



Gestão Governamental: Superando a Crise

Entrevista

Gilberto Kassab
Prefeito de São Paulo

Artigos

A Eficiência do Estado
José Serra

A Crise aos Olhos da
Opinião Pública
Antônio Lavareda

Impactos e Políticas
Públicas Regionais
Fernando Blumenschein

Atenção com Gastos Públicos
Andrea Calabi

A História como Exemplo
no Combate à Crise
Yoshiaki Nakano

CADERNOS
FGV Projetos

CADERNOS FGV PROJETOS

Publicação periódica da FGV Projetos. Os artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da FGV.

FGV PROJETOS

Diretor Executivo	Cesar Cunha Campos
Diretor Técnico	Ricardo Simonsen
Diretor de Controle	Antônio Carlos Kfourri Aidar
Vice-Diretor de Projetos	Francisco Eduardo Torres de Sá
Vice-Diretor de Estratégia e Mercado	Sidnei Gonzalez
Editor-Chefe	Sidnei Gonzalez
Coordenador Editorial	Carlos Augusto Costa
Coordenadora de Comunicação	Melina Bandeira
Analista de Comunicação	Camilla Salmazi
Assistente de Produção	Karina Maia
Designer Assistente	Maria João Pessoa Macedo
Estagiária de Comunicação	Bianca Berardo Dubeaux Nin
Revisoras Linguísticas	Gabriela Costa e Petruska Perrut
Tradutora	Elvyn Marshall
Jornalista Responsável	Camila Carvas
Projeto Gráfico	Dulado Design www.dulado.com.br
Impressão	Gráfica Nova Brasileira
Tiragem	2.000 exemplares
Fotos	Banco de imagem FGV Projetos www.sxc.hu www.shutterstock.com



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

Sede	Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, www.fgv.br
Primeiro Presidente Fundador	Luiz Simões Lopes
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Vogais	Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Correa Júnior, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade
Suplentes	Alfredo Américo de Souza Rangel, Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, José Julio de Almeida Senna, Marcelo José Basilio de Souza Marinho e Nestor Jost.
Presidente	Carlos Alberto Lenz César Protásio
Vice-Presidente	João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)
Vogais	Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Celso Batalha (Publicis Brasil Comunicação Ltda), Dante Letti (Souza Cruz S/A), Edmundo Penna Barbosa da Silva, Heitor Chagas de Oliveira, Hélio Ribeiro Duarte (HSBC Investment Bank Brasil S.A - Banco de Investimento), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau S.A), Lázaro de Mello Brandão (Banco Bradesco S.A), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Mauro Sérgio da Silva Cabral (IRB-Brasil Resseguros S.A), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A), Romeo de Figueiredo Temporal (Estado da Bahia), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo) e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang.
Suplentes	Aldo Floris, Brascan Brasil Ltda, Gilberto Duarte Prado, Luiz Roberto Nascimento Silva, Ney Coe de Oliveira, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Pedro Aguiar de Freitas (Cia. Vale do Rio Doce), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A) e Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A).

CONSELHO DIRETOR

CONSELHO CURADOR

Este Caderno está disponível para download no site da FGV Projetos:
www.fgv.br/fgvprojetos

