetivos por aqueles com melhores resultados e menor relação custo-benefício. Entre as políticas e instrumentos que deveriam ser desenvolvidos pelo setor público, estão:

- Aquisição de P&D pelo setor público a fim de solucionar problemas concretos da sociedade brasileira em áreas como saúde; energia; educação, infraestrutura etc.
- Acordos de cooperação para a realização de P&D de interesse público.
- Criação de fundos públicos de capital semente e/ou ampliação dos fundos já existentes na FINEP e BNDES, que ainda são muito pouco relevantes em termos de volume de recursos.
- Estímulos (fiscais ou tributários) à criação de fundos privados de capital semente.
- Criação de diferentes modelos de agências para dar suporte à inovação, além de FINEP e BNDES (cujo foco não é inovação). A criação recente da Embrapii, agência inspirada no modelo alemão da Fundação Fraunhofer, é um bom exemplo de diversificação nas agências públicas responsáveis pela inovação.

A diversificação institucional, contudo, talvez seja o maior desafio nesse sentido. Parte significativa da infraestrutura laboratorial de pesquisa e desenvolvimento no país está em universidades

---

<sup>29</sup> Importante destacar que o grau de maturidade das sugestões apresentadas aqui varia muito, desde diretrizes gerais até propostas mais detalhadas. Como se trata de um trabalho em andamento, para o qual o debate é crucial, optou-se por apresentar essas ideias independentemente do seu grau de maturidade.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

públicas<sup>30</sup>. Em outras palavras, a maior parte do sistema de C&T brasileiro é público e voltado principalmente para o ensino. Isso significa que esse sistema é sujeito a uma série de restrições *institucionais*, que vão desde a limitação para que um pesquisador público trabalhe para o setor privado desenvolvendo inovações até a legislação de compras e de contratações inerentes ao setor público. Essas restrições burocráticas e institucionais representam um entrave significativo em atividades de P&D, onde agilidade e eficiência institucionais são essenciais. Nesse sentido, é necessário:

- Flexibilizar algumas regras ou criar regras diferenciadas de operação (operações de compras de material e equipamentos para pesquisa, por exemplo) de Universidades e instituições públicas de pesquisa, a fim de deixá-las mais ágeis e competitivas para a realização de pesquisa de ponta.
- Estimular e facilitar a emergência de instituições privadas de P&D e eliminar as eventuais restrições existentes para que essas instituições contem com suporte público para realização de suas atividades de pesquisa.
- Reforçar e consolidar modelos diferenciados, tais como as Organizações Sociais, que são exemplos de modelos bem-sucedidos na C&T brasileira.
- Criar e reforçar mecanismos público-privados de investimento em C&T.

## Investir em Big Science e em infraestruturas de pesquisa abertas

A maior parte da infraestrutura laboratorial de pesquisa no Brasil é composta de laboratórios de pequeno porte: são laboratórios iminentemente de ensino, com valor inferior a 1 milhão de reais e onde trabalham em média 4 pesquisadores (em geral 1 professor e alguns orientados de mestrado ou doutorado)<sup>31</sup>.

A ciência brasileira necessita infraestrutura de ponta para ser mais competitiva internacionalmente. Nesse caso, infraestrutura de ponta não significa apenas equipamentos atualizados. Significa laboratórios multidisciplinares, abertos e com tamanho suficiente para que se possa aproveitar economias de escala e de escopo na produção científica. Instituições como FIOCRUZ, EMBRAPA, CNPEM ou INPE são exceções no sistema de C&T brasileiro. Nesse sentido, a sugestão é:

- Investir na criação de grandes laboratórios e centros de pesquisa multiusuários com capacidade de produzir ciência de classe mundial. Essas instituições poderiam ser organizações sociais ou parcerias público/privadas capazes de ter flexibilidade e agilidade operacional.

<sup>30</sup> Esse debate e os resultados de um levantamento inédito sobre a infraestrutura de pesquisa disponível no país estão no livro: De Negri, F. e Squeff, F. H. S. "Sistemas Setoriais de Inovação e Infraestrutura de Pesquisa no Brasil". Brasília: IPEA, 2015 (no prelo).

<sup>31</sup> Esses resultados são apresentados em De Negri, F. e Squeff, F. H. S. "Sistemas Setoriais de Inovação e Infraestrutura de Pesquisa no Brasil". Brasília: IPEA, 2015 (no prelo).



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

- Estimular que laboratórios já existentes se tornem infraestruturas abertas e multiusuário, com regras claras e transparência na utilização dos equipamentos.

## Ampliar o investimento público em P&D orientado a resultados

Uma das grandes diferenças entre os investimentos públicos em P&D em países como os EUA e no Brasil é que, aqui, o investimento público em P&D tem como principal objetivo fomentar a ciência e não resolver problemas concretos da sociedade Brasileira. Um dos indicadores que a literatura costuma utilizar para avaliar o quão *mission oriented* são os investimentos públicos em P&D de um país é a sua distribuição entre os diferentes ministérios. Ministérios com missão específica, como energia, defesa, saúde etc, tendem a utilizar o investimento em P&D para resolver problemas concretos nessas áreas ao passo que ministérios horizontais, como educação ou C&T possuem, por definição, a missão de fomentar a ciência e a educação.

**Tabela 3:** Distribuição do investimento público em P&D no Brasil e nos EUA.

BRASIL (MINISTÉRIOS)	%	EUA (DEPARTAMENTOS/AGÊNCIAS)	%
MCTI	36%	Defesa (DoD)	49%
MEC	19%	Saúde (DHHS)	23%
Agricultura (Embrapa)	13%	Energia (DOE)	8%
Saúde (FIOCRUZ)	11%	NASA	9%
MDIC (INPI e INMETRO)	6%	National Science Foundation (NSF)	4%
Planejamento (IBGE)	6%	Agricultura (USDA)	2%

No Brasil, a maior parte da P&D pública não é orientada a resultados: apenas 30% dos recursos são relacionados a instituições e ministérios com a missão de resolver problemas nas áreas de saúde e agricultura, por exemplo. No caso americano, mais de 90% da P&D pública é orientada a resultados. Nesse sentido, a sugestão aqui é que se mantenha o orçamento hoje associado ao MCTI e ao MEC para a C&T, mas que se criem as condições para que os ministérios setoriais possam desenvolver mais P&D direcionada a resolver seus problemas concretos. Isso envolve:

- Ampliar os investimentos em P&D em ministérios setoriais, tais como Saúde, Energia, Defesa, Agricultura etc e utilizar esses investimentos para resolver problemas concretos como: i) desenvolvimento de medicamentos e vacinas para o SU; ii) desenvolvimento de tecnologias de aumento da eficiência energética ou para redução do consumo de água (a fim de amenizar a crise hídrica); iii)





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

desenvolvimento de novas tecnologias de sistemas para telemedicina que possam aumentar a eficiência e *reduzir* os custos dos sistemas de saúde, etc.

- Capacitar os ministérios setoriais na contratação e acompanhamento desse tipo de investimento
- Introduzir, na lei 8666, mecanismos explícitos e claros de contratação de P&D pelo setor público. O artigo 20 da lei de inovação (e sua regulamentação posterior) já prevê essa possibilidade mas precisa ser aprimorado a fim de dar mais garantia jurídica para o gestor público.
- Reforçar políticas como a das plataformas tecnológicas, lançada em 2014, voltadas à aquisição de P&D para o desenvolvimento de soluções de interesse público.

## **Construir uma economia mais aberta e competitiva**

O Brasil é, segundo diversos critérios possíveis uma das economias mais fechadas do mundo<sup>32</sup>. O total dos fluxos de comércio representa, no Brasil, pouco mais de 20% do PIB e as tarifas de importação (nominais ou efetivas) também estão entre as maiores do mundo.

Contudo, não é só apenas para o comércio que o Brasil é um país fechado. Também é para as ideias. O número de estudantes e pesquisadores brasileiros no exterior é muito pequeno, embora tenha crescido, principalmente entre os graduandos, com o programa Ciência sem Fronteiras. Menor ainda é o número de estudantes e pesquisadores estrangeiros no Brasil. Esse fechamento tem implicações para a capacidade de inovação da economia brasileira em, pelo menos, dois aspectos principais.

Em primeiro lugar, esse fechamento limita nossa capacidade de acompanhar o deslocamento da fronteira tecnológica mundial. A dificuldade o tempo para incorporar uma tecnologia de fronteira produzida fora do país é um entrave a nossa capacidade de produzir ciência e inovação relevantes em termos mundiais. Além disso, um sistema de inovação dinâmico é caracterizado pelo fluxo constante de ideias e pessoas. Talvez em virtude desse fechamento do país ao exterior, diversos estudos que medem os fluxos mundiais de conhecimento (medidos pelo número de citações de artigos científicos ou patentes, por exemplo) evidenciam o Brasil à margem desses fluxos.

Um segundo aspecto diz respeito à concorrência. O motor da inovação na economia capitalista é a busca pelo lucro extraordinário derivado dela. Em uma economia onde o mercado é protegido dessa competição, os incentivos à inovação são menores. Nesse sentido, é importante que a economia brasileira adote algumas diretrizes:

- Caminhar em direção a uma maior abertura ao comércio internacional, de forma gradual e transparente, iniciando por segmentos onde os impactos positivos derivados da abertura (ganhos de

---

<sup>32</sup> Ver Canuto, O. Fleischhaker, C. e Schellekens, P. O curioso caso da falta de abertura do Brasil ao comércio.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

eficiência derivados do acesso a novas tecnologias incorporadas em alguns BK ou barateamento de insumos importados) sejam maiores.

- Desenvolver incentivos e mecanismos de atração de pesquisadores estrangeiros para trabalhar em Universidades, empresas e instituições de pesquisa brasileiras.
- Facilitar a concessão de vistos de trabalho para trabalhadores estrangeiros, com foco em trabalhadores altamente qualificados.
- Criar mecanismos ágeis e de baixo custo (reduzindo tarifas, quando necessário) para importação de insumos e equipamentos de pesquisa e protótipos.

## **Melhorar o ambiente de negócios para a inovação**

Um ambiente institucional complexo e burocrático é um desincentivo ao investimento, especialmente ao investimento em inovação. Uma das principais publicações que tentam avaliar o quanto um ambiente é ou não favorável aos negócios é o chamado Doing Business, do Banco Mundial. Segundo esse indicador, o Brasil é um dos países que menos melhorou seu ambiente de negócios nos últimos anos. Estimativas realizadas pela equipe do IPEA mostram que os impactos de uma melhora nesses indicadores sobre o investimento e a produtividade seriam significativos.

Do ponto de vista da inovação, essas dificuldades se manifestam em várias áreas: i) no tempo que se leva para conceder uma patente; ii) no tempo e requisitos necessários para aprovar uma pesquisa ou um novo medicamento na Anvisa; iii) nas restrições existentes para abertura e fechamento de empresas; iv) na regulação dos investimentos realizados por fundos de capital de risco; v) na dificuldade para importar insumos e equipamentos de pesquisa; vi) nas dificuldades operacionais para executar recursos públicos em instituições de pesquisa etc...

As dificuldades e o grau no qual elas afetam o sistema de inovação no Brasil são diversas e carecem de uma sistematização. Sendo assim, algumas diretrizes básicas, a priori, são:

- Consolidar e acompanhar uma agenda de melhoria de ambiente de negócios, identificando exatamente quais são as normas, regulamentos e legislação que poderiam ser modificados de modo a melhorar o ambiente institucional para a inovação.
- Reformular e modernizar a lei de inovação: ela foi criada em 2004 e vários dos seus artigos nunca foram utilizados (exemplo é o artigo 20 que possibilita a aquisição de P&D pelo setor público).
- Rever a legislação que rege a abertura e fechamento de empresas a fim de facilitar e agilizar esse processo e estimular o empreendedorismo.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

- Reduzir a burocracia associada com a P&D, especialmente nas ciências da vida. A lei da biodiversidade foi um avanço nesse sentido, mas necessita ser acompanhada e modernizada com frequência.
- Facilitar o processo para que pesquisadores de instituições públicas possam desenvolver projetos de inovação e consultorias para empresas. Essa possibilidade foi regulamentada na lei de inovação mas, posteriormente, a regulamentação da carreira docente em universidades públicas restringiu enormemente essa possibilidade.
- Acompanhar a implementação do código nacional de C&T e aprimorá-lo.
- Extinguir instrumentos de políticas públicas que desincentivam o processo de inovação. Um exemplo é o processo produtivo básico associado com a lei de informática, que estabelece normas de fabricação para que uma empresa tenha acesso aos benefícios fiscais. Uma inovação, por definição, não estará coberta pelo PPB.

## **Aprimorar o monitoramento e avaliação das políticas de inovação**

A constante avaliação e monitoramento das políticas públicas é peça-chave para seu aprimoramento. Para tanto, as informações precisam ser transparentes e públicas. Saber para onde está sendo direcionado e quem são os beneficiários de verbas públicas deveria ser um direito de todo cidadão.

As informações relativas às políticas de C&T no Brasil, embora sejam mais transparentes do que aquelas relativas à política industrial de modo geral, ainda são completamente insuficientes e fechadas.

É essencial implementar um processo de monitoramento e avaliação constante dessas políticas, similar ao que foi implementado pelo MDS para o monitoramento e avaliação do Bolsa Família: um sistema baseado em dados abertos e na disponibilização dos microdados para qualquer cidadão que queira acompanhar a política pública.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Uma Agenda Estratégica para a Política Social: iniciando o debate<sup>33</sup>

### Introdução

O modelo desenvolvimento que sustentou e sustenta o ciclo da última década centrou-se em múltiplos pilares, dentre eles um pacto social fundado no avanço da inclusão econômica, reduzindo desigualdades no mundo do trabalho, e reconstruindo a capacidade de política pública do Estado, prioritariamente a Política Social. Ainda que diante do sucesso em equacionar temas urgentes, como a pobreza e a fome, esse processo inclusivo tem produzido tensões crescentes originadas do interior da dinâmica de ascensão das classes populares, cujo resultado maior é a necessidade de construir uma nova agenda de desenvolvimento nacional.

Há, no interior da sociedade, uma clara saturação do processo de desenvolvimento voltado prioritariamente para os incrementos da renda do trabalho e para a inclusão pela via do consumo. As dores do parto do novo modelo consistem na necessidade de quebrar decisivamente a seletividade institucional do Estado, reprodutora de desigualdades históricas, de ampliar o acesso a bens públicos, de incorporação de novos direitos coletivos em meio ao fortalecimento de direitos estabelecidos ao redor da função social da propriedade, da radicalização da cidadania, e do avanço do Estado de Bem-Estar. Felizmente, os tempos críticos atuais levam o Brasil a reconstruir suas pontes estabelecidas desde o pacto da redemocratização, sem as quais o que restaria é o desmonte do Estado indutor do desenvolvimento e o avanço da barbárie social.

A recomposição da capacidade do Estado de operar políticas públicas e a combinação do crescimento econômico com avanços sociais é um dos exemplos mais importantes da experiência brasileira no período 2003-2012. A recuperação de uma agenda de desenvolvimento nacional com direitos democráticos sociais e políticos, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, diferentemente do passado autoritário, combinou a impressionante capacidade de geração de riqueza do capitalismo moderno com melhorias na distribuição social, centradas na integração ao mercado de trabalho e no ativismo das políticas públicas. A tabela (IPEA; 2014) mostra o impacto do mercado de trabalho tanto sobre o aumento da renda quanto sobre sua distribuição ao longo das duas últimas décadas. Os dados foram obtidos por meio de regressões estatísticas das principais causas das variações e distribuições da renda per capita domiciliar.

<sup>33</sup> O presente documento visa iniciar os debates sobre a questão no âmbito do Ipea e da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), em particular. Elaboraram este documento Andre Calixtre, diretor da Disoc; e José Aparecido Carlos Ribeiro, coordenador-geral da Disoc.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Tabela 1. Decompondo Contribuições Líquidas ao Crescimento da Renda e à Redução da Desigualdade de Renda (Gini), 1992-2012.		
	Crescimento da Renda	Redução do Gini
Mercado de Trabalho	71%	47%
Seguridade Social	23%	15%
Transferências de Renda (constitucionais e Bolsa Família)	4%	24%
Outros	2%	13%

Fonte: IPEA; 2013, baseado em PNAD-IBGE.

Na falta de uma reforma tributária progressiva, a crescente prosperidade e a luta contra as desigualdades foram determinadas pela integração das pessoas ao mercado de trabalho e pela expansão das políticas públicas. O primeiro processo consistiu na criação de grande número de novos empregos formais combinado com uma política consistente de valorização do salário mínimo. O segundo processo foi representado pela retomada dos princípios constitucionais universais do Estado de Bem-Estar Social acrescida de novas políticas sociais voltadas para a equidade.

## Em defesa do Sistema de Proteção Social: o marco da Constituição de 1988

Em momentos em que recomendações por crescente austeridade da política econômica ganham força, costumam ressurgir também com força as teses que, de uma forma ou de outra, afirmam que o Sistema de Proteção Social definido na Constituição de 1988 não cabe no espaço fiscal do estado brasileiro. Sistema esse que vem sendo construído a duras penas desde os anos 90, apesar do recorrente clamor por uma reforma que reduza tamanho portfólio de “privilégios” e recoloca o país em um caminho de crescimento econômico – o desenvolvimento social, aguardem, viria logo após<sup>34</sup>.

Antes mesmo da Constituição ser promulgada, o então Presidente Sarney fez um apelo em cadeia nacional de rádio e TV, onde por 29 minutos atacou a Constituição em elaboração, acusando-a de tornar o país ingovernável: “Os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável. E isso não pode acontecer.” No dia seguinte, a resposta da Constituinte veio em uma moção de repúdio, aprovada por 403 votos a 13, e em discurso inflamado do presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães: “O povo nos mandou aqui para fazê-la (a Constituição), não para ter medo”.

<sup>34</sup> Ipea, 2009 – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 17. (4 vols.)

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_17\\_vol001\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol001_completo.pdf)



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

A expansão da Previdência Social em direção aos trabalhadores – e trabalhadoras – do campo<sup>35</sup> incluiu milhões de beneficiários. A Constituição também definiu que o benefício previdenciário não poderia mais ser inferior ao salário-mínimo vigente no mercado de trabalho – o que protegeu a renda dos beneficiários mais pobres do “confisco” inflacionário, método comum para fechar as contas previdenciárias durante os anos 80. Em 1987, pouco mais de dois terços dos beneficiários do então INPS recebiam menos que um salário mínimo. Atualmente, cerca de dois terços dos beneficiários do INSS recebem exatamente um salário-mínimo, o que garante que sejam alcançados pela política de valorização do salário mínimo, implementada nos últimos anos.

Na área de Assistência Social, a implantação do Benefício de Prestação Continuada, que paga um benefício também vinculado ao salário-mínimo a pessoas com deficiência e a idosos, desde que integrem famílias com renda domiciliar per capita inferior a 1/4 de salário mínimo, vem garantindo acesso a renda a cerca de 3,7 milhões de famílias em flagrante situação de vulnerabilidade. E, já neste século, a implementação do Programa Bolsa Família tem complementado a renda de cerca de 16 milhões de famílias.

Também é do final dos anos 80 a criação de um Sistema Público de Emprego, que inclui ações de intermediação e qualificação de mão-de-obra, além do seguro-desemprego, que atende anualmente entre 6 e 7 milhões de trabalhadores, por um período de 4 a 6 meses.

O estabelecimento do SUS, de atendimento universal e integral, em substituição ao anterior modelo de medicina previdenciária do Inamps – onde desempregados e trabalhadores não-formalizados tinham acesso apenas a algumas possibilidades de atendimento – tem revelado, a cada etapa consolidada, novos desafios. Assim como a Educação, onde o mandato constitucional tornou obrigatório primeiro a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, e posteriormente à Educação Básica – que inclui a Educação Pré-Escolar, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

## **Em defesa do Sistema de Proteção Social: inovações recentes e configuração atual**

Aos marcos fundamentais da Constituição de 1988 foram sendo acrescentadas novas vertentes de políticas públicas. Mas é importante ressaltar que as pressões por políticas mais focalizadas em grupos vulneráveis foram, ao menos até aqui, incorporadas como tensionamentos das políticas universais em direção à valorização da equidade. Não foram bem-sucedidas as tentativas, intensas e constantes ao longo das últimas décadas, de substituição dos marcos sociais universalistas da CF-88, por outros de inspiração

<sup>35</sup> Foi instituída também para o campo a possibilidade de mais de um aposentado por família, abrindo espaço para que trabalhadoras rurais cônjuges de pessoas já aposentadas tivessem acesso aos seus direitos previdenciários.

Rangel L. et alli - CONQUISTAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL VINTE ANOS APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 17. Ipea: Brasília 2009, p. 78.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

liberal ou residual. O maior exemplo desse tipo de movimento é o Programa Bolsa Família, que remete a *inspirações* de uma política social residual, mas que no Brasil se realiza de forma muito distinta, pretendendo uma abrangência inédita para programas de transferência direta da renda; dialogando com políticas sociais universais com saúde e educação, por meio das condicionalidades; e compondo um quadro muito mais amplo de combate à pobreza e à desigualdade, onde também perfilam-se políticas como a trajetória de valorização do Salário Mínimo, inclusão previdenciária e expansão na rede de oferta de serviços assistenciais.

A complexa institucionalidade das políticas sociais brasileiras, tal como se apresenta hoje, pode ser compreendida em algumas disjuntivas, para que possamos compreender melhor suas virtudes e problemas, bem como quais os desafios que estão postos.

A política social brasileira sistematiza sua atuação em duas grandes frentes: (i) por meio de políticas voltadas à solidariedade e seguridade social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o da não possibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego; e (ii) por meio de políticas voltadas a geração de capacidades e oportunidades, seja pela formação, qualificação e desenvolvimento do cidadão – como, por exemplo, por meio da educação e do acesso à cultura –, seja pela regulação e intermediação do mercado de trabalho, seja pela redistribuição e acesso a ativos – como nos casos da Reforma Agrária e da Economia Solidária<sup>36</sup>.

Todas essas políticas, por sua vez, tensionadas pela necessidade de uma atuação que privilegie a equidade como princípio, para que possa atender e incluir grupos com necessidades e dificuldades de acesso específicas, com vetores que se cruzam e sobrepõem – raça, gênero, deficiência, juventude etc.