Editorial

06 Cesar Cunha Campos

Entrevista

08 com Gilberto Kassab

Conferências

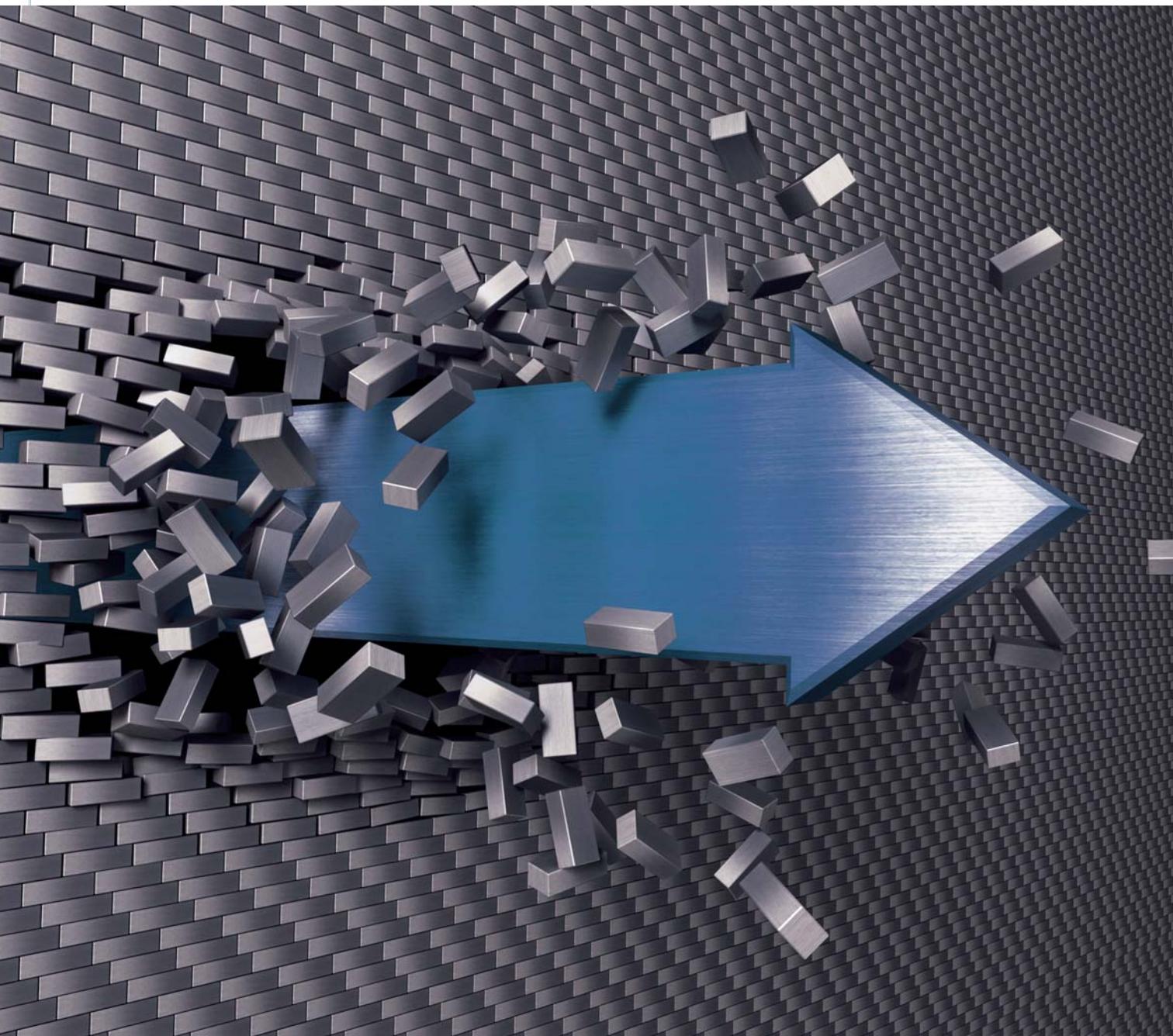
12 A eficiência do Estado
José Serra20 A crise aos olhos da opinião pública
Antônio Lavareda25 Impactos e políticas públicas regionais
Fernando Blumenschein28 Atenção com gastos públicos
Andrea Calabi34 A história como exemplo no combate à crise
Yoshiaki Nakano

Depoimentos

42 A crise é uma perda ou uma oportunidade?
Micarla Araújo de Sousa Weber44 Emprego e arrecadação por melhorias
Nelson Trad Filho46 Uma nova forma de governança é a saída para a crise
Elias Gomes48 Saúde e educação no combate à crise
Roberto Tavares50 A busca por receitas próprias
Rafael Miranda

Editorial

Cesar Cunha Campos
diretoria.executiva@fgv.br





Uma das grandes armas para o crescimento econômico e para o desenvolvimento sustentável é, sem dúvida alguma, a análise de medidas adotadas em diversos lugares e a troca de experiências. Valendo-se do ditado popular que muitas cabeças pensam melhor do que uma, a FGV Projetos organizou em abril de 2009 o seminário “O Impacto da Crise na Gestão Governamental”, a fim de contribuir para o debate. Em tempos difíceis e duvidosos como este que vivemos, especialmente desde o segundo semestre de 2008, é preciso, antes de mais nada, cooperação e atitude. Incentivamos a parceria entre o mercado e a academia e apoiamos o debate, os confrontos, as experiências e as adaptações.

É verdade que a crise global chegou ao Brasil de uma forma mais branda, e impactou de várias formas cada uma das regiões brasileiras, como bem ressaltou o professor Fernando Blumenschein durante sua apresentação. Justamente por isso, decidimos trazer a esse evento opiniões distintas de profissionais e políticos que viveram a crise, embora talvez sob diferentes ângulos.

O governador do estado de São Paulo, José Serra, proferiu uma aula sobre políticas anticíclicas e as formas como elas podem ajudar no combate às crises econômicas. Muitas das iniciativas adotadas em São Paulo para incrementar a arrecadação, como a implementação da

nota fiscal eletrônica, concessões e vendas, trouxeram bons resultados para o estado e acabaram por inspirar mudanças em outros municípios.

Baseando-se em declarações de que os municípios apresentam amplo leque em termos de oportunidades, mas também um grande volume de problemas a ser enfrentado, reunimos nesse seminário prefeitos com demandas específicas e ferramentas distintas de combate à crise. A partir dessas palestras, reforçou-se, por exemplo, a necessidade urgente de uma discussão sobre a reforma tributária no Brasil.

Hoje, as cidades convivem não apenas com as suas próprias idiossincrasias, mas sofrem um novo tipo de impacto advindo da crise que atingiu o governo federal e, conseqüentemente, as transferências de recursos da União para os municípios. É preciso, sim, aumentar a arrecadação própria, e, como ressaltou o governador José Serra, privilegiar os investimentos como forma de preparar o terreno para um crescimento futuro mais sustentável e independente.

A partir dos cenários apontados, a FGV Projetos reuniu, nesta nova edição do Cadernos FGV Projetos, conferências e depoimentos que relatam experiências do governo estadual de São Paulo e de governos municipais sobre o enfrentamento da crise.

Boa leitura! ■■

Entrevista com Gilberto Kassab

FGV Projetos

■ Gilberto Kassab
Prefeito de São Paulo

■ *Mayor of Sao Paulo*



RESUMO

Formado pela Universidade de São Paulo, em Engenharia Civil e Economia, Gilberto Kassab entrou para a política em 1993 como vereador paulistano. E apesar de não mais exercer as profissões que escolheu, para dedicar-se à política, o atual prefeito da cidade de São Paulo nunca esqueceu os números, o pragmatismo e os amigos dos tempos de faculdade. Educado, inteligente e bom articulador, Kassab, juntamente com profissionais capacitados, administra a maior cidade do Brasil e o principal centro financeiro, corporativo e mercantil da América Latina. Discípulo do tucano José Serra, e seu vice na época em que este deixou a prefeitura da capital paulista para se candidatar ao governo de estado de São Paulo, assumiu o posto de chefe do Poder Executivo no município, em 31 de março de 2006. Nas eleições de 2008, foi reeleito graças a um modelo de gestão que compartilha austeridade fiscal e enfoque social com pulso firme. Nessa entrevista para o Cadernos FGV Projetos, o prefeito Gilberto Kassab fala da importância do dinamismo econômico da capital e da necessidade de gerir os recursos públicos com ponderação e sensatez.