Disjuntivas igualmente importantes, e não necessariamente excludentes, atentam para a existência de políticas que operam no campo da garantia do acesso à renda, seja por meio de princípios contributivos – caso da Previdência Social e do Seguro-Desemprego – seja por meio de princípios solidários – caso do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família; enquanto que outras políticas operam no campo da oferta de serviços – caso da Educação e da Saúde, de parte importante das políticas de Assistência Social, dentre outras<sup>37</sup>.

Destacando-se também aqui a necessidade constante de reinvenção e superação das políticas públicas para atender adequadamente o conjunto da população, que se revela tão diverso em suas necessidades e dificuldades, e que ainda enfrenta mecanismos de exclusão existentes no próprio funcionamento operacional das políticas públicas que deveriam atendê-lo. É necessário fortalecer os

<sup>36</sup> Ipea, 2010 – Perspectivas da Política Social no Brasil.

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08\\_perspectivasdapolitica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf)

<sup>37</sup> Jaccoud, L. – Igualdade e equidade na agenda da proteção social. in Fagnani, E. e Fonseca, A. (orgs.) – Políticas sociais desenvolvimento e cidadania. Perseu Abramo, 2013.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

princípios universalistas das políticas públicas sociais, mas reconhecendo e aprofundando a agenda de equidade, sob pena de não ser possível atuar adequadamente sobre a complexa realidade brasileira<sup>38</sup>.

Por fim, há que se lembrar também das dificuldades de implementação de cada uma dessas políticas, em uma federação como a brasileira, com capacidades de gestão e financiamento demasiado heterogêneas.

---

38 Idem.

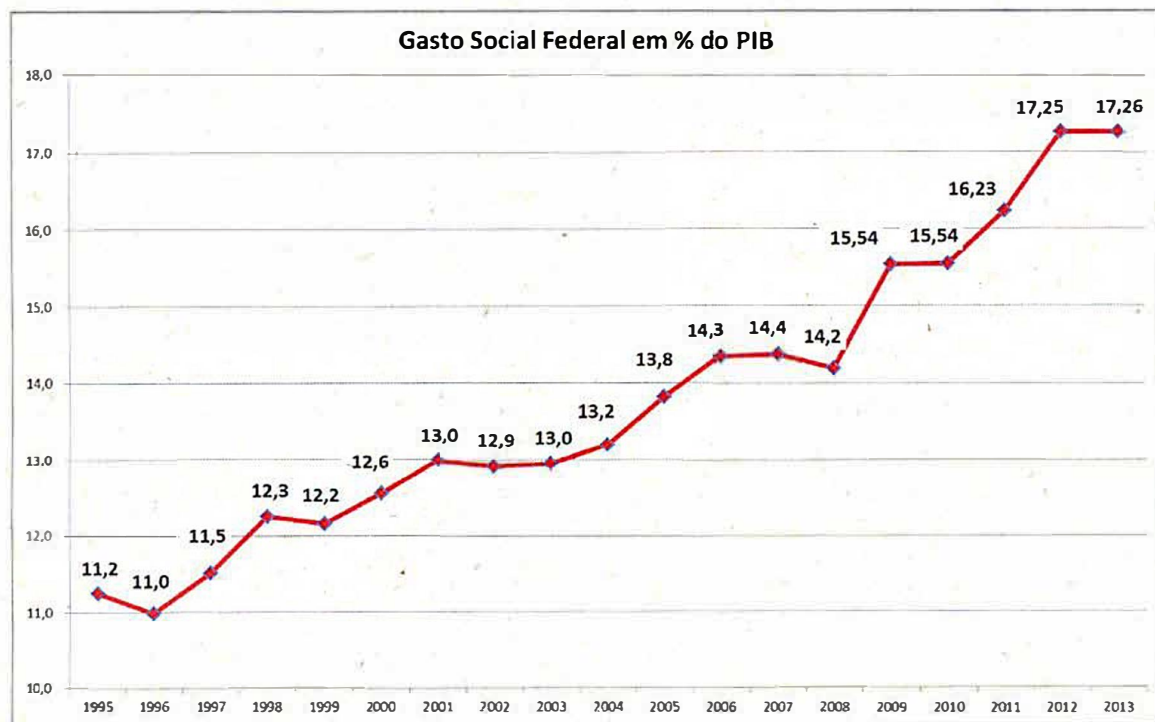




# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Financiamento e Gasto das políticas sociais

Para cumprir essa trajetória, foi necessário elevar substantivamente o patamar de recursos aplicados nas políticas sociais<sup>39</sup>. O Gasto Social Federal passou de 11,24% do PIB em 1995 para 12,95% do PIB em 2003, e então para 15,54% do PIB em 2010. Estimativas preliminares apontam para um Gasto Social Federal próximo a 18% do PIB em 2014. Consideradas as três esferas de governo União Estados e Municípios, o Gasto Público Social parte de um patamar de 13% do PIB nos anos 80 para em torno de 19% nos anos 90, alcançando 22% do PIB em 2005<sup>40</sup>. Embora não tenhamos no momento estimativas para o Gasto Social das Três Esferas, certamente deve ter crescido desde então, no mínimo replicando o crescimento ocorrido em âmbito federal.



Elaboração: Ipea/Disoc.

<sup>39</sup> Castro, J., et alli - Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Ipea: Brasília, 2012. [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)

<sup>40</sup> Ipea (2010) – Perspectivas da Política Social. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08\\_perspectivasdapolitica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf)



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Dados de 1995 a 2010, apurados pela metodologia de área de atuação. De 2011 a 2013, dados estimados conforme método da Nota Técnica Disoc/Ipea número 13, de dezembro de 2012.

A carga tributária também mudou de patamar no período. A Constituição dotou o Estado brasileiro de instrumentos de arrecadação compatíveis com o esforço previsto para a construção e reforma das políticas sociais – as Contribuições Sociais. De cerca de 24% do PIB na segunda metade dos anos 80, a carga tributária bruta passa para cerca de 28% em 1995, chegando a 32% do PIB em 2002, oscilando então entre 33 e 34% até 2011, quando começa a crescer até se aproximar de 36% em 2014<sup>41</sup>. Em resumo, o Estado brasileiro hoje arrecada 36% do PIB em tributos, destinando para a área social algo que pode estar em torno a 25% do PIB – sendo 18% apenas em âmbito federal.

E deve ser lembrado ainda que, por meio de desonerações e incentivos tributários, o Estado brasileiro estimula e fortalece determinados agentes e mercados. Ou seja, também quando decide “deixar de arrecadar”, o Estado está intervindo e fazendo política pública. Essa modalidade de gasto público “indireto” tem crescido nos últimos anos: de 3,3% do PIB em 2006, chegou a 3,6% do PIB em 2010<sup>42</sup>, e desde então cresceu velozmente, atingindo 4,9% do PIB em 2014<sup>43</sup> - e isso considerando apenas o governo federal.

Embora cada uma das medidas de desoneração ou incentivo tenha a sua justificativa e o seu mérito, uma trajetória tão intensa e rápida pode estar erodindo bases de financiamento importantes para as políticas “diretas”, e para as políticas sociais em particular: apenas no que se refere às contribuições previdenciárias para o INSS, as renúncias e desonerações aumentam de 0,53% do PIB em 2006 para 1,14% do PIB em 2014. E, no caso do Imposto de Renda e do IPI, quando decide por aplicar uma nova desoneração, a União reduz também o volume de recursos a ser compartilhado com estados e municípios por meio dos fundos de participação – FPE e FPM – com impactos sobre as finanças públicas locais e suas respectivas políticas públicas, que precisam ser melhor estudados e compreendidos.

<sup>41</sup> Há distintas medidas de Carga Tributária devido a divergências metodológicas entre as diversas instituições e autores, mas a ordem de grandeza e as tendências da trajetória são sempre semelhantes.

<sup>42</sup> Comunicado do Ipea nº 117 - Gastos Tributários do governo federal: um debate necessário

<sup>43</sup> Dados divulgados pela Receita Federal.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Relevância Macroeconômica da Política Social

Outro ponto a ser destacado é que as políticas sociais não são parte passiva da dinâmica econômica. Pelo contrário, para além dos impactos diretos sobre as necessidades sociais da população, garantindo direitos, transferindo renda e prestando serviços, as políticas sociais têm importantes impactos econômicos.

Primeiramente, as políticas sociais geram centenas de milhares de empregos diretos, ativam compras em complexas cadeias produtivas, e estimulam o consumo das populações que recebem os benefícios sociais, ou seja, são recursos que possuem um grande multiplicador econômico. Estimativas do IPEA<sup>44</sup> revelaram que o incremento de 1% no gasto da área de educação resulta em um PIB 1,85% maior; enquanto que, no caso da saúde, esse percentual é de 1,7%. Esses multiplicadores do PIB não são positivos apenas quando o gasto social refere-se à prestação de serviços. Quando se trata de transferências monetárias, o fenômeno é semelhante. O aumento de 1% no gasto com programas da assistência social resulta em um PIB 1,44% maior no caso do Programa Bolsa Família e 1,38% maior no caso do Benefício de Prestação Continuada.

	Multiplicador Keynesiano sobre o PIB	Multiplicador Keynesiano sobre a Renda das Famílias	Redução Marginal do GINI
Gastos em Educação Pública	1,85	1,67	-1,10%
Gastos em Saúde Pública	1,7	1,44	-1,50%
Bolsa Família (Transferências Diretas)	1,44	2,25	-2,20%
Transferências Constitucionais	1,23	2,2	-2,30%
Seguridade Social (Setor Privado)	1,23	2,1	-1,20%
Investimento em Construção Civil	1,54	1,14	0%
Exportações de Commodities	1,4	1,04	0%
Juros da Dívida Pública	0,71	1,34	0,10%

Fonte: IPEA<sup>45</sup>. Baseado nas Contas Nacionais-IBGE e POF-IBGE.

<sup>44</sup> Ipea (2010) – Perspectivas da Política Social.

[http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08\\_perspectivasdapolitica.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf)

<sup>45</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *In* Perspectivas da Política Social. IPEA. 2010. Capítulo 3. Op cit.

\_\_\_\_\_. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado n. 75. 2011a.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Em segundo lugar, é importante considerar sobre a distribuição territorial desses recursos aplicados nas políticas sociais. Por não seguirem necessariamente a ótica do mercado, mas principalmente a ótica das necessidades sociais, esses recursos são aplicados de forma mais equitativa no território, sendo ainda mais importantes para a dinâmica econômica geral, e do mercado de trabalho em particular, nos municípios e regiões mais pobres. Por exemplo, o salário mínimo constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego, representa, na prática, parte importante do combate às desigualdades territoriais de renda.

No entanto, é importante salientar assim como alerta o Ipea (2010d) que “não se trata de contrapor o gasto social aos gastos alternativos, pois cada um tem a sua função específica na dinâmica social e econômica do país. Afinal, uma das consequências do investimento é justamente a renovação da capacidade ociosa, que é um efeito dinâmico não incorporado ao nosso modelo, se não como pressuposto. Também no caso das exportações, o acesso às divisas internacionais e eventual acúmulo de reservas têm se mostrado de suma importância para a estabilização dos ciclos econômicos no Brasil e, portanto, para a própria estabilidade do gasto social. Trata-se, outrossim, de demonstrar que a ideia de que o gasto social é economicamente inútil não é uma verdade.” (Castro, 2014:190)

Por fim, é importante ainda lembrar neste debate a lamentável permanência da regressividade do sistema tributário brasileiro. Apontada por estudos realizados para os anos de 1975 e 1996 (ERIS et al. 1983; VIANNA et al., 2000), foi mais uma vez confirmada por Silveira (2008), ao analisar dados de 2003-2004, e pelo mesmo autor em 2010, ao analisar dados de 2008. Ou seja, a expansão do sistema tributário engendrado pela Constituição, embora capaz de financiar não só a expansão das políticas sociais mas também o esforço de pagamento de juros, por meio de mecanismos como a DRU, não foi capaz de construir um sistema tributário neutro ou progressivo.

Tal quadro impõe uma agenda que é simultânea aos âmbitos tributário e social: é preciso buscar reverter, ou ao menos suavizar, a regressividade do sistema tributário brasileiro, porque isto afeta diretamente a capacidade das políticas sociais no combate às desigualdades. Em outras palavras, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são também seus principais financiadores<sup>46</sup>.

<sup>46</sup>IPEA (2010) - Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009.

CDES (2011) – Iniquidades do Sistema Tributário Nacional, relatório de observação n. 2.

<http://www.cdes.gov.br/documento/2651756/indicadores-de-iniquidade-do-sistema-tributario-nacional-relatorio-de-observacao-n-2-032011-2010.html>

IPEA, Dieese e Sindifisco (2011)- Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos elementos para reflexão.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Agenda e Desafios

O modelo de desenvolvimento que sustentou o ciclo político na última década centrou-se em múltiplos pilares, dentre eles um novo pacto social fundado no avanço da inclusão econômica, reduzindo desigualdades no mundo do trabalho, e reconstruindo a capacidade de política pública do Estado, prioritariamente a Política Social.

Por meio de inovações institucionais, foram criados programas que ocuparam parte do orçamento discricionário e estabeleceram, como metas fundamentais, o combate à fome e à pobreza. Os instrumentos utilizados para isso são conhecidos: primeiramente, a capacitação do Estado para operar políticas sociais focalizadas em conjunto com a recuperação das políticas universais, promovendo a retirada emergencial de milhões de brasileiros de uma situação de extrema pobreza. Segundo, a locomotiva de todo esse sistema de seguridade - tanto do ponto de vista do financiamento quanto da efetividade - foi o mercado de trabalho, ou melhor, a dinâmica de incorporação de milhões de brasileiros a um mundo do trabalho menos informal, com menores taxas de desemprego, maior poder de negociação e, fundamentalmente, aumentos reais da renda do trabalho ancoradas por uma política consistente de valorização do salário mínimo.

O processo inclusivo recente, dado seu sucesso em equacionar a questão da pobreza e da fome, tem produzido tensões crescentes originadas do interior dessa dinâmica de ascensão social, cujo resultado maior é o deslocamento do centro gravitacional para a agenda da desigualdade. Essa mudança explica as muitas tensões e hesitações no interior do Estado com relação às políticas públicas necessárias ao enfrentamento do novo grupo de problemas.

O combate à desigualdade exige políticas públicas integradas de outra geração, habilitando o Estado como agente equalizador tanto na arrecadação quanto no gasto. Desvela também trincheiras antes invisíveis, como exemplo da concentração de renda dos muito ricos, da desigualdade patrimonial propriamente dita, e da reprodução institucional de desigualdades provocada pela própria política pública.

São insuficientes os instrumentos atuais do Estado para equacionar a agenda da desigualdade. Há no interior da sociedade uma clara saturação do processo de desenvolvimento voltado prioritariamente para os incrementos da renda do trabalho e para a inclusão pela via do consumo. As dores do parto do novo modelo consistem na necessidade de quebrar decisivamente a seletividade institucional do Estado, reprodutora de desigualdades históricas, de ampliar o acesso a bens públicos, de incorporação de novos direitos coletivos em meio ao fortalecimento de direitos estabelecidos ao redor da função social da propriedade, da radicalização da cidadania, e do avanço do Estado de Bem-Estar.

Essa nova agenda para a Política Social paradoxalmente está mais próxima dos desafios constituídos no final da década de 1980 do que aqueles estabelecidos no início dos 2000, ainda que essa



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

agenda só exista em decorrência do sucesso do modelo inclusivo vigente. Os acontecimentos políticos recentes que mudaram a sensação de equacionamento dos problemas sociais tomaram forma a partir das grandes manifestações de 2013, que colocaram, para a sociedade, demandas civilizatórias não previstas no pacto de inclusão vigente. Na economia, as dificuldades conjunturais aprofundam as contradições do modelo vigente, desafiando as conquistas oriundas da ampliação do mercado interno de massas. Os desafios não somente se multiplicam, como também mudam de categoria: antes se tratava de desenhar a Política Social predominantemente inclusiva em um cenário de crescimento agora o desafio é apontar para uma Política Social predominantemente redistributiva em meio a um cenário adverso.

É diante desse desafio que a Diretoria de Estudos e Política Sociais do Ipea (DISOC) se coloca como projeto estruturante de seu ciclo de trabalho para o ano 2015. Como espaço privilegiado de acompanhamento e análise da Política Social, a DISOC quer avançar em seus estudos e diagnósticos acumulados para o enfrentamento de algumas perguntas necessárias ao futuro do Estado de Bem-Estar brasileiro. Como a Política Social está estruturada hoje e quais são seus encadeamentos com a economia e com a dinâmica social das pessoas, das famílias e, fundamentalmente, das classes sociais? Como institucionalizar e garantir, como direito constitucional, os programas criados pela última geração de política social? Quais as inovações institucionais necessárias ao novo ciclo de Políticas Sociais com foco no combate à desigualdade? Como financiar esta nova agenda, para além das fontes disponíveis? Quais são as ameaças ao avanço da seguridade social no Brasil contemporâneo?

Aprofundando os temas específicos da pesquisa sobre a Política Social brasileira, a Coordenação de Trabalho e Renda centrará seus esforços na compreensão dos problemas estruturais no mercado de trabalho que precisam de atenção por parte da política pública, para além do importante processo de reestruturação ocorrido no emprego nos últimos anos. Vale enfatizar os problemas da baixa qualificação da mão de obra, da alta rotatividade dos trabalhadores entre os postos de trabalho e das ainda elevadas informalidade e desigualdade de rendimentos observadas no mercado trabalho. Serão abordadas, também, as questões conjunturais do mercado de trabalho, em especial as oscilações recentes negativas na estrutura do emprego e a avaliação dos impactos das políticas recentes no setor, como as Medidas Provisórias 664 e 665 e o Programa de Proteção ao Emprego.

A Coordenação de Saúde e de Cultura avançará em seus estudos sobre o Sistema Único de Saúde, este que se constitui em principal política para assegurar o direito universal à atenção integral à saúde e tem papel crucial na redução de desigualdades e promoção da justiça social. Contudo, um dos principais desafios enfrentados tem sido assegurar os recursos orçamentários necessários para o bom funcionamento do Sistema e esse desafio se faz mais ainda importante no cenário atual de adversidade econômica. Por consequência, questões relativas ao financiamento da atenção à saúde historicamente têm tido papel central na análise da política de saúde feita pela Coordenação e continuam a ter. A Coordenação também participa de grupos de trabalho que tem por objetivo produzir informações para subsidiar a formulação e acompanhamento da política de saúde. Mais recentemente, novos desafios,





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

como a abertura ao capital estrangeiro e outras propostas oriundas do Poder Legislativo, demandam acompanhamento por parte da Coordenação devido ao seu potencial para minar a consolidação do SUS.

Na área das políticas culturais, serão aprofundadas as perspectivas sobre o Estado Cultural e suas relações com princípios constitucionais e com a consolidação de políticas públicas. O Estado Cultural deve ser contextualizado no quadro dos argumentos relacionados à defesa das liberdades políticas, das igualdades sociais e no direito das gerações futuras herdarem os desenvolvimentos – especialmente seus benefícios - alcançados no presente. O estudo do ciclo completo das políticas culturais, assim como o acompanhamento do processo de institucionalização na área, realizado a avaliações, planejamento e pesquisas quantitativas e qualitativas servem de substrato ao avanço das contribuições do Ipea para os indicadores do Plano Nacional de Cultura (PNC) e para a compreensão do fenômeno de universalização do acesso à cultura.

Na Coordenação de Educação, o plano de trabalho acompanha os imensos desafios colocados à sociedade brasileira pelo Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014, cuja superação dependerá do nível de engajamento e dos esforços empreendidos pela sociedade brasileira como um todo. Portanto, o projeto de maior envergadura da área de educação refere-se ao monitoramento do PNE que, por constituir um plano decenal, não se esgotará no prazo de um ano. Tal monitoramento será realizado mediante a construção de uma matriz interativa entre indicadores socioeconômicos e educacionais, em nível municipal, de modo a estabelecer correlações entre insumos e resultados. Com isso, espera-se atingir os seguintes objetivos: i) subsidiar gestores públicos quanto ao alcance das metas do PNE; ii) suscitar estudos e pesquisas que contribuam não só para o alcance dessas metas, mas também para a melhoria da educação; e iii) dar visibilidade à sociedade em geral sobre a situação educacional nos municípios brasileiros.

A Coordenação de Seguridade Social e Demografia busca contribuir com estudos que fortalecem novas abordagens metodológicas para a quantificação da desigualdade de renda no Brasil por meio de dados tributários do Imposto de Renda da Pessoa Física combinados aos de pesquisas domiciliares. De modo análogo, também acompanha a dinâmica da pobreza no Brasil a partir de 2011 e avalia, com base nos dados da PNAD, em que medida as políticas em curso contribuíram para formação dessa dinâmica. Além das quantificações e análises da desigualdade e da pobreza, uma das consequências da inclusão social e econômica é a ampliação da cobertura previdenciária ao permitir à população acesso a benefícios associados a sinistros como invalidez, morte ou perda –ainda que temporária- da capacidade laborativa. Para tanto, desenvolve-se pesquisa que identifica a evolução da cobertura previdenciária na última década e busca apontar como a política de inclusão previdenciária colaborou com esse processo. Também se estuda a evolução da legislação da previdência dos servidores públicos para identificar a existência de um processo de convergência entre os regimes geral e próprio de previdência de modo a tornar o sistema previdenciário mais equitativo. A coordenação também organiza livro que analisa avanços e dificuldades na implementação da Política Nacional do Idoso (PNI), a qual amplia a proteção social e se direciona a um



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

público que tende a aumentar sua participação na distribuição demográfica nacional. Como forma de compreender o encadeamento da política social com a dinâmica das famílias, a coordenação também desenvolve pesquisa que avalia o papel do trabalho social com famílias e identifica possíveis tensões e desafios para seu desenvolvimento.

A Coordenação de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar tem como objeto central o estudo dos desafios da Reforma Agrária e da organização produtiva do campo para além do agronegócio. Responsável pela produção da grande parte de alimentos no país, a agricultura familiar está umbilicalmente ligada ao tema da segurança alimentar, demandando soluções estruturantes para os problemas tanto do acesso aos meios de produção pela população do campo quanto do acesso aos alimentos pelas massas trabalhadoras urbanas.

A Coordenação de Estudos e Políticas Geracionais busca desenvolver estudos sobre a nova agenda de políticas sociais para a juventude, contemplando ações que contribuam para a valorização da diversidade e para a construção de um país menos desigual, além de ações que sejam capazes de interromper a trajetória da violência praticada por ou contra adolescentes, e de promover a mobilidade social por meio da educação e da profissionalização. A construção de uma nova agenda de políticas sociais para a juventude brasileira necessita considerar o potencial dos mais de 50 milhões de jovens de 15 a 29 anos – maior geração de jovens da história brasileira – e buscar formas de inseri-los no centro do modelo de desenvolvimento de país. Para tanto são necessárias políticas sociais que garantam, de um lado, as condições econômicas de ampliação da escolaridade, de acesso ao emprego decente e de qualidade e de capacitação. E, de outro, que propiciem condições de igualdade simbólica a partir do enfrentamento do racismo, da violência e da promoção da diversidade.