ABSTRACT

A graduate in Civil Engineering and Economics from the University of Sao Paulo, Gilberto Kassab went into politics in 1993 as a Sao Paulo City Councillor. Despite no longer pursuing his chosen profession in order to devote himself to politics, the current Mayor of the City of Sao Paulo never lost his mathematical prowess and his pragmatism, and kept in contact with his friends from college days. Courteous, intelligent and a born organizer, Kassab surrounded himself with competent professionals qualified to assist him with the administration of Brazil's largest city and the main financial, corporate and mercantile hub in Latin America. A disciple of José Serra, and his deputy at the time Serra stepped down as Mayor of Sao Paulo to run for office as State Governor, Kassab assumed the post as head of the executive on March 31, 2006. In the 2008 election, he was re-elected thanks to a management model that combines fiscal austerity with a firm-handed social focus. In this interview to Cadernos FGV Projetos, Mayor Gilberto Kassab states the importance of the capital's economic dynamism, and the need to manage public resources judiciously as well as wisely.

FGV PROJETOS - Com que intensidade a crise econômica, que se iniciou no Brasil em setembro de 2008, está impactando a economia da cidade de São Paulo?

Gilberto Kassab - A crise tem afetado a cidade, embora com intensidade inferior ao verificado nos demais países emergentes. No mercado de trabalho formal, o nível de emprego apresenta pequeno crescimento no ano, alavancado pelo setor de serviços. Além disso, esse ritmo também apresenta relativa estabilidade no comércio. O setor de construção civil tem sido mais impactado, mas apresenta sinais de estabilização. A arrecadação municipal está abaixo do previsto e forçou o contingenciamento de recursos em todas as secretarias. No entanto, o ajuste é bem mais suave do que o ocorrido em outras economias emergentes. Dessa forma, mesmo com impactos negativos, os resultados são bem melhores do que o observado em outras capitais ou no governo federal, por exemplo.

FGV PROJETOS - Em que medida o município de São Paulo está mais vulnerável e ao mesmo tempo mais preparado em relação às grandes metrópoles brasileiras para enfrentar um prolongamento da crise econômica atual?

Gilberto Kassab - A diversidade e robustez da economia local torna a cidade menos vulnerável aos efeitos da crise, por não deixar a atividade econômica do município dependente em demasia de um único setor. A cidade possui um dinamismo econômico próprio que, embora não elimina, ao menos atenua os efeitos de choques externos.

A gestão responsável dos recursos públicos municipais também exerce papel importante na redução da vulnerabilidade. Mesmo diante da queda da arrecadação prevista, algumas medidas pontuais de contenção de despesas permitem atravessar a crise com alguma segurança.

FGV PROJETOS - Em uma eventual necessidade de rever gastos públicos municipais em função da queda de arrecadação dos municípios, quais critérios deveriam ser adotados para priorizar determinados tipos de gastos em detrimento de outros?

Gilberto Kassab - Infelizmente, a crise impõe sacrifícios a toda sociedade. Na medida do possível, os investimentos prioritários devem ser preservados, principalmente nas áreas mais sensíveis à população, como saúde e educação.

“ *Infelizmente, a crise impõe sacrifícios a toda sociedade. Na medida do possível, os investimentos prioritários devem ser preservados, principalmente nas áreas mais sensíveis à população, como saúde e educação.* ”

Prefeito Gilberto Kassab

FGV PROJETOS - A crise econômica, se prolongada, poderá afetar o pacto federativo no que diz respeito a transferências constitucionais para estados e municípios?

Gilberto Kassab - Sem dúvida. A queda das transferências constitucionais tem gerado efeitos extremamente severos aos municípios. Não se trata de imputar ao governo federal a responsabilidade pela queda dos repasses, mas não há dúvidas de que uma parcela significativa do custo fiscal das medidas de combate à crise recaiu sobre os municípios.

De toda forma, o governo federal está ciente dos impactos e, em alguma medida, sensível a medidas compensatórias.

FGV PROJETOS - Em sua experiência como prefeito, o que a prefeitura de São Paulo tem a sugerir em termos de política econômica e de planejamento para outros municípios, no sentido de diminuir os impactos da crise econômica?

Gilberto Kassab - No caso do município de São Paulo, a experiência mostra que a gestão responsável dos recursos públicos atenua em grande medida os efeitos da crise. Ações prudentes em relação à execução do orçamento evitaram que medidas mais drásticas tivessem que ser tomadas após a confirmação do não atingimento da arrecadação prevista.