Para a Coordenação de Igualdade de Gênero e de Raça, a transversalização da perspectiva de gênero é mais um princípio orientador da atuação governamental do que um elemento de planejamento e gestão da política na prática. A fragmentação da pauta dentro de cada ministério ou instituição contribuem para este cenário. Ainda que esta não seja uma realidade exclusiva do Brasil, é possível dizer que, mais de dez anos após a Secretaria de Políticas para as Mulheres ser criada, o país alcançou êxito limitado na incorporação da temática de gênero e/ou mulheres de forma sustentada e efetiva no governo federal. A permanência de fortes ranços machistas, sexistas e homofóbicos na sociedade brasileira, cria obstáculos à construção de novos cenários. Os casos corriqueiros de violência generificada demandam intervenções estruturais voltadas ao seu combate. De outro lado, é urgente avançar na construção de um novo contrato social a respeito das responsabilidades pelos trabalhos domésticos e de cuidados, reposicionando a relação entre Estado e famílias e entre homens e mulheres para que se possa avançar rumo a uma sociedade com maior igualdade de gênero e autonomia política e econômica das mulheres.

Na questão racial, constata-se que uma década de política de igualdade racial não foi suficiente para garantir a inserção desta pauta como um dos elementos nucleadores das políticas universais, garantindo a ela a mesma centralidade que o racismo exerce na produção das desigualdades sociais. No





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

período 1995-2013, há evidentes melhoras dos indicadores sociais e econômicos da população negra, com destaque para a trajetória iniciada a partir de 2003. Porém, de acordo com a PNAD, percebe-se que a população negra em 2013 possuía renda inferior à percebida pela população branca dez anos antes. Ainda que o discurso de transversalidade da política esteja presente, inclusive nos documentos oficiais e nos enunciados de diversos programas, sua efetividade carece de poder efetivamente atribuído a quem pode torná-lo concreto. São exemplos disso políticas pactuadas e institucionalizadas que ainda não foram implementadas: como a educação para as relações étnico-raciais, a regularização fundiária dos territórios quilombolas e a política nacional de saúde integral da população negra. Além dessas ações, a conjuntura atual demanda a inserção do combate ao racismo como elemento estruturante das políticas de Estado, sobretudo em face da produção racializada de homicídios e do encarceramento massivo da população negra.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Condicionantes à Execução do Investimento em Infraestrutura: planejamento e contratação de projetos<sup>47</sup>

O Brasil ficou quase duas décadas sofrendo com baixos investimentos em infraestrutura. Em meados da primeira década de 2000, o governo federal passou a contar com disponibilidade de recursos fiscais para retomar os investimentos no setor. Porém, não havia projetos prontos para colocar em prática. Os que existiam foram desenvolvidos décadas antes, em cenário socioeconômico distinto. Além disso, mudanças importantes nas exigências ambientais e de controle do gasto público dificultavam a execução desses projetos, que não estavam preparados para as novas exigências. Adicionalmente, a participação da sociedade civil tornou-se mais ativa, demandando serviços públicos de maior qualidade e reclamando dos efeitos negativos de alguns projetos. Toda essa conjuntura levou à execução dos investimentos em infraestrutura muito aquém da desejada, apesar de não haver limitações orçamentárias relevantes.

Com vistas a subsidiar o Estado no planejamento e gestão de investimentos em infraestrutura, o Ipea vem desenvolvendo uma pesquisa sobre os condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura. Em especial, com base em levantamento da literatura existente sobre o tema e entrevistas realizadas com gestores públicos, as seguintes limitações estão sob análise:

- i. Deficiências de planejamento e gestão, evidenciados pela má qualidade dos projetos, falta de capacidade técnica das burocracias envolvidas, as dificuldades de coordenação de atores e atividades, e a precariedade na supervisão das obras;
- ii. A demora na obtenção das licenças ambientais;
- iii. Os conflitos fundiários decorrentes das desapropriações;
- iv. A multiplicidade de controles (internos e externos, procedimentais e judiciais) a que está submetida a administração pública;
- v. As amarras da legislação de licitações e contratos administrativos;
- vi. A falta de articulação entre entes federativos e de capacidade técnica de estados e municípios para executar os empreendimentos;
- vii. O fato que os grupos sociais afetados negativamente pelas obras, bem como a sociedade civil como um todo, são consultados apenas depois de decididas as obras, resultando em judicialização e paralisações;

---

<sup>47</sup> Texto de autoria do técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea Fabiano Pompermayer, com a colaboração do técnico de Planejamento e Pesquisa Alexandre Gomide.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

viii. Os limites da engenharia consultiva e das empresas de construção de pequeno e médio porte para atender as demandas exigidas pelas obras.

Boa parte dos problemas encontrados na fase de implementação dos projetos tem apontado falhas no planejamento como causas principais. De fato, diversos atrasos nos licenciamentos ambientais ocorrem por estudos ambientais incompletos, superficiais, ou mesmo omissão de impactos ambientais relevantes. Conflitos fundiários poderiam ser previstos na fase de planejamento. O mesmo pode ser dito quanto a impactos socioambientais negativos dos projetos. Até mesmo limitações nas ofertas de serviços de engenharia e construção deveriam ser levadas em conta durante a fase de planejamento.

A dificuldade em se desenvolver bons projetos de investimento em infraestrutura começa no descasamento entre os ciclos políticos e os ciclos do projeto. O tempo necessário para análise e desenvolvimento de um projeto até a tomada de decisão de sua implementação é demasiado longo para os ciclos político-eleitorais. O efeito disso é o anúncio de projetos, obras mais especificamente, sem o devido embasamento técnico para sua execução. Não estamos argumentando aqui que a escolha dos projetos deva ser puramente técnica. Tal escolha é, e deve continuar sendo, em última instância, política. Porém, deve estar embasada em dados e análises técnicas que a suportem. A decisão política, pelo menos em certa medida, está normalmente baseada em alguma avaliação de benefícios e custos para a sociedade. Mas é comum carecer de uma análise de viabilidade robusta.

O ciclo de vida de um projeto deveria se iniciar pelo planejamento indicativo de longo prazo do setor. No setor elétrico, por exemplo, a Empresa de Pesquisa Energética faz esse papel, indicando as necessidades de investimento em geração de energia e identificando os projetos potencialmente mais rentáveis. No setor de transporte esse trabalho foi retomado com o Plano Nacional de Logística e Transportes, em 2007. Mas o portfólio de projetos elencado no plano não passou por um processo de priorização com foco em benefícios e custos socioeconômicos, abarcando projetos de atratividade socioeconômica questionável. Em parte, isso ocorreu devido à longa lista de gargalos logísticos identificados, sendo selecionados, em alguns casos, aqueles cujos projetos de engenharia estavam mais maduros, em detrimento dos de maior retorno para a sociedade. Em outros casos, foram incluídos projetos propostos pelos estados, sem a devida análise de benefícios e custos, mas atendendo às demandas políticas dos proponentes. Espera-se que, com o fortalecimento da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), criada em 2012, o planejamento de transportes de longo prazo atinja, em breve, o nível de qualidade observado no planejamento do setor elétrico.

Entende-se que a partir da priorização macro entre os projetos de cada setor, os mais bem colocados devem ser detalhados. O Estudo de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA) é o passo inicial para isso no governo brasileiro. Nessa etapa, além de confirmar os benefícios e custos socioeconômicos e ambientais do projeto, deve ser feita uma análise das alternativas para resolver o problema em questão, para daí selecionar aquela que será detalhada mais à frente. É minimamente a



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

partir das análises do EVTEA que se deveria ser tomada a decisão de implementação de um projeto, com a alocação de recursos financeiros.

Dois problemas, particularmente, têm ocorrido quanto a isso: i) alguns projetos são iniciados sem um EVTEA; e ii) a decisão é tomada sem o devido detalhamento dos custos do projeto, com superestimação de benefícios (sem avaliar os efeitos distributivos, em especial sobre impactos locais negativos) e sem mapeamentos dos principais riscos à implementação. Como esses fatores podem afetar a escolha da alternativa de solução para o problema em questão, é fundamental que a elaboração dos EVTEAs os considere em mais detalhe. Falta de detalhamento e estimativas superficiais também são observadas nas fases posteriores, de projetos de engenharia, estudos de impacto ambiental, de desapropriação etc. O efeito é conhecido, como atrasos nos licenciamentos, sobre custos na fase de construção, paralisações por órgãos de controle e pelas demandas judiciais, entre outros.

Uma possível solução para o problema do aumento de custos dos projetos é submetê-los a aprovações sucessivas, com consulta aos *stakeholders*, a cada vez que eles são submetido a algum detalhamento, e antes de se iniciarem as obras efetivamente. Por exemplo, após ser aprovado na fase do EVTEA, o projeto básico de engenharia e o estudo de impacto ambiental são elaborados, detalhando os custos da obra, incluindo os socioambientais. Com isso faz-se novamente a análise de viabilidade do projeto. Caso aprovado, continua-se o detalhamento, com projeto executivo de engenharia e o licenciamento ambiental, por exemplo. Se os custos aumentarem, o projeto é submetido novamente à análise de viabilidade. Até no momento da contratação da obra o projeto pode passar por uma nova aprovação. Por exemplo, se o empreiteiro ganhador da licitação exigir um pagamento maior que o previsto nos estudos prévios, os *stakeholders* podem reavaliar os custos e benefícios do projeto e decidir se ele deve ir em frente como o novo padrão de custos. O que interessa é que os recursos financeiros para as obras só sejam efetivamente alocados após o projeto passar por várias etapas de aprovação. Considerando nosso processo de planejamento e execução orçamentária, o projeto aprovado em fase de EVTEA poderia entrar na Lei do Planejamento Plurianual (PPA), mas na Lei Orçamentária Anual (LOA) apenas se aprovado após o projeto executivo de engenharia, por exemplo. Caso o projeto se torne inviável após a etapa de detalhamento, deve-se retornar à fase de alternativas de solução para se escolher outra.

Uma das causas mais citadas para a baixa qualidade dos projetos de engenharia é a dificuldade em se contratar bons projetistas e consultores. Em estudo de 2014 do Ipea,<sup>48</sup> gestores públicos que contratam projetos de engenharia consultiva citaram que normalmente usam apenas o critério menor preço para selecionar consultores e projetistas. E mesmo quando usam o critério de técnica e preço, os requisitos técnicos são facilmente atendidos pelos concorrentes. Segundo eles, os órgãos de controle interno e externo exigem muitas justificativas para aceitar requisitos técnicos mais elevados e, com isso,

<sup>48</sup> Garcia, J.L.K. "Oportunidades e desafios para a engenharia consultiva no Brasil: infraestrutura de transporte". Texto para Discussão nº 1916. Brasília: Ipea, janeiro de 2014.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

os gestores preferem não assumir o risco e o trabalho adicional para tentar contratar empresas com, teoricamente, melhor qualificação.

Uma inovação no processo de elaboração de estudos e projetos de engenharia adotada pelo governo federal é o uso de Propostas de Manifestação de Interesse (PMI). Nestas, os investidores privados apresentam estudos e projetos propondo a implantação de algum empreendimento de infraestrutura a ser objeto de concessão pelo governo. Aproveitando esse mecanismo, o governo tem chamado o setor privado a apresentar projetos de engenharia (inclusive projetos executivos) sobre empreendimentos já planejados para ser objeto de concessão governamental. Dentre as propostas apresentadas, o governo seleciona a melhor delas (ou faz uma combinação das melhores partes de cada uma das propostas apresentadas) e abre a licitação da concessão com base nesse projeto. O governo não paga aos consultores e projetistas pelo estudo, mas determina no edital de licitação da concessão o valor que o futuro concessionário deverá remunerá-los. Não há impedimento para que a empresa que forneceu os estudos para a PMI participe da licitação da concessão. Caso ela seja vencedora, o pagamento pelos estudos é desnecessário.

Ainda é cedo para avaliar os efeitos do uso mais intensivo as PMIs. Pelo elevado custo de tais estudos e projetos de engenharia, apenas empreiteiras com corpo técnico próprio ou grandes investidores com capacidade financeira deverão oferecer PMIs ao governo. Empresas projetistas e de consultoria independentes dificilmente entrariam em tal negócio. Mas é razoável esperar por uma melhora na qualidade dos estudos e projetos de engenharia elaborados, dado que os investidores privados interessados na obra têm incentivos para exigir isso.

Ocorre, porém, que esse modelo pode ampliar a assimetria de informações, tanto entre governo e o elaborador da PMI quanto entre este último e seus concorrentes. Se durante a licitação da concessão da obra o nível de concorrência for baixo, o elaborador da PMI pode facilmente ganhar a licitação a um preço além<sup>49</sup> do que seria desejado, levando a prejuízos para o governo e a sociedade. Se houver alta concorrência e o vencedor da licitação for distinto do elaborador da PMI, apresentando um preço menor, é possível que existam custos e riscos escondidos no projeto que apenas o elaborador da PMI conheça. Mais uma vez, governo e sociedade podem sair prejudicados, além do próprio vencedor da licitação. A solução para evitar tais riscos é que o governo tenha capacidade técnica para avaliar e criticar os estudos e projetos de engenharia das PMIs, de preferência com outros estudos disponíveis sobre o mesmo empreendimento, a fim de disponibilizar o máximo de informações aos potenciais licitantes da concessão. Mas que outros estudos, se a ideia de usar as PMIs não era exatamente para substituir os estudos de baixa qualidade contratados diretamente pelo governo? Estudos independentes contratados pelo governo

---

<sup>49</sup> Numa licitação por menor pagamento por disponibilidade ou menor tarifa. Se for por maior valor de outorga, a lógica se inverte, o elaborador da PMI poderia ofertar um valor de outorga abaixo do esperado.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

seriam de grande ajuda, mas sua qualidade deve ser minimamente aceitável para servir de base de comparação com os elaborados pelas PMIs.

Outra limitação das PMIs é que o instrumento somente é aplicável para a modalidade de concessão. Assim, para ampliar sua aplicabilidade, as concessões patrocinadas e administrativas, previstas na Lei das PPP (Lei 11.079/2004), precisam ser mais utilizadas pelo governo federal.

Além das dificuldades nas contratações de estudos e projetos de engenharia, foram mapeados também problemas na contratação de obras. São comuns os contratos de obras públicas serem aditados. Mesmo nas obras contratadas como empreitada, por preço global, a Lei 8.666/1993 exige que os quantitativos de cada atividade intermediária estejam previstos nos editais. Ocorre, porém, que esses quantitativos foram estimados em projetos de engenharia de baixa qualidade, em geral. Contudo, mesmo que de boa qualidade, os projetos de engenharia estão sujeitos a imperfeições, subestimando ou superestimando custos – mas nas solicitações de aditivos, as construtoras mencionam apenas os custos subestimados pelos projetos, ressalte-se. O aumento de custos pelos aditivos não seria problema, pois como há concorrência nas licitações e todos os licitantes conhecem a possibilidade de aditar o contrato em até 25% devido à correção das quantidades previstas, o aumento de custos seria precedido de uma redução equivalente no preço inicial obtido na licitação. Entretanto, os aditivos também provocam atrasos nas obras, além do custo administrativo envolvido.

O detalhamento das quantidades de cada atividade intermediária em obras públicas é uma exigência legal (Lei 8666/1993). Para alguns tipos de contratos é possível a contratação dos serviços com medição com base em resultados, mas, ainda assim, a administração pública e os órgãos de controle privilegiam as medições com base nas atividades. Uma inovação implementada no final dos anos 2000, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), foi contratar a manutenção de rodovias cujo pagamento se daria via aferição de resultados. O modelo foi chamado de CREMA, referente a Contrato de Recuperação e Manutenção, em que determinado trecho de rodovia é entregue a uma construtora para fazer uma recuperação inicial das condições de pavimento, sinalização e obras de arte especiais (pontes, viadutos, etc.) e em seguida ficaria responsável pela manutenção do trecho por um período de até cinco anos. A recuperação era paga com base na medição das atividades executadas, mas a manutenção com base nos resultados de qualidade da via. Essa forma traria incentivos para que o construtor execute as obras iniciais de recuperação em nível de qualidade maior que o normalmente obtido, pois isso reduziria seus custos com manutenção ao longo do contrato. Além disso, inverteria os incentivos à baixa qualidade do serviço que as construtoras teriam nos contratos tradicionais de recuperação e manutenção, em que quanto pior a qualidade, mais cedo a rodovia se deterioraria e uma nova licitação seria aberta. Modelos de contratação como esse, em que o pagamento é baseado em resultados dos serviços prestados, deveriam ser mais utilizados pela administração pública. No limite, caso a legislação permitisse, todo o contrato de recuperação e manutenção da rodovia poderia ser pago





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

com base em resultados, não apenas os serviços de manutenção. Seria algo semelhante a uma concessão administrativa (Lei 11.079/2004, art. 2º § 2º), mas com prazo mais curto.

Outras inovações interessantes foram introduzidas com o Regime Diferenciado de contratação (RDC), introduzido pela Lei 12.462/2011. Em especial, duas merecem destaque. A primeira quanto à não divulgação do preço estimado pela administração pública nas licitações de obras, que objetiva não direcionar os preços dos licitantes, fazendo-os desvendar seus reais custos. E a segunda foi a possibilidade da contratação integrada das obras, em que uma mesma empresa faria os projetos básico e executivo de engenharia e executaria as obras. Essa inovação evitaria o problema de projetos de engenharia com baixa qualidade, que levam a aditivos de custo e atrasos nas obras. Em contrapartida, como mais riscos são transferidos ao construtor, há que se remunerá-lo adequadamente. Dado o histórico de aditivos e atrasos, espera-se que o modelo de contratação integrada seja mais vantajoso à administração pública, tanto em custo quanto em prazo das obras.

Ainda relacionado ao modo como o empreendimento é contratado, observou-se que quando isso é feito via concessão, como a maioria dos projetos do setor elétrico e alguns do setor de transportes, há maior chance de ele ser entregue no prazo. Adicionalmente, o governo deixa de se preocupar com aumentos de custos durante as obras. Mas isso só ocorre quando há uma clara e adequada transferência dos riscos de construção para o parceiro privado. A hipótese principal sobre a causa para o sucesso dos projetos executados via concessão é que o investidor privado exige padrões de qualidade mais elevados dos estudos e projetos de engenharia dos empreendimentos em que ele venha a participar, assumindo os riscos de construção associados. Alternativamente, o retorno econômico do investidor privado deveria ser muito elevado para compensar os altos riscos de um empreendimento com estudos e projetos de baixa qualidade.

O uso de concessões ainda tem a vantagem de postergar o momento da tomada de decisão pelo investimento no projeto, que passa a ocorrer apenas quando os projetos já estão maduros o suficiente para algum investidor privado aceitar o empreendimento. O ponto chave para aumentar o sucesso de implementação de projetos via concessão, e que ainda merece algum aprimoramento, é da alocação de riscos entre governo e parceiro privado. Na análise de alguns projetos recentes, naqueles em que riscos normalmente alocados ao parceiro privado ficaram com o governo, ocorreram mais problemas de aumento de custos e atrasos. Um exemplo é o da Ferrovia Nova Transnordestina, em que, mesmo sendo feita via concessão, o custeio das obras era público. Outro exemplo, menos evidente, é o da Hidrelétrica Teles-Pires, que foi construída no prazo, mas a linha de transmissão atrasou. Como o risco da (não) integração ao sistema era bancado pelo governo, o concessionário não teve prejuízos com isso, mas o governo e os usuários sim. Uma solução razoavelmente simples para isso seria conceder a linha de transmissão em conjunto à hidrelétrica.

Mas há casos em que alguns tipos de riscos, normalmente alocados ao parceiro privado, poderiam ficar com o governo. Os riscos de demanda em projetos de transporte poderiam ser compartilhados, pois



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

o concessionário influi muito pouco na demanda agregada. Mas é importante desenhar mecanismos que compartilhem o risco também se a demanda for superior à prevista, para que o governo e a sociedade se beneficiem. Devem-se evitar regras nas quais o governo garante uma demanda mínima, mas não tem ganho algum se a demanda for superior à prevista. Outro risco que pode ser compartilhado é o risco cambial. Em países desenvolvidos, esse risco é tipicamente repassado ao parceiro privado. Mas em países com mercado de capitais não tão evoluído e menor estabilidade macroeconômica, como o brasileiro, o custo de o concessionário obter financiamento externo e contratar seguros para neutralizar as variações cambiais é proibitivo. Se o governo assumir ao menos parte desse risco, o concessionário pode se beneficiar de financiamentos a custo de capital bem menor que o obtido no mercado de crédito privado do Brasil, reduzindo o custo para os usuários e para o próprio governo.

Boa parte dos problemas de custos e atrasos na execução dos projetos de infraestrutura no Brasil poderia ser prevista nas fases de elaboração e avaliação. Especificamente, um adequado mapeamento e avaliação dos riscos parece ser o caminho para uma maior efetividade na implantação desses projetos. Porém, é importante ressaltar que riscos não previstos sempre aparecerão durante a execução de grandes empreendimentos. E é praticamente impossível prever todos. Além disso, parte desses riscos é oriunda de incertezas (na legislação, com diferentes interpretações, das relações entre governo, investidores privados, sociedade civil, meio ambiente e operadores). Os problemas específicos dessas relações devem ser administrados. Caso isso não ocorra, e os projetos passem a ser elaborados e avaliados com a devida qualidade, os riscos mapeados serão tantos e tão elevados que as soluções de projeto propostas poderão optar por aquelas de menor retorno socioeconômico, devido aos seus menores riscos. No limite, projeto algum poderia sair do papel, pois todas as soluções viáveis socioeconomicamente teriam elevados riscos associados, enquanto as de baixo risco não trariam retorno nem ao governo, à sociedade ou ao investidor privado.

As soluções para destravar os investimentos em infraestrutura claramente passam por melhor elaboração e avaliação dos projetos, agregando o mapeamento e avaliação de riscos de cada alternativa de solução e previamente ao início das obras. Mas os diversos problemas e incertezas em questões ambientais, de desapropriação, de impactos sociais locais e regionais e de contratação de obras públicas também precisam ser enfrentados. Esse é o objeto da pesquisa “Condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura”, com a qual o Ipea espera contribuir para um mais efetivo e eficiente processo de investimento em infraestrutura no Brasil.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Serviço público federal brasileiro no século XXI: “inchaço” ou modernização e profissionalização?<sup>50</sup>

Um requisito básico para que o Estado possa atender às demandas da sociedade é o de contar com servidores públicos em número adequado e perfis qualificados para o exercício de suas funções.

A quantidade de servidores e o padrão de remuneração a ser exigido - ou seja, o tamanho e o custo da máquina pública variam: dependem e oscilam em função da demanda por maior ou menor presença do Estado, e de acordo com a disposição e a condição que diferentes grupos tenham de custear o tipo e o tamanho do Estado que se julga ideal.

O senso comum conta uma história de que o serviço público brasileiro é marcado por uma tendência crônica de “inchaço” da máquina pública, decorrente de “empreguismo” no serviço público sem justificada necessidade, alimentada por motivos clientelistas e que resultam em contratações ou nomeações que seguem critérios duvidosos.

Este texto apresenta um sumário de evidências que questionam esse argumento. Os dados foram compulsados de estudos de técnicos do IPEA que analisam os processos de recrutamento de servidores públicos federais, no serviço público civil e nos cargos de livre provimento (CARDOSO JR e NOGUEIRA, 2011; CARDOSO JR, 2011; LOPEZ, 2015a; LOPEZ, 2015b; NOGUEIRA, 2015).

De forma sintética, as evidências são de que:

- De 1992 até 2014 (gráfico 1), houve um incremento do número de servidores concursados Primeiro, por meio da reforma promovida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995. Segundo, na década de 2000, em decorrência da decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 276/2002-Plenário, de 31/7/2002) que considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento, como terceirizações e contratações avulsas, por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades próprias do serviço público, e não as de natureza complementar. Alegou-se que tais expedientes ofendiam o princípio constitucional do concurso público.

- A tendência de incremento do número de servidores concursados, com especial destaque para os servidores das universidades, além da estruturação de autarquias, atendeu à necessidade de recomposição da força de trabalho em áreas essenciais, em conformidade a determinações legais;

<sup>50</sup> O texto é de autoria de Antonio Lassance, técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

- A tendência de queda do número de servidores verificada na década de 1990 foi aos poucos sendo revertida, a partir dos anos 2000, mas o atual número de servidores federais do Poder Executivo é similar ao observado em 1992 (Gráfico 2);
- A qualificação média dos servidores aumentou, o que pode ser atestado pela elevação percentual dos servidores com curso superior, mestrado e doutorado, nos últimos anos (Tabela 1);
- As despesas com pessoal da União apresentam tendência declinante, abaixo do limite máximo de 50% da receita corrente líquida estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, embora o percentual suba discretamente em períodos de crise, como os observados em 2009, 2013 e 2014 (Gráfico 3);
- O aumento do número de cargos de confiança, ao longo dos anos, segue tendência similar à taxa de crescimento do número de servidores. Houve ampliação da profissionalização do serviço público federal nos cargos de livre provimento, pois a proporção de servidores de carreira ocupando esses cargos aumentou nos últimos anos (tabela 3 e gráficos 4 e 5).

Em suma, a tendência do serviço público federal do Poder Executivo, nas últimas décadas, é marcada pela recomposição e modernização de sua força de trabalho - com carreiras novas e de perfil mais qualificado - e profissionalização tanto de seu quadro permanente quanto de seus cargos de direção.

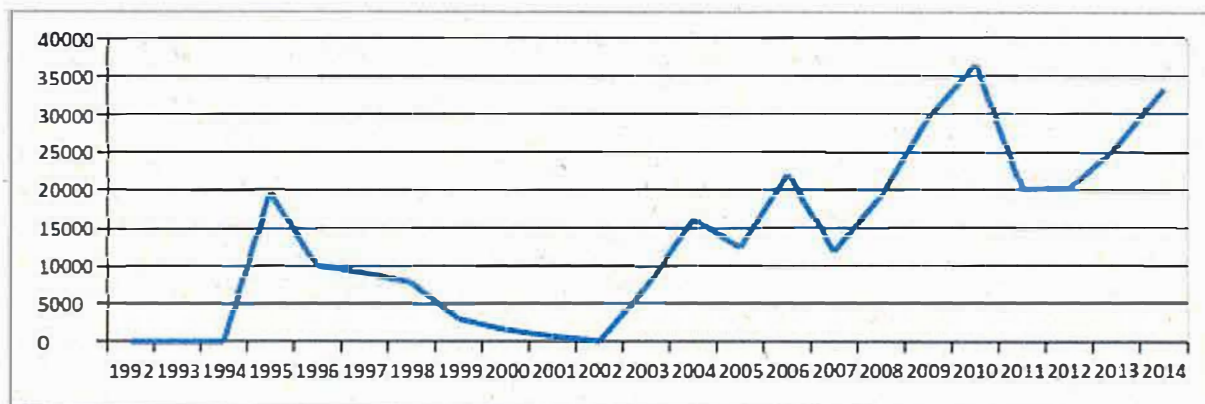




# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

As evidências que sustentam essas afirmações são apresentadas nos gráficos e tabelas a seguir:

**Gráfico 1:** Evolução do número de admitidos ao serviço público federal por concurso, 1992 a 2014



Fonte: NOGUEIRA 2015. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Vol.20 n.226 (Fev 2015). Brasília: MP, 1996 — V. 01

O gráfico 1 demonstra picos de contratação em 1995, 2003, 2004, 2006, 2009 e 2010. Em 2003, foram autorizadas 24.808 para concursos, sendo que mais de  $\frac{2}{3}$  (15.394) eram destinadas ao Ministério da Educação (MEC). Destas, cerca da metade (7.700) eram para substituir terceirizados em hospitais universitários. Àquela época, no Ministério do Meio Ambiente, 95% da força de trabalho era formada por terceirizados, temporários ou comissionados. No Ministério da Saúde, 75% dos funcionários atuavam sob regime de contrato temporário. Até 2005, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) informou ao TCU ter substituído 24.306 servidores terceirizados por concursados. A partir de 2006, o MP se comprometeu que totalizaria, até 2010, mais 33.125 novas vagas, o que perfazia um total de mais de 57.400 substituições de concursados por terceirizados (TCU, 2005).

No pico dessa evolução, 2010, as contratações mais expressivas ocorrem nas áreas de educação e em carreiras estruturantes do serviço público. Só em docentes foram contratados quase 13 mil novos servidores, sendo mais de 8 mil para universidades e 4.483 para o ensino técnico e tecnológico. Os demais ingressos mais expressivos no serviço público ocorreram na Polícia Federal, Receita Federal, carreiras jurídicas<sup>51</sup>, agências reguladoras e profissionais da área de pesquisa em Ciência e Tecnologia<sup>52</sup> (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010).

<sup>51</sup> Procuradores autárquicos do INSS, procuradores federais, procuradores da Fazenda Nacional, advogados e assistentes jurídicos da Advocacia Geral da União (AGU) e defensores públicos.

<sup>52</sup> Analistas, tecnólogos, pesquisadores assistentes, técnicos e auxiliares.

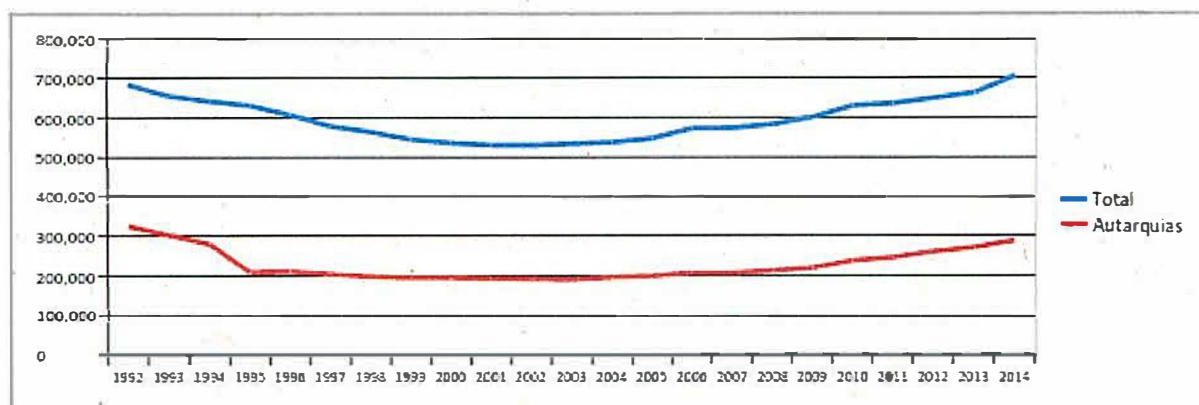


# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

A redução do quantitativo de servidores ao longo da década de 1990 e até 2002 não ocorreu, portanto, por razões virtuosas, mas pela redução drástica dos concursos, de um lado, e sua substituição precária, pela terceirização e precarização irregular do quadro do serviço público.

A estruturação de novas carreiras, algumas criadas na década de 1990, e a substituição dos terceirizados levou à recomposição da força de trabalho a patamares próximos aos de 1992<sup>53</sup>, conforme mostra o gráfico 2:

**Gráfico 2:** Evolução do estoque de servidores civis ativos do poder executivo federal, 1992 a 2014



Fonte: NOGUEIRA 2015. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Vol.20 n.226 (Fev 2015). Brasília: MP, 1996 — V. 01

Em 2014, o número total de servidores estava bem próximo ao registrado em 1992: 683.618 e 705.516, respectivamente. Entre o ano inicial e o ano final do período em exame, o crescimento foi de apenas 3,2% do total de servidores. O crescimento mais significativo ocorreu entre os servidores de autarquias, da ordem de 46,6% no período de 2003 a 2014. Ainda assim, o número de servidores lotados em autarquias é 11,2% menor que o existente em 1992.

A tabela 1 atesta o avanço na qualificação no serviço público, com um aumento da proporção de servidores com curso superior, mestrado e doutorado:

<sup>53</sup> O ano de 1992 é tomado como referência por permitir uma série histórica de mais de 20 anos e ser posterior a um processo de drástica redução da máquina pública. A presidência Collor de Mello (1990 a setembro de 1992) adotou uma política de reduzir ao mínimo o tamanho do Estado, não realizou qualquer concurso público e promoveu uma reforma administrativa que extinguiu vários ministérios, autarquias e estatais e demitiu milhares de servidores.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Tabela 1: Grau de escolaridade dos servidores (%) em 1995 e 2015<sup>54</sup>

Escolaridade	Set. 1995	Jan. 2015
Superior	27,9	44,7
Mestrado	2,3	7,9
Doutorado	0,8	12,3

Fonte: NOGUEIRA, 2015. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Vol.20 n.226 (Fev 2015). Brasília: MP, 1996 — V. 01

Em que pese a elevação do número de servidores e o aumento de sua qualificação, o que resulta em remunerações igualmente mais elevadas, as despesas com pessoal da União apresentam uma tendência declinante:

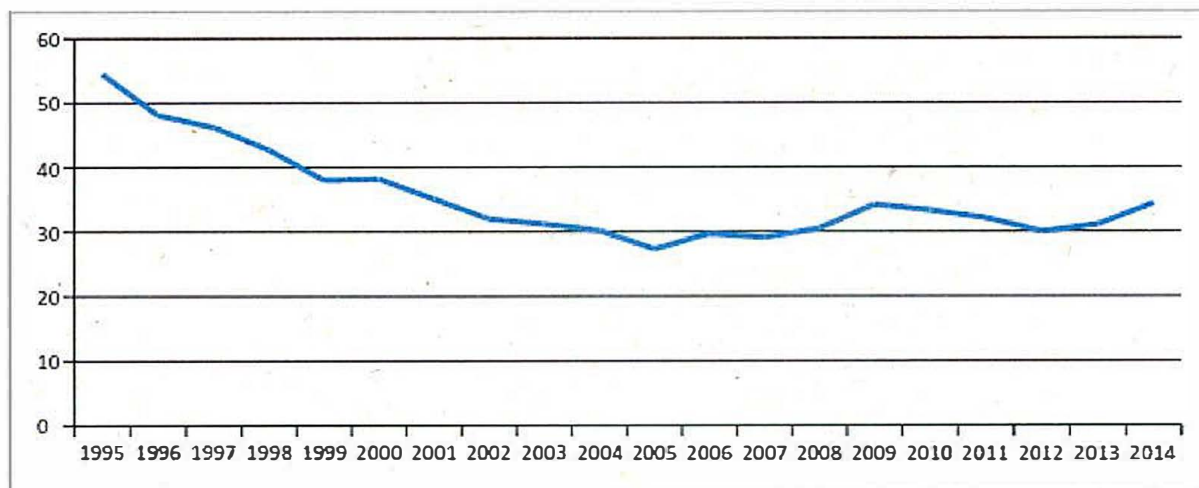
Segundo informações do Ministério da Fazenda (Gráfico 3), a despesa líquida com pessoal em relação à receita corrente líquida (mesmo considerando os Três Poderes) era de 54,5%, em 1995, patamar acima do máximo legal que seria estabelecido pela LRF. Caiu para o mínimo de 27,3, em 2005. Em 2014, tem se mantido por volta de 34,4.

<sup>54</sup> É importante ressaltar que o aumento da escolaridade é um dado ainda assim subestimado, pois o sistema Siape (atual Sigepe) raramente atualiza as informações após o ingresso do servidor.



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Gráfico 3: Evolução da relação percentual entre despesa líquida com pessoal e receita corrente líquida da União, 1995 a 2014



Fonte: NOGUEIRA 2015. Com base em dados do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Vol.20 n.226 (Fev 2015). Brasília: MP, 1996 — V. 01

Há uma tendência declinante com os gastos de pessoal, até 2005, e elevações durante períodos da recente crise, como 2009, 2013 e 2014.

Com relação aos cargos de livre provimento, a maioria é formado por DASs 1, 2 e 3:

Tabela 3: Porcentagem de cargos DAS, por nível hierárquico, em dezembro de 2014

DAS-1	7407	31,89%
DAS-2	6368	27,41%
DAS-3	4424	19,04%
DAS-4	3682	15,85%
DAS-5	1132	4,87%
DAS-6	217	0,93%
Total Geral	23230	100%

Fonte: LOPEZ, 2015a. Com base em dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

A partir do Decreto nº. 5.497/2005, 75% dos DAS's 1, 2 e 3 devem ser reservados exclusivamente a servidores do quadro do serviço público, e 50%, nos DAS's 4. Mesmo nos níveis mais altos, onde a escolha não deve atender cotas mínimas de servidores, a proporção de servidores federais concursados é expressiva:

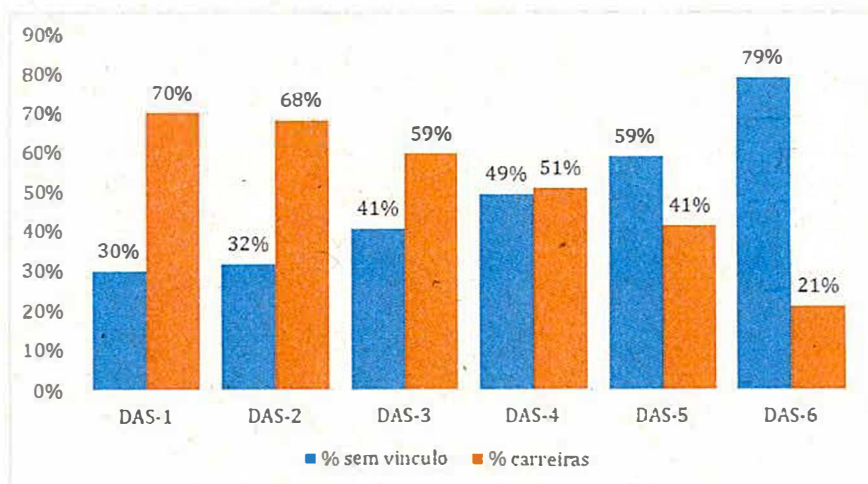
**Tabela 4:** Proporção de DAS 4 a 6 ocupados por servidores públicos federais (dez/2014)

Nível do cargo	Total ocupado	Servidores federais	% servidores federais
DAS 4	3682	2206	60%
DAS 5	1132	645	57%
DAS 6	217	91	42%

Fonte: LOPEZ, 2015a. com base em dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Adotou-se critério mais restritivo que a legislação, incorporando apenas os servidores federais, definidos pelo seguinte critério: servidores ativos permanentes, requisitados de outros órgãos da administração federal, servidores federais cedidos, em exercício descentralizado de carreira, servidores em exercício provisório e celetistas. Foram excluídos do cálculo dois órgãos: a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e a Fundação Osório.

Ainda mais surpreendente são as grandes proporções de servidores comissionados que são não apenas concursados do serviço público, mas do próprio órgão no qual está nomeado com cargo de livre provimento:

**Gráfico 4:** Proporção de servidores da carreira dos órgãos e externos ao serviço público, por nível do cargo (dez/2014)



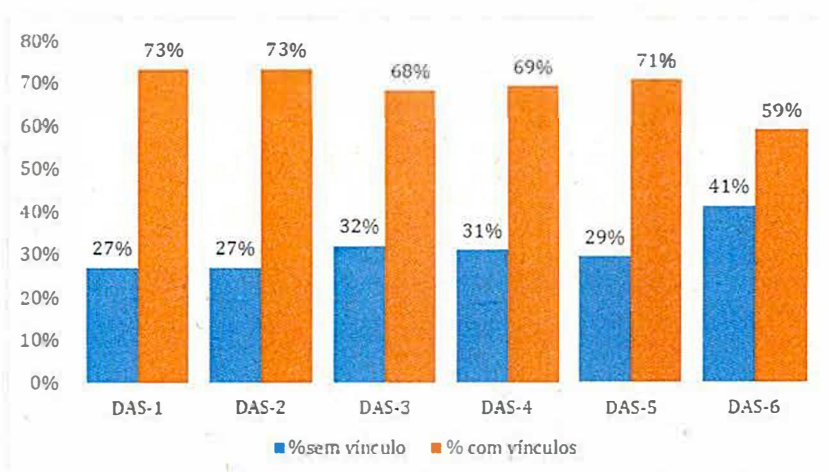
Fonte: LOPEZ, 2015a.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Ainda mais evidente da proeminência de servidores de carreira sobre os cargos comissionados é o gráfico 5, quando são agregados os servidores públicos requisitados de outros órgãos ou em exercício descentralizado:

Gráfico 5: Proporção de servidores com vínculos no serviço público ocupantes de DAS, por nível (dez/2014)



Fonte: LOPEZ, 2015. Siapenet.

A mais clara evidência de profissionalização da alta gestão é o espaço crescente dos cargos mais reservados a servidores de carreira ou em exercício descentralizado e redução equivalente da proporção de nomeados sem vínculos com o serviço público. Por fim, o argumento de que a maioria dos cargos comissionados é objeto de barganha para a composição política com pessoas filiadas a partidos da base também não procede, conforme mostram os dados da tabela.

Tabela 3: Proporção de filiados a partidos políticos, por nível do cargo (dezembro/2014)

Nível do cargo	Número de cargos	% em relação ao total de cargos	Número de filiados	% de filiados a partidos nos respectivos níveis de DAS
DAS 1	7332	31,93%	996	13,6%
DAS 2	6291	27,40%	660	10,5%
DAS 3	4393	19,13%	450	10,2%
DAS 4	3615	15,74%	639	17,7%
DAS 5	1107	4,82%	186	16,8%
DAS 6	223	0,97%	74	33,2%
Total	22961	100%	3005	13,1%

Fonte: LOPEZ, 2015a. com base em dados do Siapenet e Tribunal Superior Eleitoral.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Do total de servidores com DAS's, apenas 13,1% têm filiação partidária. Mesmo no caso do DAS mais alto (DAS 6), onde se espera forte ingerência político-partidária,  $\frac{1}{3}$  dos nomeados nesses cargos não possuem filiação.

De forma clara, se evidencia um processo de recomposição e modernização serviço público federal do Poder Executivo, reforçado por maior qualificação e profissionalização de seus quadros permanentes e de direção superior.

Os dados refutam o senso comum de “inchaço” da máquina pública por razões relacionadas a uma suposta distorção provocada por uma partidarização de seus quadros de direção.

A conclusão mais importante é a de que o debate sobre o setor público tem sido enviesado por afirmações que desqualificam o debate, ao invés de aprofundá-lo, transformando o Estado e seu serviço público mais em uma caricatura do que em um objeto de estudo com o objetivo de se chegar a um diagnóstico preciso e ao desenho de alternativas corretas.

No fundo, os mitos sobre o tamanho do Estado escamoteiam o debate de fundo sobre seu papel, sua trajetória e seus dilemas fundamentais: o que se quer do Estado, quanto se está disposto a pagar e quem paga por isso?

Não há dúvida de que devemos e podemos sempre rediscutir o papel do Estado, inclusive seu tamanho. Mas é necessário antes limpar o terreno e tomar distância de categorias reducionistas como a de “inchaço”, que desqualifica, de antemão, o debate sobre contextos, motivos e situações em que seja desejável ampliar ou reduzir o quadro de servidores públicos. Tal categoria alude a um crescimento disfuncional da burocracia pública, dos servidores e do gasto com pessoal. Os dados aqui apresentados sugerem, no mínimo, que “inchaço” é uma descrição equivocada do que vem ocorrendo. Antes de se falar de crescimento disfuncional, o que realmente precisamos é discutir as funções do Estado e da administração pública em suas relações com a sociedade, seus interesses, demandas, conflitos e valores.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Referências

CARDOSO JR, José Celso e NOGUEIRA, Roberto. Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Comunicado 110**. Brasília: 08 de setembro de 2011.

CARDOSO JR, José Celso (org). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

Felix Garcia. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014): origem, profissionalismo e partidarização**. Brasília: IPEA, 2015a.

LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015b.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Boletim Estatístico de Pessoal 2010**. Brasília, MP, dezembro de 2010.

NOGUEIRA, Roberto. Avaliação do crescimento do estoque de servidores civis ativos do poder executivo federal no período 1992 a 2014. Brasília: IPEA, 2015. Nota técnica em fase de publicação.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TC-020.784/2005-7**. Brasília: TCU, 2005. Relatório.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Desenvolvimento Regional no Brasil: realidade atual e perspectivas<sup>55</sup>

### Breve percurso histórico

Se considerarmos como data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil – de maneira explícita e coordenada dentro do governo federal – o início dos anos 1950, estamos já trilhando um percurso que se mantém ao longo de seis décadas. Não é pouco tempo para um país em que políticas públicas vão e vêm ao sabor de conjunturas econômicas e políticas.