Em resumo, a responsabilidade e prudência na gestão dos recursos permitem que eventuais ajustes sejam feitos sem comprometer os investimentos prioritários à cidade, colaborando para que o quadro recessivo não se propague. ■

A Eficiência do Estado

José Serra

José Serra

Mestre em economia pela Universidade do Chile e mestre e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Cornell. Foi membro-visitante do Instituto de Estudos Avançados de Princeton e professor da Unicamp, pesquisador do Cebrap e editorialista da Folha de S. Paulo. Ajudou a fundar o PSDB, tendo sido relator do primeiro programa do partido. Foi Secretário de Economia e Planejamento do governo Montoro em 1983, ministro da saúde em 1998, prefeito de São Paulo em 2004, e em 2007 assumiu o governo do estado de São Paulo.

José Serra holds a Master's degree in Economics from the University of Chile and a PhD in Economic Science from the University of Cornell. He was a visiting member of the Advanced Studies Centre at Princeton University, professor with the State University of Campinas (Unicamp), researcher with the Brazilian Centre for Analysis and Planning (Cebrap), and editorialist for the Folha de S. Paulo newspaper. Collaborated with the foundation of the Brazilian Social Democratic Party (PSDB), being the author of the party's first political agenda. He was also Secretary of Economy and Planning with Sao Paulo Governor Franco Montoro in 1983, Minister of Health in 1998, Mayor of Sao Paulo in 2004, and has been the Governor of the State of Sao Paulo since 2007.



RESUMO

O governador do estado de São Paulo, José Serra, mostra a importância e a eficácia das políticas anticíclicas para combater aos efeitos da crise mundial, ressaltando a necessidade de se manterem investimentos em períodos de turbulência e cita as iniciativas adotadas em São Paulo - como política tributária, venda da Nossa Caixa, novo sistema de concessões de rodovias - para viabilizar investimentos, gerar renda e emprego e manter equilibradas as finanças públicas.

ABSTRACT

Governor of the State of Sao Paulo José Serra shows the importance and effectiveness of anti-cyclical policies to combat the effects of the global crisis, and highlights the need to maintain investments in periods of turbulence. He underlines the initiatives adopted in São Paulo, such as the tax policy, the sale of Nossa Caixa (state savings bank) and the new system of highway concessions. All these measures help to make investments viable, generate revenue and employment and maintain public finances imbalanced.

A crise deflagrada pela quebra do banco Lehman Brothers, em meados de setembro de 2008, com seu contínuo agravamento até o final daquele ano, provocou uma forte queda no valor dos estoques de ativos financeiros em todo o mundo, no fluxo do comércio internacional, nos investimentos nacionais e internacionais e, principalmente, na oferta de crédito privado. De uma maneira ou de outra, esse panorama afetou diretamente os governos - em todas as suas esferas - e deflagrou uma retração da atividade econômica que se prolongou em 2009. Não se sabe ainda o montante das perdas de riqueza, não apenas pela dificuldade de medição, mas também porque esse processo de corrosão em escala mundial ainda não chegou ao fim.

Projeções do Fundo Monetário Internacional - FMI - apontam uma contração da economia mundial de 1,3% neste ano e um crescimento, em 2010, de cerca de 2%. Não obstante, um fenômeno estatístico interessante faz com que, mesmo que a economia se mantenha paralisada em 2009, haja evolução positiva em relação a 2008. De fato, ainda que nada aconteça neste ano, e a economia permaneça no mesmo nível de dezembro do ano passado, a altura desta nova curva dividida pela altura média da curva de 2008 dará um resultado maior do que um. Isso significa, portanto, que a redução verdadeira será menor do que a estimada, de 1,3%. Mas, estatisticamente, a estagnação não vai se mostrar em toda sua dimensão, pois o resultado médio do ano será mais alto do que aquele observado no ano anterior.