É verdade que a região Nordeste havia se constituído em motivo de preocupação de políticas federais desde pelo menos a primeira década do século XX, com a criação da Inspetoria Federal de Obras contras as Secas (IFOCS), em 1909. Entretanto, somente na década de 1950, tomou impulso um esforço concatenado de reflexão, planejamento e criação institucional, ainda no governo Getúlio Vargas, com a criação do Banco de Nordeste (BNB), em 1952, e depois, em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Resultou desta experiência a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação das superintendências para a Amazônia e para a região Centro-Oeste (Sudam e Sudeco).

Deu o tom ao funcionamento destas superintendências regionais o objetivo de realizar processo de industrialização nas chamadas periferias nacionais, com vistas a fazer, principalmente, as regiões Nordeste e Norte alcançarem níveis de produto por habitante mais elevados, por meio da atração e implantação de setores industriais novos nos tecidos produtivos regionais preexistentes. Os instrumentos e recursos da política regional federal explícita destinaram-se, majoritariamente, para a atração de empreendimentos privados externos às regiões-alvo, sendo os mecanismos de isenção fiscal e financeira intensamente utilizados para permitir a redução do custo de instalação do capital produtivo.

É sabido, contudo, pela literatura especializada, que, se a política regional teve papel relevante na modernização de amplos setores produtivos nas regiões Norte e Nordeste, grande diferença foi feita pelas políticas setoriais nacionais. Dito de outra maneira, tem se reconhecido que os impactos produzidos por políticas nacionais mais amplas – como infraestrutura de transportes, energia, comunicações, habitação etc – afetam em magnitude muito mais relevante as trajetórias e dinâmicas regionais que simplesmente as políticas regionais explícitas. Foi assim na década de 1970 e até meados da década de 1980, quando os planos nacionais de desenvolvimento (I e II PNDs) realizaram gastos expressivos nas regiões de baixo desenvolvimento. Não somente o gasto direto em investimento da administração pública

<sup>55</sup> Texto de autoria de Aristides Monteiro Neto, Marco Aurélio Costa, Guilherme Resende, Constantino Cronemberger, técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

federal foi determinante para o desenvolvimento regional, como também o foi o gasto realizado por empresas estatais federais. E não foi por acaso que nesta última década se puseram em marcha os elementos sustentadores de um início de desconcentração produtiva no território nacional: as chamadas 'periferias' nacionais não apenas aceleraram o passo de seu crescimento econômico como ousaram aumentar, ainda que marginalmente, suas participações no produto nacional.

A partir de meados dos anos 1980, a deterioração e crise das finanças públicas nacionais, num quadro de desorganização macroeconômica, reduziram de maneira abrupta a capacidade de intervenção governamental nas políticas nacionais de desenvolvimento. O investimento federal arrefeceu nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas regionais explícitas perderam vigor.

A partir de 1995, com a implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, um novo cenário para a reorganização fiscal e financeira do Estado brasileiro veio a se estabelecer em bases mais permanentes. Entretanto, nesta nova fase, o imperativo da liberalização comercial e financeira da economia brasileira, bem como da redução do papel do Estado, principalmente como produtor econômico, impôs uma forte regressão às políticas regionais explícitas. De um lado, isso ocorreu porque o governo federal conteve sua capacidade de investimento em políticas estruturantes e, de outro lado, porque os recursos da política regional explícita, os fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), destinados por preceito constitucional para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tiveram sua base de arrecadação reduzida, quando o governo federal ampliou a porção relacionada com as contribuições sociais federais (não compartilháveis com governos subnacionais ou com regiões de menor desenvolvimento) no conjunto da carga tributária brasileira.

Este foi um período de baixo crescimento da economia brasileira e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios regionais. As referências institucionais da política regional – as clássicas superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco) – foram enfraquecidas e substituídas por agências de desenvolvimento com atribuições muito limitadas. Vários estudiosos passaram a especular, neste momento, pelo aumento das disparidades depois de um breve interregno, entre 1970 e 1985, de convergência regional e até mesmo a temer pela existência de um fenômeno novo, o da fragmentação da nação, em face dos movimentos de abertura da economia brasileira para o exterior com as economias mais aptas se colando às dinâmicas do comércio externo e o Estado se ausentando de produzir orientações de redução das desigualdades e até mesmo da promoção de políticas de desenvolvimento regional (Cano, 1995; Pacheco, 1998).

No início da década de 2000, tanto o cenário macroeconômico interno quanto a situação externa da economia brasileira foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial, o que permitiu a retomada da capacidade de intervenção do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais. A partir de 2003, uma nova proposta de política de desenvolvimento regional passou a ser construída no governo federal. Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas: a) às dificuldades para a efetivação de um processo de





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

convergência das rendas per capita estaduais; b) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; c) à incapacidade de atender adequadamente as necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e d) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as subregiões da Amazônia brasileira.

Com inspiração na experiência regional da União Europeia, cuja ênfase estava na compreensão multiescalar da dinâmica territorial e na noção de identificação e fortalecimento das vantagens competitivas regionais, a nova política regional – a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I) – ganhou vida própria em 2007. Segundo a norma que a institui, a saber o Decreto nº 6.047/2007, a PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no território nacional (atendendo ao disposto no inciso III do Artigo 3 da Constituição).

Como proposição diretiva, a PNDR, em suas fases I e II, vem se abrindo em torno a um leque de princípios orientadores relacionados com transparência, participação social, transescalaridade territorial, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Daí que sua área de abrangência tenha sido alargada, trazendo-lhe novos desafios do ponto de vista de sua eficácia e eficiência, bem como de sua capacidade de mobilização de recursos.

Tendo como áreas prioritárias o semiárido nordestino, as regiões localizadas nas faixas de fronteira e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), suas novas preocupações passam a se dirigir também para cobrir, entre outras, demais regiões do país que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de migração. Na verdade, seus novos objetivos incluem a promoção de convergência de rendas per capita (segundo critérios estabelecidos); a promoção de competitividade produtiva; a agregação de valor e diversificação da economia em regiões que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e/ou minerais; e o fortalecimento da rede de cidades médias.

Contando apenas com os limitados recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento regional (FCO, FNO e FNE) e alguns incentivos fiscais, a PNDR se depara com restrições incontornáveis para atuar adequadamente sobre os amplos objetivos por ela delineados. Uma limitação foi a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), além das ações pontuais da política com baixa coordenação com os governos subnacionais e pouca capacidade de transformar a dinâmica regional. Nesta perspectiva, o problema (e a solução) se repõe: em larga medida, o sucesso de política regional passa a depender das políticas nacionais universais ou setoriais.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Orientações de políticas nacionais no território

A capacidade de intervenção governamental no país foi substantivamente modificada neste início de século XXI, principalmente a partir de 2007, quando o governo federal instituiu e passou a executar o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Seu propósito (do plano) central foi o de aumentar a taxa de acumulação da economia nacional por meio da elevação do investimento público em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos), comunicações e habitação.

Nos anos imediatamente subsequentes, em face da desaceleração da economia mundial e da crise financeira internacional de 2008/2009, o PAC ganhou ainda mais importância como elemento da estratégia nacional de crescimento. Passou, entre outros, a contar com a firme disposição do governo federal na ampliação da oferta pública de crédito bancário, em contexto de retração de crédito do setor bancário privado, de maneira a garantir o financiamento dos investimentos planejados.<sup>56</sup>

As instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional acompanharam bem de perto este novo ativismo fiscal do governo federal e passaram a contribuir mais fortemente para o esforço nacional de crescimento. Os fundos constitucionais, por exemplo, tiveram uma significativa ampliação de seus desembolsos no período: o FNO passou de 1,0% do PIB da região Norte, em 2005, para 1,3%, em 2010; o FNE, por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região Nordeste, em 2005, para 2,1%, em 2010; e o FCO passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,2%, em 2010.

Comparada a magnitude dos recursos da política regional explícita com outros recursos de políticas setoriais e/ou mesmo de programas sociais, vê-se, entretanto, como quaisquer trajetórias de mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento somente ocorrem no período recente por força destas últimas.

O Quadro 1, apresentado a seguir, traz elementos que permitem aquilatar esta dimensão da intervenção governamental nas regiões. Foram selecionados três tipos de instrumentos de políticas federais com impactos diferenciados, mas representativos, no território onde atuam: a) os fundos constitucionais de financiamento das regiões, representando os recursos, por excelência, da política regional explícita; b) os desembolsos do BNDES, representando os recursos de política setorial nacional; e c) os recursos de dois programas sociais representativos: o Programa Bolsa Família (gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social) e os Benefícios de Prestação Continuada (do Ministério da Previdência Social), os quais são destinados a pessoas e famílias, na forma de transferências unilaterais de renda.

---

<sup>56</sup> A participação do setor bancário público na oferta total de crédito do país passou de 36,7%, em 2005, para 41,8%, em 2010, e 56,1%, em 2013. Ao mesmo tempo em que a oferta total de crédito (pública e privada) se ampliava de 31,2% do PIB brasileiro, em 2005, para 46,4%, em 2010, e 51,2%, em 2013 (conforme dados do Banco Central).





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Os dados foram recortados em dois subperíodos, de 2000 a 2006 e de 2007 a 2012, de maneira a demonstrar a mudança de orientação e de magnitude na intervenção governamental em meados da década passada e, principalmente, depois da criação e paulatina execução do PAC, a partir de 2007. Verifica-se, inicialmente, o elevado ritmo de expansão do volume de recursos aplicados em cada uma das três regiões entre o primeiro e o segundo subperíodos analisados. No Nordeste, o volume total de recursos elencados foi multiplicado 2,5 vezes. Na região Norte, o crescimento foi de 2,8 vezes, e na região Centro-Oeste, a expansão foi de 2,6 vezes.

Nas três regiões, a parcela exclusiva dos recursos explícitos da política regional diminuiu relativamente às demais fontes de recursos comparadas, embora os montantes absolutos não se tenham reduzidos entre um e outro período. No Nordeste, o FNE representou 25,0% do total acumulado do período 2000-2006 e recolheu-se para 24,0%, nos anos 2007-2012. Na região Norte, o FNO passou de 34,4%, em 2000-2006, para 15,6%, em 2007-2012; e na região Centro-Oeste, o FCO saiu de 28,4%, em 2000-2006, atingindo 20,8%, em 2007-2012.

**Quadro 1 - Recursos de Política Pública com Impactos Regionais – Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, Desembolsos do BNDES, Programa Bolsa Família e Benefícios de Prestação Continuada – Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste 2000-2006/2007-2012 (Valores acumulados nos períodos, em R\$ bilhões de 2012)**

REGIÃO Períodos	FUNDOS	DESEMBOLSOS	PROGRAMAS	TOTAIS
<b>NORDESTE</b>	<b>FNE</b>	<b>BNDES</b>	<b>PBF + BPC</b>	<b>Subtotal NE</b>
2000-2006	26,0 (25,0%)	47,5 (45,8%)	30,2* (29,1%)	103,7 (100%)
2007-2012	63,9 (24,0%)	104,6 (39,4%)	97,3 (36,6%)	265,8 (100%)
<b>NORTE</b>	<b>FNO</b>	<b>BNDES</b>	<b>PBF + BPC</b>	<b>Subtotal N</b>
2000-2006	13,2 (34,4%)	18,3 (47,8%)	6,8* (17,8%)	38,3 (100%)
2007-2012	16,6 (15,6%)	63,1 (59,3%)	26,7 (25,1%)	106,4 (100%)
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>FCO</b>	<b>BNDES</b>	<b>PBF + BPC</b>	<b>Subtotal CO</b>
2000-2006	6,2 (28,4%)	11,1 (50,9%)	4,5* (20,6%)	21,8 (100%)
2007-2012	11,9 (20,8%)	29,0 (50,7%)	16,3 (28,5%)	57,2 (100%)

\*Dados do período 2004-2006.

Significativo salientar as diferentes dimensões macroeconômicas que as distintas políticas (e seus recursos) operam no território. De um lado, os recursos dos fundos constitucionais regionais e os



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES do IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

desembolsos do BNDES se destinam, majoritariamente, ao financiamento de empreendimentos produtivos. Portanto, são recursos que visam ao financiamento da demanda de investimento nas regiões onde são aplicados. De outro lado, os recursos escolhidos da política social que, ao se destinarem diretamente aos cidadãos e famílias, representam financiamento da demanda de consumo nas regiões.

Na região Nordeste, o montante acumulado de recursos destinados à demanda de investimento mais que dobrou entre os dois períodos, passando de R\$ 73,5 para R\$ 168,5 bilhões (valores reais de 2012), entre 2000-2006 e 2007-2012, e contribuiu sobremaneira para a expansão do tecido produtivo regional. Também na região Norte os recursos para a expansão dos empreendimentos produtivos passam de R\$ 31,5 para R\$ 79,7 bilhões entre os períodos. No Centro-Oeste, há também duplicação de recursos que passaram de R\$ 17,3 para R\$ 40,9 bilhões.

Portanto, sobressai, da análise do Quadro 1, a evidência da importância dada pelo governo federal, nos anos recentes, para a ampliação e modificação das estruturas produtivas regionais muito mais a partir da mudança na dinâmica do investimento produtivo e apenas em menor escala na dinâmica do consumo. São elementos que contrariam teses correntes de que a tônica da intervenção governamental teria se centrado majoritariamente na expansão do consumo agregado das economias regionais.

Na esfera estadual de governo, estudos recentes continuam a assinalar o reduzido poder de implementação de estratégias de crescimento. Os governos estaduais apresentam baixa autonomia de geração de arrecadação tributária e passaram a depender fortemente das orientações e dos recursos federais para sobreviver. Em particular, o gasto em investimento tem permanecido em níveis deprimidos por toda esta última década. Enquanto o governo federal e suas estatais realizaram investimentos da ordem de 1,59%, 1,79% e 3,21% do PIB, respectivamente, em 2000, 2005 e 2010, os governos estaduais responderam nos mesmos anos por 0,87%, 0,85% e 1,19%.

Premidos, de um lado, pelo peso do endividamento junto ao governo federal e, de outro, pelas crescentes vinculações constitucionais para o uso de recursos próprios e de transferências recebidas do governo federal, os governos estaduais têm se ressentido de baixa capacidade de definição de estratégias próprias de desenvolvimento. Suas contribuições, neste cenário, para a redução dos desequilíbrios regionais permanecem limitadas ou inexistentes (Monteiro Neto, 2014).

## Dinâmicas territoriais recentes

De maneira sintética, cabe apenas apontar rapidamente algumas das trajetórias recentes de variáveis relevantes para o entendimento da questão regional, na última década, em face das opções estratégicas – entre elas o PAC – tomadas pelo governo federal. O que vem a ocorrer na dinâmica da população e da produção, por exemplo, é de crucial relevância para a compreensão do quadro presente.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

A composição regional da população brasileira seguiu, nesta última década, a trajetória de longo prazo de queda relativa da participação da região Nordeste no total nacional da população, passando de 28,1%, em 2000, para 27,8%, em 2010. As regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, se constituem em áreas de permanente expansão populacional, com suas participações no total nacional se elevando de, respectivamente, 7,6% e 8,3%, para o Norte, e 6,9% e 7,4%, para Centro-Oeste, entre 2000 e 2010. Nestas duas regiões ganhadoras de população, dois movimentos internos têm sido identificados: um está relacionado à expansão da população das capitais dos estados e o outro é ligado ao crescimento da população e dos fluxos migratórios para a formação de cidades médias, bases do agronegócio para exportação.

Quanto à distribuição territorial do produto interno bruto, as mudanças se fizeram notar em apoio ao aumento da participação das regiões de menor desenvolvimento. É a região Centro-Oeste, entre as três, aquela que mais alarga sua participação no total da economia nacional. Conforme dados das contas regionais do IBGE, entre 2000 e 2012, a região Norte aumentou sua participação no total da economia nacional em 0,7% ponto percentual; a região Nordeste aumentou no mesmo período 0,5%; e a região Centro-Oeste teve ganho de 2,9%.<sup>57</sup>

A melhoria obtida, no contexto nacional, pelas três regiões de menor desenvolvimento relativo não permite que se afirme categoricamente pela existência de um processo de convergência de rendas per capita no país. Resende (2014) aponta que a velocidade da convergência tem se mostrado tão lenta que a região Nordeste levaria 50 anos – considerando uma taxa de crescimento anual do PIB per capita de 3,12%, entre 2000-2010, no Nordeste, e de 1,81%, no mesmo período para o Brasil, para convergir para 75% do PIB per capita nacional. A região Norte, contudo, teria um tempo bem menor, de apenas 14 anos, para convergir para 75% da média do PIB per capita do país.

Novas configurações territoriais para a dinâmica da população e do Produto Interno Bruto estão em curso em escalas municipais. Resende et al. (2014) apontam ademais para o crescimento vigoroso das cidades médias no Brasil. Analisados os municípios brasileiros segundo a classificação de tamanho de população em cinco faixas – a) até 50 mil habitantes; b) de 50 mil a 100 mil habitantes; c) de 100 mil a 500 mil habitantes; d) de 500 mil a 1 milhão de habitantes; e e) mais de 1 milhão de habitantes – verificou-se que as taxas médias de crescimento do PIB total, no período 2000-2010, são mais elevadas nas três faixas de tamanho inferior de população: por ordem, os municípios da primeira faixa (até 50 mil hab) tiveram crescimento médio de 4,54%; os da segunda faixa cresceram a taxa de 4,04% anuais; e os da terceira faixa cresceram a taxa de 4,43% anuais. Somente estas três faixas de municípios apresentaram

<sup>57</sup> A região Centro-Oeste tem como base de sua economia o agronegócio para a exportação. Em produtos como milho, soja, cana-de-açúcar, algodão e sorgo, a região já aparece nos primeiros lugares do ranking da produção nacional. Adicione-se à agropecuária a elevada expansão da produção mineral em cobre, níquel, calcário, água mineral, ouro, diamante e ferro-nióbio.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

aceleração econômica em ritmo superior à média do crescimento do PIB do conjunto dos municípios brasileiros, que foi de 3,65% ao ano no período.

Ainda utilizando o mesmo recorte de faixas de tamanho da população, o estudo mostra para cada faixa a taxa média de crescimento da população dos municípios nela inclusos. Os resultados apontaram para menores taxas de crescimento nas faixas de extremo inferior (até 50 mil habitantes) e superior (mais de 1 milhão de habitantes). A faixa inferior com expansão populacional de 0,85% ao ano, entre 2000-2010, e a faixa superior com taxa de 1,03% ao ano, no mesmo período. Configurando a outra ponta da tendência estão as três faixas intermediárias de tamanho de população em que as taxas de crescimento são mais elevadas: na faixa dois (de 50 mil a 100 mil hab.) a taxa foi de 1,38% ao ano; na faixa três (de 100 mil a 500 mil hab.) a taxa foi de 1,59%; e na faixa quatro (de 500 mil a 1 milhão de hab.) a taxa é de 1,25% ao ano.

Estão, portanto, nos municípios de população entre 50 mil e 500 mil habitantes, as maiores taxas de crescimento da população e do Produto Interno Bruto, entre 2000 e 2010. Configura, portanto, um padrão distinto de décadas anteriores, quando a dinâmica populacional e produtiva no território brasileiro esteve fortemente concentrada nas regiões metropolitanas.

## **Desafio à vista: como fortalecer o papel da PNDR no contexto das políticas nacionais?**

O momento atual, em 2015, já aponta para um clima de contenção de gastos governamentais e trajetória recessiva da economia nacional. Neste contexto, os volumes de recursos das políticas nacionais – sejam as destinadas ao setor produtivo (BNDES, BB e Caixa), sejam as políticas sociais – tendem a diminuir consideravelmente.

O governo federal, em função de compromissos políticos e de escolhas redistributivas, tenderá a manter os recursos sociais, entretanto, poderá se defrontar com a necessidade de reduzir as aplicações de recursos ao setor produtivo. Desse modo, bancos públicos terão capacidade mais limitada para o financiamento: o BNDES deverá reduzir seus desembolsos ao setor privado; a Caixa Econômica tende a diminuir o financiamento habitacional com efeitos negativos sobre o programa Minha Casa, Minha Vida; e o Banco do Brasil poderá também limitar, entre outros, o financiamento agrícola. Adicionalmente, os bancos de desenvolvimento regionais (Banco do Nordeste, BASA) terão sua fonte de recursos para os fundos constitucionais (a base de arrecadação do IRPF e IPI) reduzida, o que afetará sua capacidade de empréstimo.

Se os gastos sociais puderem ser mantidos, parte da renda regional poderá ser preservada. Contudo, o que poderá acontecer com os gastos destinados ao investimento empresarial? A redução destes últimos tenderá a diminuir a taxa geral de investimento nas regiões de menor desenvolvimento,





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

com repercussões negativas sobre a trajetória de crescimento. O (lento) processo (em curso) de convergência do PIB per capita tenderá a ser ainda mais atrasado.

Em tempos de recursos mais limitados, surge como esforço inescapável garantir melhor efetividade e eficiência na utilização dos recursos existentes. Neste caso, a coordenação de políticas públicas distintas com rebatimentos no território se apresenta como imprescindível. A dimensão referida à coordenação não deve se limitar apenas aos aspectos setoriais das políticas nacionais, mas também ao nível de coordenação federativa dessas políticas.

Nesse sentido, a busca por um maior equilíbrio regional deve fazer parte dos objetivos da construção de um novo pacto federativo no país. A compatibilização entre as capacidades fiscais e administrativas dos entes federativos e as suas atribuições na oferta de bens e serviços para a sociedade deve ser melhor equalizada. As fortes distorções existentes na captação e distribuição de recursos fiscais criam impactos perversos na possibilidade de uma ação pública coordenada e cooperativa, com objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais persistentes no país.

Para o tratamento da questão regional, a dimensão dos problemas de desequilíbrios de renda e produto, bem como os esforços de sua superação, exige atenção especial para a existência de vazamentos interregionais de renda/produto. Para conter ou reduzir a magnitude das saídas de renda de uma região pobre para uma rica, os governos tendem (ou se esforçam) a coordenar políticas para: a) capturar recursos de políticas redistributivas (políticas sociais), originalmente destinados à melhoria do bem-estar de populações pobres ou miseráveis para que uma vez gastos pela população sejam mais intensamente transformados em investimento nas próprias regiões receptoras; b) canalizar recursos para o investimento nas regiões de menor desenvolvimento, não apenas para o fortalecimento do setor empresarial (por meio do crédito), como também para a ampliação da dotação geral de infraestrutura que permita o aumento da competitividade regional; c) induzir estratégias de desenvolvimento que maximizem os recursos conjuntos de investimento dos governos central e subnacionais; e d) utilizar os recursos explícitos da política regional de maneira que sejam aditivos, evitando financiar atividades que seriam financiadas de qualquer forma.