Em relação ao estado de São Paulo, um bom indicador da variação dos níveis da atividade econômica é o consumo de energia elétrica. Dados do primeiro trimestre deste ano revelam que houve uma redução de 2,4% em relação ao mesmo período de 2008. Na indústria, esse valor chegou a -11%.

Embora defasados, os dados sobre o mercado de trabalho também são expressivos. É preciso ter em mente que os efeitos da queda ou do aumento de produção sobre

o emprego são sempre mais lentos do que o ritmo da produção, porque demissões e contratações têm um custo extra.

De todo modo, na economia paulista, foram desligadas 285 mil pessoas em dezembro de 2008. Nos dois meses seguintes, a tendência de queda se manteve, porém com números mais modestos. O mês de março apresentou uma pequena recuperação e um saldo positivo de 34,2 mil empregos. O fato é que o desemprego, em São Paulo, e em todas as regiões metropolitanas, apresenta uma tendência de crescimento desde janeiro. Se o ponto mais baixo da taxa de desemprego foi de 7% no final do ano passado, a esta altura já é de 10,5% no estado de São Paulo. Um aumento expressivo de três pontos percentuais.

Outro indicador é a variação da receita tributária. No primeiro trimestre deste ano, em termos reais, a arrecadação do ICMS caiu cerca de 1,1%. A receita agregada do estado cresceu 1,2%, sustentada, principalmente, pelo IPVA. Neste ano, a queda da receita só não foi maior devido aos efeitos das substituições tributárias aprovadas em 2008. Contudo, o desempenho da receita tem sido especialmente insatisfatório no que diz respeito à elevação das despesas orçamentárias. Em 2008, a receita cresceu fortemente e muitas despesas novas foram decididas ou realizadas no segundo semestre. É natural, portanto, que tenhamos ingressado em 2009 em um patamar mais alto de dispêndios, e que esse aumento real não signifique que exista dinheiro sobrando. Estamos, ao contrário, abaixo das previsões de receita incluídas no orçamento, embora tivéssemos sido conservadores. A perda prevista, se comparada com a receita incluída no orçamento, é de R\$ 733 milhões até maio. Isso mostra, aliás, que não existem condições para promover aumentos, especialmente, nos gastos correntes.

A arrecadação federal diminuiu 0,6%, em termos nominais, e 6% em termos reais, devido à queda, espetacular e previsível, de alguns impostos. Além do Imposto de Renda, o PIS, o COFINS e o IPI, ligados aos níveis da atividade econômica, sofreram expressiva redução. Vale mencionar que cerca da metade do IPI e do IR vão para estados e municípios. Em São Paulo, por exceção, isso interfere pouco, mas em estados do Norte, por exemplo, o Fundo de Participação dos estados chega a 50% ou 60% da receita. Nos municípios pequenos, essas proporções são frequentes. É fácil imaginar o impacto que isso causa sobre as finanças de estados e municípios.

Duas importantes ferramentas que podem interferir nos ciclos das economias são as políticas fiscal e monetária. O governo federal usou a primeira de maneira anticíclica e a segunda, pró-cíclica, ou seja, se a economia vai para baixo, a política monetária ajuda a afundar. No Brasil, mesmo antes da crise eclodir nos Estados Unidos, já existia uma política monetária pró-cíclica. E como a economia mundial declinava, a brasileira ia acabar indo junto.

A estratégia era manter juros altos e sobrevalorizar o câmbio em uma suposta tentativa de segurar a inflação. Mas, dessa maneira, com o real num processo de contínua valorização, as empresas exportadoras perdiam dinheiro; para evitar isso e seguir operando, antecipavam então, mediante crédito externo, as receitas de exportação; convertiam os empréstimos em reais e investiam no mercado financeiro brasileiro, que



tem as maiores taxas de juros do mundo. No vencimento dos créditos, comprava-se dólar mais barato do que quando foi emprestado. Com o corte do crédito externo e a desvalorização do real, muitas dessas empresas sofreram um colapso. Esse foi o *subprime* brasileiro, concebido e estimulado pelo Banco Central.

No plano fiscal, com as reduções de impostos para compras de consumo, houve uma política anticíclica. Contribuiu para isso, também, o fato das despesas correntes terem sido mantidas e até aumentadas, apesar da queda de receita, e isso contribuiu para sustentar a atividade econômica. A elevação dos gastos de custeio federais é fruto de aumentos salariais concedidos pelo governo federal antes da crise, escalonados no tempo, até 2011, primeiro ano do próximo governo. A aposta anticíclica baseada não em investimentos, como ensinam há muitas décadas os manuais de economia, mas mediante aumentos permanentes de gastos de custeio, a curto prazo, também é anticíclica. Do ponto de vista keynesiano, a elevação do gasto público, não importa a sua qualidade e seus efeitos melhores ou piores a longo prazo, é um fator de reativação da economia a curto prazo.

Ainda assim, é evidente que o ideal seria aumentar investimentos e não custeio. Primeiro porque os investimentos têm um prazo de duração limitado, ou seja, quando a crise acaba, ou quando a economia se

recupera, eles tendem a ser concluídos ou podem ser reprogramados. Não criam rigidez fiscal. Já a despesa corrente, no Brasil, é praticamente eterna. Uma vez feita, não tem fim. Além disso, no que diz respeito à infraestrutura, os investimentos permitem uma melhora nas condições de retomada do crescimento. Não me refiro a tirar temporariamente o IPI de automóvel, de geladeira. Nesse caso, aliás, não vejo problema algum. As ações do BNDES também são compreensíveis, mesmo que algumas delas não sejam anticíclicas do ponto de vista do gasto - como resolver situações que poderiam levar à falência de grandes empresas - acabam exercendo o papel de sustentação da atividade econômica.

É importante notar que os estados e municípios estão sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, diferentemente do governo federal, que não está submetido a essa lei, e não podem criar despesas para os próximos anos. Portanto, praticamente não existe espaço para política anticíclica nessas esferas. Afinal, elas não têm política monetária e não podem fazer déficit. Se a receita de um determinado município diminui, por exemplo, ele atrasa salários e pagamentos, porque não existe a possibilidade de emissão de papéis de dívida. Aliás, eu fui um dos principais ideólogos, na primeira metade dos anos 90, da proibição, aos estados e municípios, de emitir papéis. Na época, também apresentei emendas constitucionais proibindo a existência de instituições bancárias estadu-

ais, quase sempre manipuladas politicamente. Naquele período, eram estas as grandes fontes de geração de déficit público: ou se pegava dinheiro do próprio banco, ou se emitiam papéis compulsivamente.

Assim, quando se pergunta o que os estados e municípios estão fazendo para enfrentar a crise, é preciso ter em mente que eles não podem se valer de políticas anticíclicas, porque política anticíclica é déficit. Política fiscal anticíclica para eles é prática e aritmeticamente impossível. Se analisarmos os resultados primários por esfera de governo no primeiro bimestre, teremos os seguintes valores: a federal, que apresentou uma queda de, aproximadamente, 3,5%; a estadual, menos 0,22%; e a municipal, retração de 0,20%. O superávit do governo federal foi de R\$ 3 bilhões; o do estado de São Paulo, de R\$ 6,5 bilhões; do Rio de Janeiro, R\$ 1,4 bilhão; e de Minas Gerais, R\$ 1,9 bilhão. Isso mostra uma assimetria fiscal existente entre União de um lado, estados e municípios de outro.

Mas entre as três esferas, quais realiza mais investimentos? Se excluirmos as estatais, Petrobrás e Sabesp, por exemplo, e levarmos em conta apenas o Governo e suas autarquias, qual é a participação de estados e municípios nos investimentos? No ano passado, perto de 80% das obras públicas, no Brasil, foram feitas pelas esferas estadual e municipal.