Um grande desafio para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no horizonte próximo, caracterizado por maiores restrições de recursos, tende a ser o de priorizar as questões, enfrentamentos e soluções mais relevantes<sup>58</sup>. É emblemático concluir pela riqueza de soluções e apontamentos da experiência de tratamento da questão regional no Brasil, desde os anos 1950. Se os resultados de convergência regional dos Produtos Internos Brutos por habitante, induzidos pelas políticas regionais, grosso modo, não se mostram satisfatórios, as regiões alvo da política, contudo, foram definitivamente ligadas ao mercado nacional e passaram a se expandir sob estímulo deste último. Não há mais, vistas sob

<sup>58</sup> A limitação de recursos foi amplamente reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional, no âmbito do processo conferencial para a revisão da política e construção da PNDR II. Ver Alves, Adriana e Rocha Neto, João Mendes (2014).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

a escala macrorregional, regiões deprimidas e/ou decadentes no país. Há, sim, regiões com atraso relativo.

Dito isto, pode estar aberta a oportunidade para que a PNDR II se debruce mais afirmativamente pela definição de estratégias de competitividade de subespaços regionais por meio do fortalecimento da diversidade de ativos existentes no território – o que significa entre outros motivos, apoiar mais intensamente setores baseados em conhecimento, em biodiversidade e em energias renováveis. Estratégia que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento sustentável nas regiões, ao mesmo tempo em que abandona paulatinamente a estrada longamente perseguida até o momento, qual seja a de atuar na questão regional apenas com uma visão compensatória e de minoração de disparidades.

Se, ademais, são as políticas nacionais em sentido amplo que fizeram e fazem real diferença na promoção do desenvolvimento regional, então é sobre estas que as pontes de ligação com a política regional explícita devem ser, de maneira enfática, fortalecidas, ainda mais no atual momento recessivo da economia brasileira, quando as demandas inerciais dos habitantes das regiões mais ricas por recursos públicos tendem a se sobrepôr a vozes mais fracas dos cidadãos das regiões de menor desenvolvimento.

É claro que esta não pode ser apenas uma tarefa, a de criar pontes da política regional com as nacionais, a ser enfrentada exclusivamente pelo Ministério da Integração Nacional e suas instituições vinculadas. Pelo contrário, deverá ser exercício do governo central alargar a compreensão do significado e impacto que as diversas políticas setoriais nacionais têm sobre o desenvolvimento das regiões. Poderá fazer enorme diferença para a mudança de compreensão do governo federal com relação à questão regional a atuação mais incisiva dos governos subnacionais quanto a uma maior participação e envolvimento no desenho e execução da política regional de desenvolvimento, tal como manifestado no primeiro processo conferencial para discussão da PNDR, realizado entre 2012 e 2013, pelo Ministério da Integração Nacional.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Referências

Alves, Adriana M. e Rocha Neto, João Mendes (2014). Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Política e Planejamento Regional*. Vol. 1. No. 2. P. 311-338.

BANCO CENTRAL. *Boletim do Banco Central do Brasil* – Relatórios anuais de 2005, 2010 e 2013. ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)).

Cano, Wilson (1995). Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. *Anais da Anpec*. Vol.2 . p. 628-644. Salvador, BA.

Carvalho, Otamar de (2014). Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Política e Planejamento Regional*. Vol. 1. No. 2. P. 295-310.

Monteiro Neto, Aristides (2014). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Ipea. Brasília, DF.

Pacheco, Carlos A. (1998). *Fragmentação da Nação*. Editora da Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, SP.

Resende, Guilherme, et al. (2014). Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. In: *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Ipea. Brasília, DF. (volume 1).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Contas Externas Brasileiras: fluxos e estoques<sup>59</sup>

### Introdução

Sete anos após a crise financeira sistêmica, desencadeada pela desvalorização dos ativos associados com as hipotecas de alto risco (*subprime*), a economia internacional persiste apresentando baixas taxas de crescimento, com elevada instabilidade financeira e tendência à deflação de preços, seja das *commodities*, seja dos bens industrializados, dado o excesso de oferta de produtos e de capacidade ociosa instalada em diversos setores manufatureiros.

A inserção da economia brasileira na globalização produtiva e na globalização financeira ocorreu de forma desequilibrada. Na dimensão produtiva, sobreveio uma limitada integração da estrutura produtiva doméstica com as cadeias produtivas globais – resultando em um *deficit* comercial da indústria manufatureira e um *superavit* do setor produtor de *commodities* – alimentos, minérios e petróleo. Na dimensão financeira, aconteceu uma ampla integração do sofisticado sistema financeiro doméstico com o internacional, por meio da abertura da conta de capital do balanço de pagamento – permaneceram restritas apenas as operações de moeda estrangeira no mercado interno. Com isso, a economia brasileira ficou sujeita aos movimentos especulativos e de arbitragem das massas de capitais monetários que afetam a taxa de câmbio nominal e condicionam os resultados em conta corrente. As ondas de otimismo e de pessimismo inerentes aos mercados financeiros globais resultam em valorização da taxa de câmbio, operações de esterilização dos efeitos monetários da acumulação de reservas (aumento da dívida pública doméstica), *deficit* em transações correntes e, finalmente, forte desvalorização cambial. Assim, os desequilíbrios do balanço de pagamentos tendem a ser equacionados por rápidos ajustamentos na taxa de câmbio, que desencadeiam elevada volatilidade no produto, no emprego, na taxa de inflação e nos preços dos ativos. Entre 2 de janeiro e 24 de setembro de 2015, por exemplo, a taxa de câmbio saltou de R\$ 2,6929/US\$ para R\$ 4,1949/US\$, apresentando uma desvalorização de 55,77% (gráfico 1). O risco país medido pelo derivativo de crédito de cinco anos (*credit default swap*) pulou de 205,95 pontos para 461,10 pontos, um aumento de 129,46%, no mesmo período (gráfico 2).

<sup>59</sup> O texto é de autoria de Marcos Cintra, diretor-adjunto de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Transações Correntes

Em agosto de 2015, o saldo na balança comercial registrou *superavit* de US\$ 1,1 bilhão, no acumulado em doze meses (tabela 1). Esse resultado proveio de uma queda mais acentuada nas importações do que nas exportações, diante da contração da demanda interna e desaceleração da externa. O saldo na balança de serviços foi deficitário – US\$ 43,8 bilhões – e decrescente, em face da redução das viagens internacionais e de transportes. Da mesma forma, o resultado da balança de renda primária registrou *deficit* – US\$ 44,6 bilhões – e decrescente, dada a queda nas remessas de lucros e dividendos. Assim, o *deficit* em transações correntes caiu de US\$ 102,7 bilhões, correspondendo a 4,47% do PIB em janeiro de 2015, para US\$ 84,5 bilhões, o equivalente a 4,34% do PIB em agosto de 2015. O ajuste nas contas externas, desencadeado pela desvalorização da taxa de câmbio, procura promover uma expansão das exportações, seguida por uma substituição de importações, ampliando a capacidade de geração de moeda forte pela economia brasileira, associada a uma redução no *deficit* em serviços e em rendas.

## Conta Financeira

A despeito da instabilidade cambial, o *deficit* em conta corrente não tem enfrentado dificuldades de financiamento externo, dado o ambiente de abundante liquidez internacional, com exceção de um breve interregno entre o quarto trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009, quando se contraíram os fluxos de capitais para a economia brasileira em face da crise sistêmica global, agravada pela revelação de grandes exposições de empresas e bancos domésticos em operações de derivativos cambiais, altamente alavancadas. Em agosto de 2015, a conta financeira registrou entrada de US\$ 141,9 bilhões, no acumulado em doze meses, dos quais US\$ 73,6 bilhões a título de investimento direto no país (tabela 1). Esse fluxo de capitais financiou os investimentos brasileiros no exterior no valor de US\$ 51,8 bilhões e o *deficit* em transações correntes.

Diante de turbulências recorrentes, merece destaque os mecanismos de gestão dos fluxos de capitais e do risco cambial implementados pelo governo brasileiro. Primeiro, a oferta de *hedge* por meio das operações de *swaps* cambiais (diferencial entre a taxa de juro efetiva e a variação cambial), cujo resultado é pago ou recebido em reais, não impactando diretamente a posição em moeda forte do Banco Central do Brasil (BCB), que assume os prejuízos de uma desvalorização do real e os ganhos provenientes de uma valorização. Entre janeiro e agosto de 2015, com a desvalorização cambial, as operações de *swaps* geraram um saldo negativo de R\$ 84,7 bilhões para o BCB, dado o volume de contratos. As perdas do BCB com *swaps* cambiais foram contrabalançadas pelo ganho patrimonial em reais da desvalorização sobre o estoque maior de reservas internacionais. Segundo, ressalta-se a oferta de linhas de crédito com acordo de recompra, as quais têm sido utilizadas em diversos momentos de instabilidade cambial, tais como US\$ 10,8 bilhões em 2014 e US\$ 6,3 bilhões entre janeiro e 18 de setembro de 2015.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Passivo Externo Líquido

O perfil dos fluxos de capitais e o resultado em transações correntes refletem-se, em última instância, na posição internacional de investimentos do país (condicionada também pela variação da taxa de câmbio e pela denominação monetária de ativos e passivos). Os ativos brasileiros no exterior passaram de US\$ 108,9 bilhões em 2001, para US\$ 786,8 bilhões em agosto de 2015, apresentando uma tendência ininterrupta de crescimento. Em agosto de 2015, os ativos brasileiros eram compostos, em ordem decrescente, por: *i)* US\$ 368,2 bilhões de reservas internacionais do BCB; *ii)* US\$ 316,7 bilhões de investimento direto brasileiro no exterior; *iii)* US\$ 73,9 bilhões de outros investimentos (inclui receitas provenientes das exportações no exterior); *iv)* US\$ 27,4 bilhões em investimento em carteira (tabela 2).

Por sua vez, o passivo externo saltou de US\$ 370,6 bilhões em 2001, para US\$ 1 trilhão em junho de 2008. Com a desvalorização do real, durante a crise financeira sistêmica, o passivo externo caiu para US\$ 687,8 bilhões em março de 2009, uma queda de 31,6%. Nos anos seguintes, voltou a se expandir, alcançando US\$ 1,3 trilhão em agosto de 2015. Neste momento, os passivos eram compostos, em ordem decrescente, por: *i)* US\$ 658,9 bilhões em investimento estrangeiro direto, sendo US\$ 209,9 bilhões empréstimos intercompanhias; *ii)* US\$ 422,6 bilhões em investimentos em carteira, sendo US\$ 126,3 bilhões em ações no país e US\$ 129,6 bilhões em títulos de renda fixa no país; *iii)* US\$ 244,3 bilhões em outros investimentos (fundamentalmente, empréstimos).

Assim, o passivo externo líquido do país, acumulado ao longo do período, saltou de US\$ 261,7 bilhões em 2001, alcançando US\$ 636,8 bilhões em junho de 2015, com uma abrupta redução em dezembro de 2008 (US\$ 243,1 bilhões), devido à desvalorização da moeda brasileira e à deflação dos ativos domésticos (que voltou a ocorrer em 2013 com o anúncio do *tapering* e nos primeiros nove meses de 2015). De todo modo, como os títulos públicos mantidos por estrangeiros não estão mais indexados à taxa de câmbio, os custos de uma fuga desordenada do real em busca da “qualidade” são compartilhados pela economia brasileira e pelos investidores estrangeiros (tabela 3). E, diante da posição do setor público em moeda estrangeira, no curto prazo, estes custos redundam em ganhos relativos (redução da dívida líquida do setor público, dado o elevado valor das reservas convertidos em reais). Da mesma forma, no caso dos investimentos no mercado acionário, uma fuga maciça dos investidores estrangeiros da BM&FBovespa, além de elevar a cotação das moedas estrangeiras, desvaloriza as próprias ações, o que reduz ainda mais o passivo externo. O fato de 68% do passivo externo – incluindo o investimento estrangeiro direto – estarem denominados em reais reduz a fragilidade externa da economia brasileira, melhorando sua capacidade de enfrentar cenários adversos. Mas não a elimina. Apesar da menor vulnerabilidade externa da economia brasileira e da abundância de liquidez internacional, a experiência recente mostra que um país com conta de capital aberta e moeda não conversível fica sujeito a miniciclos de euforia e surtos de instabilidade financeira e cambial, sobretudo, aqueles com elevada dependência de financiamento externo para consolidar as transações correntes.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Proposições Para Debate

### Política de fomento das exportações

A despeito da queda nos termos de troca, puxada pela cotação das *commodities*, e da redução das exportações para parceiros comerciais relevantes (América do Sul), sobretudo, nos bens tipicamente produzidos pela indústria de transformação, a desvalorização cambial e a queda nas importações vão promovendo o ajuste na balança comercial. O saldo em conta corrente, embora financiável, alcançou patamares preocupantes. Ainda que os produtos primários – petróleo, minérios e agrícolas – continuem extremamente relevantes, apresentam elevada volatilidade da demanda externa e dos preços internacionais. O ajuste estrutural do balanço de pagamentos requer, portanto, um fomento das exportações de bens manufaturados e de serviços, por meio de políticas industriais, tecnológicas, financeiras, de comércio exterior, de melhorias na infraestrutura de transporte, energia e telecomunicação, que favorecem a competitividade e, assim, a capacidade de enfrentar a concorrência em importantes setores das cadeias industriais globais.

A implementação desta agenda requer coordenação e colaboração entre as diversas partes interessadas – setor público e setor privado –, a fim de garantir que os interesses sejam alinhados, as competências especificadas e as restrições estruturais celeremente enfrentadas. Tal interação pode ser promovida por meio da formação de conselhos público-privados estratégicos para indústrias selecionadas (IEDI, 2015).

O **Plano Nacional de Exportações 2015-2018** (BRASIL, 2015, p. 6) identifica cinco pilares estratégicos de atuação: “i) acesso a mercados; ii) promoção comercial; iii) facilitação de comércio; iv) financiamento e garantia às exportações; e v) aperfeiçoamento de mecanismos e regimes tributários de apoio às exportações”. Constitui um passo relevante, que deve estar articulado às outras políticas, bem como ao regime macroeconômico.

### Política de internacionalização de empresas brasileiras

Os crescentes nexos entre os fluxos internacionais de investimento, comércio e serviços articulam uma ampla rede produtiva, comercial e financeira interconectada por grandes oligopólios transnacionais. Ciente desta complexidade, o **Plano Nacional de Exportações 2015-2018** (BRASIL, 2015, p. 8) estabelece: “o governo brasileiro desenvolverá ações abrangentes que favoreçam a internacionalização das empresas nacionais como estratégia de expansão de mercados, ganhos de escala, consolidação de marcas e de empresas em nível regional/global, com conseqüente reflexo positivo em suas estratégias de inovação”.

Ademais, o governo brasileiro desenvolveu, após consultas com o setor privado, um modelo dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Parte-se da concepção de que os Estados Nacionais devem cooperar para auxiliar a expansão de investimentos recíprocos. Os acordos buscam incentivar os investimentos por meio da criação de um ponto focal para investidores, que centraliza o



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

provimento de informações e de solução de problemas dos empresários, atuando como um facilitador na relação entre os investidores e os governos. Por meio de um comitê conjunto, são fortalecidos os diálogos entre governos e o setor privado para prevenção de controvérsias. Já foram assinados acordos com Moçambique, Angola, México e Maláui. Negocia-se com África do Sul, Argélia, Chile, Colômbia, Maláui, Marrocos, Nigéria, Peru, República Dominicana e Tunísia (Godinho e Cozendey, 2015; Plano Nacional de Exportações 2015-2018, p. 9).

## Política de integração na América do Sul

Há o aprofundamento da integração dos países da América do Sul, a partir do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por meio de acordos sobre serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio, propriedade intelectual e fluxo de pessoas (Almeida, 2014; Desiderá Neto *et al.*, 2014; Calixtre e Barros, 2010b; Fiori, 2010). A harmonização de regras e de normas fortalece, sobretudo, o papel desempenhado por micro, pequenas e médias empresas, que integram cadeias de fornecedores e desempenham atividades ligadas à inovação e à geração de empregos qualificados e de melhor remuneração.

As iniciativas de integração e de facilitação de intercâmbios na América do Sul devem ser complementadas com a ampliação dos recursos para projetos de integração física (Costa e Gonzalez, 2015). Simultaneamente, a construção de capacidades regionais que resultem em processos de complementaridade produtivas em cadeias específicas deve ser ponto de referência à estratégia de integração entre todos os países sul-americanos. Isso poderia ser desencadeado por meio da execução de projetos-piloto de integração produtiva e de fomento de cadeias regionais de valor, a partir das capacidades empresariais do agronegócio para articular a indústria de equipamentos agrícolas, com tecnologia eletroeletrônica e *softwares* embarcados. A cadeia do petróleo, a montante e a jusante, também poderia alavancar segmentos importantes da estrutura produtiva regional.

Seria importante desenhar ainda uma estratégia regional de compras governamentais para facilitar e/ou promover a integração das cadeias produtivas na América do Sul e definir o padrão de financiamento dessa integração, seja pela implementação do Banco do Sul, seja pelo fortalecimento da Corporação Andina de Fomento – agora, Banco de Desenvolvimento da América Latina (Calixtre e Barros, 2010a; Costa e Gonzalez, 2014). Recomenda-se também aperfeiçoar e/ou aprofundar os mecanismos de cooperação financeiros e monetários regionais, tais como as operações de *swap* de moedas entre os países da região, sistemas de pagamentos em moedas locais, fortalecimento do Fundo Latino-Americano de Reserva, compra de títulos da dívida soberana entre os países vizinhos, entre outros (Biancarelli, 2010).





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Política de gestão dos fluxos de capitais

Medidas de controle da conta financeira e de natureza macroprudencial podem desempenhar papel restritivo aos fluxos de capitais de curto prazo, contendo ciclos de bonança (*chasing for yield*) e parada súbita da liquidez financeira internacional. Mas, diante da abundante liquidez no sistema financeiro internacional e da realocação dos portfólios dos investidores globais (inclusive dos fundos soberanos), devem ser retomadas as pressões para a valorização da taxa de câmbio. Em face disso, assumem relevância outras técnicas de gestão dos fluxos de capitais, estabelecendo exigências de maior capitalização dos bancos nas operações com moeda estrangeira e com derivativos cambiais; aumento nas chamadas de margens das operações de derivativos, reduzindo o grau de alavancagem; tributação dos ganhos de capital obtidos por meio de especulação e/ou arbitragem com moeda estrangeira nos mercados locais; limites e/ou proibição de investidores estrangeiros operarem com instrumentos derivativos cambiais etc. (Epstein, Grabel e Jomo, 2004; Fritz e Prates, 2015).

Estas técnicas, ao afetarem o grau de abertura financeira da economia, ampliam o raio de manobra da política cambial (atenuando os conflitos com a política monetária) e a eficácia da intervenção, em momentos de excesso e de escassez de divisas, permitindo uma maior estabilidade da taxa de câmbio, da taxa de juros, do crescimento do produto e do emprego. Como reconhece o próprio FMI: “a lógica preconiza que controles, corretamente idealizados, sobre os *fluxos de entradas de capitais* poderiam atuar como complementos úteis em alguns casos, sobretudo frente a incrementos súbitos de afluxos” (Ostry *et al.*, 2010, p.11, grifo nosso).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Referências

ALMEIDA, Paulo R. Mercosul: do otimismo à resignação. *Boletim de economia e política internacional*, Brasília, n. 16, 2014.

BIANCARELLI, André M. O Brasil e a integração na América do Sul: iniciativas para o financiamento externo de curto prazo. *In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Inserção internacional brasileira: temas de política externa*, Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010. p. 166-202.

BRASIL. **Plano Nacional de Exportações 2015-2018**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2015. Disponível em:  
<[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1435244583.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1435244583.pdf)>.

CADOT, Oliver; MALOUCHE, Mariem. **Non-tariff measures – a fresh look at trade policy's new frontier**. Washington: CEPR; World Bank, 2012.

CALIXTRE, André B.; BARROS, Pedro S. O Banco do Sul e o Brasil na nova arquitetura financeira regional. Brasília: Ipea, *Boletim de Economia e Política Internacional*, p. 19-25, 2010.

CALIXTRE, André B.; BARROS, Pedro S. A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul. *In: CARDOSO Jr., José Celso (Coord.). Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas – Volume 02*. Brasília, 2010. p. 443-464.

COSTA, Carlos E. L.; GONZALEZ, Manuel J. F. **Infraestrutura física e integração regional na América do Sul: uma avaliação da iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, n. 2060), março de 2015.

COSTA, Carlos E. L.; GONZALEZ, Manuel J. F.; ALMEIDA, Nathália F. **As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012)**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, n. 2004), setembro de 2014.

DESIDERÁ Neto, Walter A.; MARIANO, Marcelo P.; PADULA, Raphael; HALLACK, Michelle C. M.; BARROS, Pedro Silva. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. *In: DESIDERÁ Neto, Walter A. (Org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 19-100.

EPSTEIN, Gerald; GRABEL, Ilene; JOMO, K. S. **Capital management techniques in developing countries: an assessment of experiences from the 1990's and lessons for the future**. Geneva: UNCTAD, 2004. (Discussion Paper, n. 27).





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Propostas de integração externa da indústria**. São Paulo: FIESP, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/WYphGo>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

FIORI, José L. C. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional. *In*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**, Vol. 1. Brasília: Ipea, 2010. p. 87-115.

FRITZ, Barbara; PRATES, Daniela M. A nova abordagem do FMI na gestão da conta de capital e seus pontos cegos: lições do Brasil e da Coreia do Sul. *In*: CINTRA, Marcos A. M.; GOMES, Keiti da R. (Orgs.) **Economia internacional e nova arquitetura financeira**. Brasília: Ipea, 2015. No prelo.

GODINHO, Daniel; COZENDEY, Carlos. Novos acordos de investimentos no menu, **Valor Econômico**, São Paulo, 24/07/2015.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Para participar mais das cadeias globais de valor. **Carta IEDI**, n. 659. São Paulo, 16/01/2015.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION); WORLD BANK Group. **Global value chains: challenges, opportunities, and implications for policy**. Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia, 19 July 2014. Disponível em: <[http://www.oecd.org/tad/gvc\\_report\\_g20\\_july\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/tad/gvc_report_g20_july_2014.pdf)>.

OLIVEIRA, Ivan T. M; NONNENBERG, Marcelo J. B.; CARNEIRO, Flávio L. A política comercial do Brasil: situação atual e propostas de mudanças. *In*: MONASTERIO, Leonardo M.; NERI, Marcelo C., SOARES, Sergei S. D. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. 2 v. (Brasil: o Estado de uma Nação). p. 493-516.

OSTRY, Jonathan D. *et al.* **Managing capital inflows: what tools to use?** Washington: IMF, April 5, 2011. (IMF Staff Discussion Note, SDN/11/06).

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **A preliminary analysis on newly collected data on non-tariff measures**. New York; Geneva: United Nations, 2013. (Policy issues, n. 53).

UNCTAD. **World Investment Report 2015: reforming international investment governance**. Geneva, 2015.



# **AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS**

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *World trade report: 2007*. Geneva: WTO, 2007.



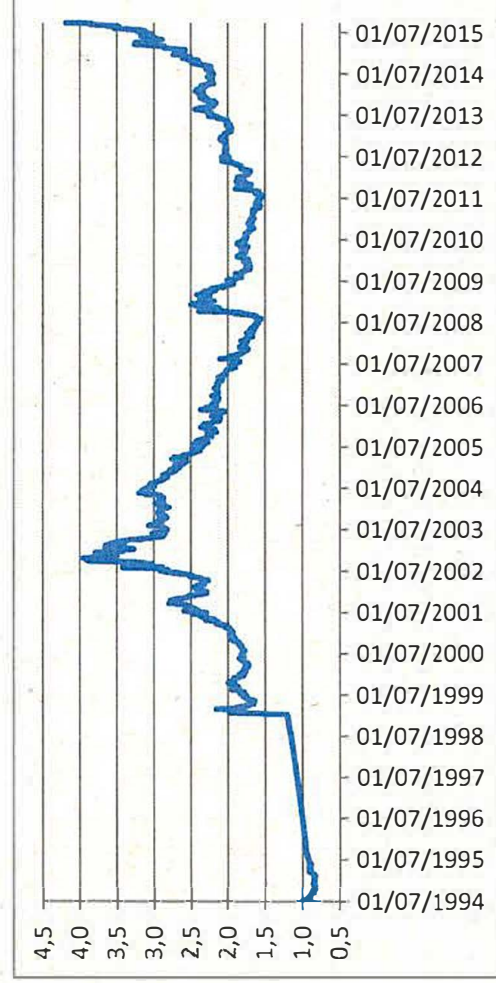


# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## ANEXO

GRÁFICO 1

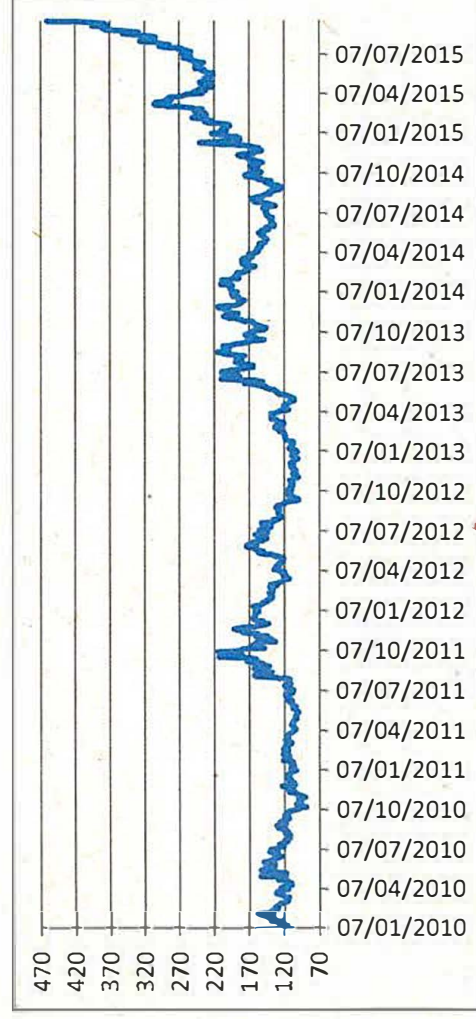
Taxa de câmbio – R\$/US\$ - 01/07/1994 a 24/09/2015



Fonte: Banco Central do Brasil.

GRÁFICO 2

Brasil: derivativo de crédito de cinco anos (*credit default swap*) – em ponto-base - 07/01/2010 a 23/09/2015



Fonte: Bloomberg. Agradecemos a Isis Santos pela captura dos dados.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

TABELA 1

Brasil: balanço de pagamentos – 2015 (acumulado em doze meses)

US\$ milhões

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago
Transações correntes	-102.676	-102.412	-101.611	-99.344	-94.937	-92.468	-88.926	-84.497
Balança comercial	-5.104	-5.914	-5.683	-5.756	-3.831	-1.688	-415	1.171
Exportações	222.156	218.253	217.541	212.907	208.868	208.031	203.504	198.453
Importações	227.260	224.167	223.225	218.662	212.699	209.719	203.919	197.282
Serviços	-48.463	-47.853	-48.034	-47.233	-46.208	-45.969	-44.934	-43.789
Viagens	-18.892	-18.540	-18.194	-17.598	-16.862	-16.861	-16.447	-15.417
Transportes	-8.637	-8.576	-8.465	-8.288	-7.937	-7.774	-7.624	-7.167
Aluguel de equipamentos	-22.491	-22.593	-23.125	-23.116	-23.454	-23.455	-22.793	-22.849
Renda primária	-51.751	-51.267	-50.483	48.899	-47.490	-47.479	-46.231	-44.603
Salários	349	342	349	367	371	363	376	381
Juros	-21.694	-21.779	-21.894	-22.044	-21.993	-22.145	-21.453	-21.327
Lucros e dividendos	-30.406	-29.829	-28.938	-27.222	-25.868	-25.698	-25.154	-23.656
Conta capital	199	222	224	226	249	259	314	353
Conta financeira	-99.072	-100.729	-98.529	-98.476	-94.521	-91.762	-87.323	-83.215
Investimentos – ativos	86.233	81.013	73.442	76.601	63.921	64.110	59.116	51.819
Investimento direto no exterior	29.247	28.984	27.492	24.246	19.638	20.201	20.556	17.224
Investimentos – passivos	194.789	193.267	185.243	185.313	171.932	167.015	154.879	141.909
Investimento direto no país	93.632	91.289	88.819	86.092	83.059	81.888	78.396	73.632
Ações totais <sup>1/</sup>	13.244	15.604	15.655	18.864	14.333	13.544	13.784	11.257
Titulos negociados no mercado doméstico	32.554	31.816	28.605	30.486	31.434	27.174	20.338	17.093
Empréstimos e titulos de LP negociados no mercado externo	20.280	18.521	14.760	9.753	7.145	3.789	6.222	6.515
Empréstimos e titulos de CP negociados no mercado externo	22.852	22.545	21.176	17.644	17.781	17.374	10.761	9.159
Ativos de reserva	8.503	9.287	9.305	7.531	9.481	7.521	3.640	1.602
Erros e omissões	3.405	1.461	2.858	643	167	447	1.289	929

Fonte: Banco Central do Brasil.

Notas: 1/ Inclui ações negociadas em bolsas de valores do Brasil e do exterior.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

TABELA 2

Brasil: posição de investimento internacional – 2014-2015

US\$ milhões

	2014 Dez <sup>1/</sup>	2015 Mar <sup>1/</sup>	2015 Ago <sup>1/</sup>
<b>Posição de investimento internacional (A-B)</b>	<b>-788.798</b>	<b>-653.337</b>	<b>-555.468</b>
<b>Ativo (A)<sup>2/</sup></b>	<b>769.265</b>	<b>776.569</b>	<b>786.854</b>
Investimento direto no exterior	302.964	311.259	316.756
Participação no capital <sup>3/</sup>	278.748	286.784	292.719
Operações intercompanhia <sup>4/</sup>	24.216	24.475	24.036
Investimentos em carteira	28.241	26.968	27.392
Ações	18.622	18.356	18.577
Títulos de dívida	9.618	8.612	8.815
Outros investimentos	73.900 <sup>1</sup>	74.989	73.938
Ativos de reservas	363.551	362.744	368.159
<b>Passivo (B)</b>	<b>1.558.063</b>	<b>1.429.907</b>	<b>1.342.322</b>
Investimento direto no país	755.371	675.545	658.948
Participação no capital <sup>2/3/</sup>	547.615	469.518	449.080
Operações intercompanhia	207.756	206.027	209.869
Investimentos em carteira	526.356	473.499	422.591
Ações	259.856	221.540	191.205
No país	181.438	156.455	126.272
Títulos de dívida	266.500	251.959	231.386
No país <sup>4/</sup>	152.078	144.665	129.563
Outros investimentos	238.352	241.408	244.354
Empréstimos	231.761	235.290	238.028

Fonte: Banco Central do Brasil.

Notas:

1/ Dados preliminares.

2/ Contempla dados recolhidos via pesquisa de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE), até a posição de dezembro de 2014.

3/ Inclui posições de cotistas residentes no Brasil possuidores de 10% ou mais do patrimônio líquido de um fundo de investimento no exterior.

4/ Na posição de dezembro de 2012, estão incluídos US\$ 10.569 milhões em créditos comerciais de curto prazo. Na posição de dezembro de 2013, estão incluídos US\$ 14.988 milhões em créditos comerciais de curto prazo.



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES do IPEA PARA A SUPERAÇÃO dos DESAFIOS NACIONAIS

TABELA 3

Brasil: dívida externa bruta (inclui investimento direto: operações intercompanhia e títulos de renda fixa negociados no mercado doméstico e detidos por não residentes) – 2008-2015 – anos selecionados

US\$ milhões	2008 Dez	2010 Dez	2014 Dez	2015 Jun
<b>I – Governo geral</b>	<b>62.555</b>	<b>65.127</b>	<b>75.476</b>	<b>71.755</b>
<b>II – Banco Central</b>	<b>10</b>	<b>4.446</b>	<b>4.183</b>	<b>4.060</b>
<b>III – Bancos</b>	<b>74.237</b>	<b>103.143</b>	<b>156.740</b>	<b>152.191</b>
Curto prazo	34.943	51.079	54.884	54.447
Longo prazo	39.294	52.064	101.856	97.744
<b>IV – Outros setores</b>	<b>61.538</b>	<b>84.088</b>	<b>116.286</b>	<b>121.218</b>
Curto prazo	1.484	6.228	2.762	5.451
Longo prazo	60.054	77.860	113.524	115.767
<b>IV.1 - Empresas financeiras não bancárias</b>	<b>216</b>	<b>828</b>	<b>722</b>	<b>796</b>
Curto prazo	5	8	7	3
Longo prazo	211	820	716	793
<b>IV.2 - Empresas não financeiras</b>	<b>60.783</b>	<b>82.118</b>	<b>112.466</b>	<b>117.469</b>
Curto prazo	1.398	6.112	2.678	5.362
Longo prazo	59.385	76.006	109.788	112.107
<b>IV.3 - Famílias e instituições sem fins lucrativos</b>	<b>539</b>	<b>1.142</b>	<b>3.098</b>	<b>2.953</b>
Curto prazo	81	108	78	85
Longo prazo	459	1.034	3.020	2.867
<b>V – Investimento direto: operações intercompanhia</b>	<b>64.570</b>	<b>95.137</b>	<b>207.756</b>	<b>209.758</b>
<b>VI - Títulos de renda fixa negociados no mercado doméstico e detidos por não residentes</b>				
- denominados e liquidados em Reais <sup>1/</sup>	26.484	100.733	152.078	155.213
<b>Dívida externa bruta ( I + II + III + IV + V + VI )</b>	<b>289.394</b>	<b>452.674</b>	<b>712.518</b>	<b>714.196</b>

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: 1/ Convertidos para dólar americano conforme taxa de câmbio de fim de período.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Problemas Econômicos, Soluções Ambientais<sup>60</sup>

Como manter uma gestão adequada dos recursos naturais do país, como insumos fundamentais ao processo de desenvolvimento, diante dos atuais desafios econômicos? Quais as estratégias possíveis para se avançar na agenda ambiental, com a geração de incentivos econômicos que garantam a conservação do meio ambiente?

Em um contexto de crise econômica, com cenários de contração dos gastos públicos, busca-se rapidamente a porta de saída – a pressão é para produzir e consumir mais, no intuito de incentivar o crescimento. Nestes momentos, as políticas ambientais ainda são vistas como entraves ao desenvolvimento, tendem a ser colocadas em segundo plano e a ser alvo de contingenciamentos nos ajustes orçamentários. Além disso, a legislação ambiental pode ser pressionada, busca-se “flexibilizá-la”, devido à anacrônica visão dicotômica que opõe meio ambiente ao crescimento econômico.

No entanto, momentos de crise exigem reflexões que possam orientar as melhores escolhas nos novos caminhos que precisam ser trilhados. Partindo-se do princípio de que a atividade econômica, a qualidade de vida e a coesão das sociedades humanas são profunda e irremediavelmente dependentes dos bens e serviços providos pelo meio ambiente, a degradação ambiental pode, de fato, ser um fator limitante ao crescimento econômico.

Como o meio ambiente é fornecedor de materiais e ao mesmo tempo receptor de resíduos, as questões econômicas deveriam considerar, necessariamente, os fatores relacionados à escassez crescente de recursos e à poluição gerada pelo sistema produtivo. Assim, a crise é uma oportunidade de não apenas fazer ajustes para acelerar a produção, mas de se repensar e reorientar os investimentos. Se aceitarmos sem restrições uma economia predatória, poderemos conviver com consequências negativas e duradouras. Diante deste conjunto de variáveis – crescimento demográfico, consequente pressão por serviços prestados pelo Estado e um contexto de restrições orçamentárias – tornam-se necessárias políticas ambientais e econômicas mais eficientes na gestão e uso do nosso capital natural<sup>61</sup>.

Na atualidade, um dos principais problemas ambientais brasileiros está relacionado à gestão dos recursos hídricos – como observamos no recente colapso de abastecimento de água em São Paulo e nas baixas dos reservatórios de energia elétrica em todo o país. A crise hídrica tem consequências para o abastecimento humano, assim como para a dessedentação dos animais, indústria, agricultura e geração de energia – todos competindo pelos múltiplos usos da água. Neste sentido, é interessante notar que as

<sup>60</sup> Texto de autoria de Adriana M. Moura, Júlio César Roma e Nilo Saccaro, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Cosam/Dirur/Ipea.

<sup>61</sup> O capital natural pode ser considerado como o estoque de recursos naturais existentes que geram um fluxo de serviços úteis aos seres humanos, conhecido como renda natural.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

regiões Sudeste e Sul são irrigadas sazonalmente pela evapotranspiração da floresta amazônica, os chamados “rios voadores”. Ou seja, o desmatamento da Amazônia, que voltou a aumentar, contribui para a escassez hídrica nestas regiões. Assim, a gestão adequada de nossas abundantes florestas e biodiversidade associada é fundamental para a manutenção do regime hídrico, do suprimento energético do país e para o equilíbrio climático.

A gestão dos resíduos sólidos é outra questão que estamos longe de equacionar, visto que o país ainda não conseguiu sequer acabar com os lixões, enquanto nos países desenvolvidos esta é uma questão praticamente equacionada – o lixo é reaproveitável, sendo grande parte reciclada ou destinada à produção de energia ou outros insumos.

Neste contexto, grandes desafios são colocados à efetivação das políticas ambientais brasileiras, como o Código Florestal e a Lei de Resíduos Sólidos, assim como para o enfrentamento de problemas críticos relacionados à escassez de recursos naturais. A seguir, abordamos brevemente alguns dos problemas enfrentados por estas políticas, buscando demonstrar que a gestão adequada dos recursos naturais minimiza riscos econômicos e traz inúmeras oportunidades de bons negócios para o setor produtivo. É possível conjugar a conservação ambiental com a geração de empregos e renda, em uma estratégia “ganha-ganha”, na qual o setor privado deve ser incentivado a aproveitar o potencial de negócios relacionados a uma boa gestão dos recursos naturais.

## Florestas e biodiversidade

O Brasil é extremamente rico em biodiversidade, possuindo pelo menos 13% de todas as espécies mundiais (Lewinsohn e Prado, 2006), muitas das quais existentes exclusivamente no país, e também a maior área de florestas tropicais do mundo (FAO, 2006). Esta, por sua vez, proporciona serviços ecossistêmicos e bem-estar para as populações humanas em todas as escalas geográficas.

Em termos locais, pode ser mencionado o uso direto da biodiversidade realizado por comunidades extrativistas, tais como pescadores, madeireiros, seringueiros, coletores de sementes e frutos, com graus variados de integração a um mercado predominantemente local. Em termos nacionais, apenas a produção extrativa brasileira – obtida a partir da coleta ou apanha de produtos como madeiras, látex, sementes, fibras, frutos e raízes, entre outros –, sem considerar o valor de outros serviços ecossistêmicos cuja valoração é mais complexa ou mesmo impossível em termos monetários, correspondeu a R\$ 4,5 bilhões em 2013, ou cerca de 24% da produção primária florestal naquele ano (IBGE, 2014). Em escalas mais amplas, deve ser mencionada a regulação do clima e de fluxos hídricos realizados pelas florestas brasileiras. Nas disputas de uso do solo com atividades econômicas, porém, os benefícios da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos não são considerados nas decisões econômicas, devido à





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

ausência de valores (monetários ou não) e de direitos de propriedade definidos desses componentes, o que contribui para a perda destes.

O modelo de desenvolvimento que o Brasil tem adotado historicamente e mantido nos dias atuais é um exemplo disso. Na primeira década deste século, acompanhando o aumento do preço das commodities nos mercados internacionais, houve grande crescimento de setores intensivos em recursos naturais, com destaque para a agropecuária e a indústria extrativa (Ipea, 2012). Entre 1999 e 2010, o setor agrícola respondeu por 42,5% das exportações totais brasileiras, o que ressalta a importância do setor no comércio internacional e no saldo da balança comercial brasileira (Conceição e Conceição, 2014). No entanto, no mesmo período, houve elevadas taxas de desmatamento na Amazônia<sup>62</sup> e no Cerrado, o que pode ter resultado em perdas de biodiversidade e na redução da capacidade de fornecimento de serviços ecossistêmicos desses biomas.

É de se esperar que a forte desvalorização cambial apresentada pelo real recentemente intensifique pressões para ampliação desse modelo exportador de commodities, com consequentes impactos sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos brasileiros. Por outro lado, o extrativismo sustentável também pode se aproveitar da atual alta do dólar, favorecendo – com baixo impacto ambiental – o desenvolvimento social de comunidades tradicionais. Conectar os extrativistas a novos mercados internacionais agregaria valor aos produtos da floresta, consolidando suas cadeias produtivas sem a necessidade de grandes investimentos financeiros, mas sim de um esforço das instituições governamentais envolvidas.

## **Oportunidades econômicas no uso sustentável de florestas e da biodiversidade**

Estratégias para elevar o nível de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento brasileiro passam, necessariamente, por uma maior valoração da biodiversidade e pelo fortalecimento de uma economia de base florestal. A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal Nº 12.651/2012) prevê a necessidade de proprietários de terras recuperarem a vegetação nativa situada em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de Reserva Legal (RL), onde essas foram suprimidas em desacordo com a legislação. Embora os números variem, estima-se que o Brasil tenha cerca de 21 milhões de hectares de déficit de vegetação nativa situada em APPs e RL. Além disso, de acordo com dados do projeto TerraClass, obtidos até 2012, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cerca de 22% da área desmatada na Amazônia (165,2 mil km<sup>2</sup>) consiste em áreas abandonadas.

---

<sup>62</sup> Entre agosto de 2013 e janeiro de 2015, a área afetada pelo desmatamento na região da Amazônia Legal aumentou em 90%, de acordo com dados do Sistema de Mapeamento em Tempo Real (Deter) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES do Ipea PARA A SUPERAÇÃO dos DESAFIOS NACIONAIS

Tais áreas irão demandar o acesso dos proprietários a sementes e mudas de qualidade e com baixo custo, o financiamento do plantio de mudas, instalação de cercas e o fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento e implantação dos projetos de recuperação. Para atender a essas demandas, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) propôs um Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG), o qual até recentemente encontrava-se em fase de consulta pública. O Plano prevê ações ao longo de 20 anos, tendo como meta a recuperação de 12,5 milhões de ha no período. Estima-se que a implementação de uma área inicial de 390.000 ha, nos primeiros cinco anos, demandará investimentos da ordem de R\$ 1,3 a R\$ 1,9 bilhão, a serem custeados por meio de empréstimos a serem pagos, posteriormente, com a venda dos produtos e serviços ecossistêmicos das áreas recuperadas. Estima-se, ainda, que serão gerados entre 112 e 191 mil empregos rurais diretos.

Outra forma de fomentar uma economia que estimule a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira seria por meio da estruturação de cadeias de valor do extrativismo de produtos florestais não madeireiros, o qual já existe na atualidade, mas ainda atua de forma bastante precária e não se estende ao longo de toda a cadeia, na maioria das vezes restringindo-se à exportação de produtos *in natura*. O Macrozoneamento Ecológico Econômico da Amazônia Legal indicava como produtos com potencial econômico os óleos fixos (utilizados na indústria farmacêutica e de cosméticos) e essenciais (utilizados principalmente na indústria de cosméticos), além de produtos voltados à saúde humana, como fitomedicamentos, nutracêuticos e dermocosméticos.

O uso econômico da biodiversidade pode se dar, também, por meio da pesquisa biotecnológica sobre os recursos genéticos. O mercado farmacêutico mundial movimenta anualmente cerca de US\$ 1 trilhão, com boas perspectivas de crescimento, principalmente nos países em desenvolvimento (IMS, 2014). Metade dos fármacos atuais foi desenvolvida com base em moléculas biológicas, uma proporção que pode chegar a 70% no caso de drogas anticâncer e antibióticos (UNU-IAS, 2005). Esses números exemplificam o potencial biotecnológico das espécies brasileiras.

Neste sentido, o presidente do ICMBio, Cláudio Maretti<sup>63</sup>, também enfatiza que a discussão da biodiversidade como negócio é de fundamental importância para o desenvolvimento e consolidação das Unidades de Conservação no país, que precisam deixar de ser vistas como algo que atrapalha o desenvolvimento econômico e sim como oportunidade de negócios, através do ecoturismo, do extrativismo regulamentado e de outras boas práticas.

Os tratados internacionais ambientais – principalmente a Convenção sobre Diversidade Biológica – exigem forte entrelaçamento entre os lucros obtidos e o desenvolvimento social de comunidades

---

<sup>63</sup> Simpósio Internacional de Negócios e Biodiversidade, VIII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba, 21 a 25 de setembro de 2015.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

tradicionais envolvidas, juntamente com a conservação dos ecossistemas de origem das espécies pesquisadas. É interessante notar que as regiões com maiores potencialidades são justamente algumas das mais pobres do país, como a Amazônia. A atividade de bioprospecção foi fortemente prejudicada ao longo dos últimos anos por um ambiente regulatório inadequado. Para esta atividade, portanto, o estímulo pode vir, mais do que de investimentos diretos, da construção de um ambiente regulatório adequado, com desoneração fiscal, o que atrairia capitais e não reduziria nenhuma receita de imediato, pois estaria favorecendo uma atividade praticamente nova.

## Resíduos sólidos

A gestão de resíduos sólidos será um dos principais desafios para o Brasil nos próximos anos. A questão vem ganhando importância em razão do aumento considerável da geração de lixo – resultado das mudanças nos hábitos da população e do aumento da urbanização, da renda e do consumo – o que pode gerar efeitos nocivos sobre o meio ambiente e a saúde pública. De 2010 a 2014, a produção de resíduos sólidos urbanos (RSU) no país cresceu em 29%. Em 2014, a geração total foi de 78,6 milhões de toneladas/ano, o que representa um aumento de cerca de 3% em relação ao ano anterior, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%, o que significa que estamos gerando mais lixo per capita – 387 Kg/hab/ano (Abrelpe, 2014).

Enquanto aumentamos a geração de lixo, a gestão dos resíduos sólidos no país ainda permanece crítica, com um quadro de grande déficit. Extrair recursos naturais de um lugar e enterrá-los em outro pode parecer algo ineficiente do ponto de vista econômico; no entanto, é isto o que o Brasil vem fazendo com a maior parte dos seus resíduos sólidos. O custo é alto, não apenas pelo desperdício de matéria-prima, mas pelos danos ambientais e à saúde pública.

Para lidar com esse problema, foi aprovada, em 2010, a Lei Federal Nº 12.305, que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), a qual prevê uma série de ações que buscam solucionar o problema do manejo dos resíduos sólidos no Brasil. No entanto, a evolução na gestão de resíduos sólidos tem sido bastante lenta e apresenta estagnação em vários pontos. Os prazos para adequação da destinação final de resíduos estabelecidos pela PNRS venceram em agosto de 2014 e o objetivo de erradicar os lixões no país não foi alcançado. Estes ainda são utilizados em todas as regiões – de acordo com o MMA, são cerca de 3 mil lixões ativos ou aterros controlados no Brasil, destino de mais de 40% do lixo produzido no país, cerca de 81 mil toneladas diárias (Abrelpe, 2014).

No tocante à coleta seletiva, tais sistemas deveriam estar disponíveis e em funcionamento em todo o país. Porém, não é essa a situação que se verifica: apenas 3% dos resíduos são destinados à reciclagem e quase metade dos municípios brasileiros ainda não têm nenhuma iniciativa neste sentido. Apenas 5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuem iniciativas em reciclagem. Além disto, a participação dos três principais setores industriais em atividades de reciclagem no país – alumínio, papel



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

e plástico – não vem apresentando crescimento, permaneceu praticamente nos mesmos níveis, no período 2009 a 2012 (Abrelpe, 2014).

A PNRS também tornou obrigatória a implantação de sistemas de logística reversa, ou seja, a coleta e a restituição dos produtos e resíduos sólidos remanescentes ao setor empresarial, para reaproveitamento em ciclos produtivos ou outra destinação final ambientalmente adequada. A lei traz dentre suas disposições uma relação de produtos e setores, para os quais tais sistemas devem ser disponibilizados.

Três destes setores têm se destacado na prática da logística reversa, apresentando ações estruturadas para retorno dos materiais descartados: embalagens de agrotóxicos, embalagens de óleos lubrificantes e pneus inservíveis. A coleta e destinação das embalagens de óleos lubrificantes aumentaram em 100%, em relação a 2013, passando de 40 a 80 milhões de unidades, enquanto a quantidade de pneus destinados passou de 338 para 404 mil ton/ano. Além disto, cerca de 80% das embalagens de agrotóxicos comercializadas já têm destino adequado, o que torna o país referência mundial neste tema.

Devido à sua complexidade, a gestão dos RSUs pode representar despesas significativas para os governos locais – corresponde, em média, a 5,3% das despesas correntes das prefeituras. Esta despesa tende a variar de acordo com as características do município (tamanho, relevo, distância até o local de disposição final) e a qualidade do serviço prestado (Ipea, 2012).

Assim, razões econômicas surgem como forte justificativa para o atraso registrado na implementação da lei, uma vez que atualmente a gestão de resíduos é totalmente dependente da difícil situação financeira de muitos municípios, cujos recursos estão legalmente comprometidos com outras rubricas orçamentárias. Por esse motivo, é importante que os municípios identifiquem formas de atrair investimentos privados para a gestão dos resíduos sólidos, uma vez que tais serviços, em geral, não são cobrados pelos municípios.

Segundo estudo da Abrelpe (2015), o setor requer investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 11,6 bilhões até 2031 e cerca de R\$ 15 bilhões por ano para operação de sistemas de gestão de resíduos sólidos, para atendimento das metas publicadas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Os dados levantados pelo estudo mostram que o Brasil investe pouco em infraestrutura e saneamento – uma média de 2,2% do PIB ao ano – e que há espaço para aumentar a participação privada no setor de resíduos sólidos, por meio de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que permitem soluções de longo prazo, com investimentos em infraestruturas e soluções avançadas.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

## Oportunidades de negócios em resíduos sólidos

A execução da PNRS cria variadas oportunidades de negócios, ao demandar diversos produtos e serviços, principalmente para as micro e pequenas empresas, as quais representam 98% do total de empresas registradas no Brasil, e geram 56% dos empregos formais (Sebrae, 2012).

Estudo do Ipea (2010) revelou que o Brasil perde cerca de R\$ 8 bilhões anualmente, por deixar de reciclar todos os materiais recicláveis que são encaminhados para aterros e lixões nas cidades brasileiras. São materiais que poderiam adquirir valor comercial e serem utilizados em forma de novas matérias-primas ou novos insumos. A reciclagem tem inúmeras vantagens do ponto de vista econômico: possibilita não apenas diminuir o consumo dos recursos naturais, como proporciona a abertura de novos mercados, gera trabalho, emprego e renda, conduz à inclusão social, diminui os custos de manejo com aterros sanitários e os custos de remediação provocados pela disposição inadequada dos resíduos.

A ampliação da reciclagem é uma das principais metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Os incentivos fiscais podem ser federais, estaduais ou municipais. Um dos meios de viabilizar esse fomento, segundo a lei, é dar prioridade para produtos reciclados e recicláveis nas aquisições e contratações governamentais (compras públicas sustentáveis). Outro importante incentivo à geração de renda é a dispensa à licitação pública para os serviços efetuados por associações ou cooperativas formadas por pessoas físicas de baixa renda.

As oportunidades de geração de empregos no setor de limpeza urbana também são grandes. Os empregos no setor cresceram 6,2% em relação a 2013, superando, pela primeira vez, a casa dos 350 mil empregos diretos gerados no país. O mercado de limpeza urbana tem movimentado considerável volume de recursos, e novamente demonstra a sua relevância no cenário econômico do país ao superar a casa dos 26 bilhões de reais em 2014 (Abrelpe, 2014).

No que se refere à logística reversa, a obrigatoriedade de sua implementação também é uma oportunidade para o desenvolvimento de novos negócios para o reaproveitamento de resíduos de diversos produtos\_ além dos pneus, óleos lubrificantes e agrotóxicos mencionados anteriormente, destacam-se os eletroeletrônicos e seus componentes. O setor gera oportunidades de serviços de coleta, transporte, separação de materiais, armazenamento e retorno a fabricantes de produtos que se tornaram obsoletos ou com a vida útil esgotada. Como a criação de sistemas de logística reversa é de responsabilidade dos fabricantes, quanto maior sua abrangência menor será o impacto no orçamento das prefeituras para a coleta e destinação destes materiais, visto que o serviço público de manejo de resíduos deve ser remunerado quando integra a logística reversa.

Outro setor para o qual as oportunidades de prestação de serviços e geração de emprego podem ser ampliadas na gestão de resíduos sólidos é aquele associado ao aproveitamento energético do gás metano de aterros – a participação da geração de energia por uso de resíduos sólidos no Brasil ainda é



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

muito tímida, não chegando a ser explicitada no Balanço Energético Nacional (bem), enquanto o biogás proveniente de aterros, na Europa, corresponde a 49% do biogás total (Ipea, 2012).

Dentro do universo de soluções para gestão de resíduos sólidos, desponta, ainda, a implantação de Análise de Ciclo de Vida (ACV) em políticas públicas. A ACV é uma ferramenta que busca entender o impacto ambiental dos diversos produtos, incluindo toda sua vida útil, a forma como é transportado e sua destinação final. Há setores produtivos brasileiros que já enfrentam dificuldades devido a restrições técnicas impostas por países importadores, relativas ao ciclo de vida dos produtos. Nesses casos, um auxílio governamental para o desenvolvimento da ACV poderia ser imediatamente favorável, especialmente em um cenário de real desvalorizado, que favorece setores exportadores. Isso geraria divisas no curto prazo e, no longo prazo, constituiria um passo na direção de redução do uso de materiais e resíduos, um dos objetivos da PNRS. A aplicação da ACV por atores específicos favoreceria o espalhamento de uma cultura de ACV, imprescindível para a superação dos problemas ambientais mundiais nas próximas décadas.

## Energia e meio ambiente

A disponibilização de energia em abundância a um baixo custo sempre foi vista como um dos principais fatores para o bem estar e o desenvolvimento humano. A Agenda 21, lançada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), enfatizou a importância de se utilizar recursos energéticos de forma consistente com os objetivos de proteção da saúde humana, da atmosfera e do meio ambiente natural, especialmente em um cenário de demanda crescente.

A energia pode ser vista como fator limite para o desenvolvimento devido à combinação de quatro fatores, quais sejam: crescimento da população; aceleração na intensidade da utilização de energia; distribuição geográfica desigual e, portanto, geopolítica, do consumo de energia; e crescimento anual constante a taxas de 2% a 3%, no uso de energia ao longo dos últimos 120 anos, apesar do grande aumento na eficiência da produção e do uso de energia nesse período (Vargas, 1996).

A energia é também vista como um dos fatores essenciais à erradicação da pobreza dos países. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), os estados membros reconheceram o papel crítico que a energia desempenha no processo de desenvolvimento e reconheceram que melhorar a eficiência energética, aumentar a proporção de energia renovável e do uso de tecnologias mais limpas e eficientes em termos energéticos são fatores importantes para o desenvolvimento sustentável. Atualmente, a energia permanece no centro dos esforços globais para induzir uma mudança de paradigma rumo a sistemas energéticos de baixo carbono e mais sustentáveis.

A matriz energética brasileira permanece como uma das mais limpas do mundo: em 2014, quase 40% da oferta interna de energia resultaram do uso de fontes renováveis (15,7% foram oriundos da





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

biomassa de cana, 11,5% de hidrelétricas, 8,1% de lenha e carvão vegetal, e 4,1% de lixo e outras fontes, como eólica e solar) em comparação aos 13,2% da média mundial. No entanto, a participação de fontes renováveis apresentou uma queda de 1% entre os anos de 2013 e 2014. Os cerca de 60% restantes resultam de fontes não renováveis, principalmente combustíveis fósseis, com uma pequena participação de urânio (Brasil, 2015).

No que se refere à matriz elétrica brasileira, cerca de 72% são de origem hidráulica, 25% térmica (inclui gás, carvão, petróleo, nuclear e de biomassa) e 3% de origem eólica e solar. No entanto, a participação de origem hidráulica vem caindo, como resultado da falta de chuvas e consequente queda na vazão dos rios. Diante do crescente consumo de energia elétrica no país, que em 2014 aumentou 2,5% em relação ao ano de 2013, a demanda foi suprida principalmente por um aumento de 18% na geração de energia termelétrica, em sua maior parte obtida a partir da queima de gás natural e de derivados de petróleo (MME, 2015).

Como o sistema elétrico brasileiro é fortemente baseado na disponibilidade de recursos hídricos, o país depende basicamente da gestão dos estoques de água nos seus reservatórios para atender ao consumo de eletricidade. Quando os reservatórios estão cheios, a participação das hidrelétricas no atendimento ao consumo ultrapassa os 90%. Entretanto, como as vazões dos rios e chuvas são incertas, termelétricas complementam a operação e ajudam a economizar água em momentos de hidrologia adversa – mas respondem por menos do que 30% do consumo.

Assim, um dos desafios atuais para garantir o suprimento energético, mais do que construir novas barragens é ter água para operá-las. O nível dos reservatórios chegou, em média nacional, a cerca de 20%, portanto, há uma ociosidade (déficit) de 80% na capacidade instalada. Exemplo disto é a barragem de Xingó, no Baixo São Francisco, com infraestrutura para instalação de 11 turbinas, mas com apenas seis em operação, por falta de água para acionar as demais. Se hoje temos 25% de nossa matriz energética baseada nas termelétricas, cuja energia gerada é mais cara e mais poluente, isto decorre do fato de que nossas hidrelétricas já não são mais capazes de garantir a energia que esse modelo de desenvolvimento demanda.

## Oportunidades em energias renováveis

As mudanças climáticas resultantes da emissão de gases de efeito estufa têm gerado oportunidades para fontes renováveis de energia, como alternativas ao uso de combustíveis fósseis. Além disto, em um contexto onde uma das principais fontes de energia renovável, a hídrica, tem apresentado constantes declínios em sua capacidade de geração, é necessário, portanto, intensificar o uso de outras fontes primárias de energia renovável, com destaque para a energia solar.



# AGENDA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Com os altos reajustes aplicados às tarifas recentemente, mais do que esperar as chuvas para encher os reservatórios, o país necessita investir em eficiência energética e procurar alternativas mais econômicas e menos impactantes ao meio ambiente. Vale lembrar que a Alemanha, em um conjunto de ações que ficaram conhecidas como Green New Deal, aproveitou a crise de 2008 para investir na renovação de sua matriz energética, se tornando um dos líderes mundiais no aproveitamento de energia solar. Dessa forma, o atual momento de crise pode ser a oportunidade para favorecer o uso de energias renováveis.

No Brasil, em 2011, o uso de biomassa (lenha, bagaço de cana e lixo), somado à energia eólica, correspondia a 3,8% da capacidade de geração instalada. A título de comparação, esse percentual era de 5,7% na Alemanha, em 2012. Há, portanto, um grande potencial de crescimento do uso de biomassa como fonte energética em nosso país.

Segundo dados da Associação Brasileira de Private Equity & Venture Capital (Abvcap), mais de 21% dos gestores estão com foco no setor de energia limpa – a energia eólica é a que mais cresce atualmente. De acordo com a Associação Brasileira de Energia Eólica (Abeeólica), em seis anos a capacidade instalada deve aumentar quase 300%. O setor eólico deve passar dos atuais 3% da matriz energética brasileira para 8% em 2018 (Abvcap, 2014).

De acordo com um estudo da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a energia solar também pode ser uma das grandes protagonistas da solução contra a crise energética. A pesquisa identificou que painéis fotovoltaicos instalados nos telhados de casas poderiam gerar metade de toda a eletricidade consumida no Brasil. Seriam cerca de 287 mil gigawatt/hora ano, duas vezes mais que a energia consumida nas residências por todo o país. Uma alternativa importante para que isso se torne realidade seria o estímulo a microgeração. Para isso, é preciso popularizar essa fonte e torná-la mais acessível (EPE, 2014).

Como observa Braun-Grabolle (2010), no Brasil ainda não há uma integração significativa de sistemas fotovoltaicos à rede elétrica, de modo que estes ainda não fazem parte da matriz energética, de maneira significativa. Embora no passado a energia solar tenha sido preterida por causa do seu alto custo, atualmente vem se mostrando mais viável economicamente, pois, além de ter um custo menor do que as hidrelétricas, seus projetos têm processos de implantação mais rápidos, com a obtenção de licenças ambientais mais simples do que as térmicas e hidrelétricas.

Com o financiamento de 26 milhões do BNDES para a primeira fábrica de equipamentos do setor no país (a produtora Pure Energy)<sup>64</sup> e a realização de leilões para contratar energia exclusivamente gerada em usinas fotovoltaicas, o país tem dado passos importantes no mercado, barateando os custos de instalação e estimulando esta fonte de energia. Assim, a constante redução de custos resultante da

<sup>64</sup> <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/bndes-financiara-primeira-fabrica-de-equipamentos-para-energia-solar-do-brasil>.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

evolução do mercado mundial e o alto potencial brasileiro para a aplicação dessa tecnologia tendem a viabilizar a aplicação desses sistemas.

Além da necessidade de novas fontes renováveis ou da intensificação do uso daquelas já disponíveis, a sustentabilidade do modelo energético brasileiro dependerá também de um aumento da eficiência em todas as etapas da cadeia, desde a geração até os vários segmentos do consumo final. Na visão da Agência Internacional de Energia (IEA, do acrônimo em inglês), o aumento da eficiência energética é a maneira mais rápida e barata de se enfrentar os desafios de segurança energética, ambientais e econômicos. Nesse sentido, a IEA desenvolveu um conjunto de 25 recomendações de políticas voltadas para a maior eficiência energética, para sete áreas prioritárias (IEA, 2011): intersetorial, transportes, edificações, indústria, aparelhos e equipamentos, concessionárias de energia e iluminação.

Ou seja, a diversificação da matriz energética do Brasil, com o incremento da participação de outras fontes renováveis, aliada a uma estratégia de aumento na eficiência energética, configura uma estratégia saudável, tanto do ponto de vista econômico quanto ambiental.

## Considerações finais

Conforme ressaltado, uma má gestão do meio ambiente traz impactos negativos para toda a sociedade: acarreta o desperdício de importantes recursos e uma herança danosa para as próximas gerações, que, além de conviver com os elevados índices de poluição, também arcarão o aumento nos gastos com saúde. Os efeitos da degradação ambiental causada pela disposição inadequada dos resíduos sólidos, por exemplo, produzem graves impactos ambientais, pois a decomposição dos materiais gera substâncias tóxicas que contaminam diretamente o solo, as águas superficiais e subterrâneas, o ar e, conseqüentemente, as pessoas. Os efeitos não são controláveis e, com o passar dos anos, apresentam custos econômicos cada vez mais elevados para adoção de medidas de controle e remediação. Da mesma forma, o desmatamento em todos os biomas, que voltou a apresentar um preocupante crescimento na Amazônia, põe em risco a rica biodiversidade brasileira e causa impactos, ainda, no equilíbrio climático e no regime hídrico do país.

Assim, diante dos atuais desafios econômicos, é essencial garantir que uma estratégia de desenvolvimento contemple a gestão adequada de uma das maiores riquezas do país, que são seus recursos naturais. De fato, sem capital natural e sem os serviços prestados pelo meio ambiente, não há desenvolvimento econômico. Nestes momentos, é necessário que haja maior percepção de que prejuízo ambiental se reflete, também, em prejuízo econômico e social e, portanto, usar bem nossos recursos naturais é o mais sensato a se fazer em todos os momentos. Em síntese, em épocas de crise, entende-se que meio ambiente, em uma visão estratégica, deve ser considerado como oportunidade para gerar



# **AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS**

riqueza e desenvolvimento, com modelos sustentáveis que levem em conta, de forma equilibrada, fatores econômicos, sociais e ambientais.





# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

---

## Referências

Abrelpe, “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014”. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, Abrelpe, 2014.

Abvcap, 2014. Consolidação de dados da indústria de private equity e venture capital no Brasil – 2011 a 2013. Associação Brasileira de Private Equity & Venture Capital (Abvcap).

Abrelpe, 2015. Estimativa dos Custos para Viabilizar a Universalização da Destinação Adequada de Resíduos Sólidos no Brasil. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe, 2015.

BRASIL. **Balanço Energético Nacional 2015 – Ano base 2014: Relatório Síntese**. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2015.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CONCEIÇÃO, P. H. Z.. Agricultura: evolução e importância para a balança comercial brasileira. Brasília: Ipea, 2014. p. 1-29. (Texto para Discussão, n. 1.944).

EPE, 2014. Inserção da geração fotovoltaica distribuída no Brasil – condicionantes e impactos. Empresa de Pesquisa Energética – IPE, 2014.

FAO. **Global Forest Resources Assessment 2005**. Roma, Itália: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, 2006. v. 147.

IMS – INTERCONTINENTAL MARKETING SERVICES. Health. [s.d]. Disponível em:

<<http://www.imshealth.com/portal/site/imshealth>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MME, 2015. Boletim de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro. Ministério de Minas e Energia, MME. Março de 2015.

IEA. **25 Energy Efficiency Policy Recommendations - 2011 update**. Paris: International Energy Agency, 2011.

Ipea, 2010. Pesquisa sobre pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos. Relatório de Pesquisa. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

Ipea. 2012. Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos. Relatório de pesquisa. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Produtividade do Brasil nos anos 2000-2009: análise das Contas Nacionais. Comunicados Ipea, v. 133, p. 1-18, 3 fev. 2012.



# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. *In*: LEWINSOHN, T. M. (Ed.). . **Avaliação do Estado do Conhecimento da Biodiversidade Brasileira**. Biodiversidade. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006. v. 1p. 21–109.

PRISCILA BRAUN-GRABOLLE. **A integração de sistemas solares fotovoltaicos em larga escala no sistema elétrico de distribuição urbana**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

Sebrae, 2012. **Gestão de resíduos sólidos: uma oportunidade para o desenvolvimento municipal e para as micro e pequenas empresas**. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.

UNU – UNITED NATIONS UNIVERSITY. Institute of Advanced Studies. Report:

bioprospecting in Antarctica. 2005. Disponível em: <[http://www.ias.unu.edu/binaries2/antarctic\\_bioprospecting.pdf](http://www.ias.unu.edu/binaries2/antarctic_bioprospecting.pdf)>.

VARGAS, J. I. Energia como fator limite para o desenvolvimento sustentável. **Estudos Avançados**, v. 10, n. 27, p. 295–306, 1996.



SEMINÁRIO

# AGENDA ESTRATÉGICA PARA O BRASIL