Talvez não seja do conhecimento de todos, mas o Fundo de Participação é distribuído considerando o tamanho da população como se fosse estático. Ou seja, ele está concentrado nas cidades pequenas. Portanto,

quando a receita cai, corta-se também o investimento dos municípios maiores. É um fator pró-cíclico. Uma idéia razoável seria levar o Fundo Soberano, junto com outras medidas, a apoiar as cidades maiores a gastarem acima da receita para manter os investimentos. Essa é uma questão importantíssima a ser discutida. Aliás, neste item, posso contribuir, pois me considero um especialista em gestão municipal. Primeiro, por causa da época do governo Montoro, depois, por lidar com assuntos tributários e orçamentários no Congresso Nacional e, finalmente, por minha experiência como prefeito da maior cidade do país e como governador.

Tenho autoridade para afirmar que estados e municípios têm mais recursos para fazer investimentos. Qualquer um deles tem planos para investir a curto prazo. A grande maioria dos governadores tem projetos para realizar na hora. Em São Paulo, se recebermos R\$ 5 bilhões, nós gastamos ainda neste ano, porque temos programas e ações como o Poupatempo, Ambulatório Médico de Especialidades, Escolas Técnicas, Estradas Vicinais, que auxiliam municípios na pavimentação. Enfim, uma série de outras coisas que se realiza muito rapidamente, em seis ou oito meses. Assim sendo, quando se corta a receita de estados e municípios, ou se proíbe de realizar políticas anticíclicas, não apenas se corrói a capacidade daqueles que têm mais investimentos, mas também daquilo que poderia ser feito mais depressa. E, numa crise, o fator tempo é crucial.

O que fazemos no estado de São Paulo? Aqui também, repito, o grande papel da política anticíclica - ge-

ração de déficits fiscais, juros menores - está fora de questão. Mas isso também não quer dizer que não seja possível fazer algo. Algumas coisas são possíveis de se realizar, e muitas delas com resultados bastante significativos. São Paulo vive uma situação peculiar que não tende a se repetir em outros lugares. Nós conseguimos garantir um investimento público de quase R\$ 21 bilhões para 2009, o mais alto de nossa história. Apenas para se ter uma ideia, os investimentos do governo do estado evoluíram de R\$ 7 bilhões em 2006 para R\$ 9,5 bilhões em 2007 e R\$ 14 bilhões em 2008. Por aqui, apesar da queda da receita, o investimento não será substancialmente abalado, pois ele não é tão dependente das receitas correntes.

Inicialmente, vendemos a folha de pagamentos do estado por R\$ 2 bilhões. Afinal, se era para a Nossa Caixa ter um desempenho de qualidade, com as vantagens de ser um banco público, seria preciso também que ela tivesse de enfrentar as condições de mercado. Por isso, teve que pagar pelo dinheiro da folha paulista de salários.

Além disso, conseguimos outros R\$ 5,5 bilhões de outorgas por concessões, como é o caso do Rodoanel e dos cinco lotes das rodovias Ayrton Senna, Dom Pedro, Marechal Rondon 1 e 2 e Raposo Tavares. E o nosso novo modelo de concessões é diferente, porque inclui outorga fixa e menor tarifa, fator que decide quem ganha a concorrência. Ou seja, para obter uma concessão é preciso pagar o montante fixo estabelecido pelo Governo e apresentar o menor pedágio. Antes, a variável era a outorga, e a tarifa era pré-fixada. Trata-se de um investimento vinculado e público, porque quem ganha a concessão tem que investir. Nesse caso, por exemplo, as empresas investirão R\$ 8 bilhões. Somente a concessionária da Dom Pedro I, que já pagou R\$ 1 bilhão, irá investir mais R\$ 2 bilhões. Mas, além disso, o governo recebe também um montante em dinheiro (R\$ 5,5 bilhões) para investir em estradas, naquelas onde não há concessão, nem pedágio, como as vicinais.

Depois, pegamos R\$ 10 bilhões de financiamentos do BNDES e de organismos internacionais devido ao ajustamento das contas públicas. Isto, ao lado de mais algumas outras medidas que foram tomadas, aumentou a capacidade de endividamento do estado. Ironicamente, a valorização do câmbio também contribuiu para esse cenário. Devo dizer que, apesar das “n” autorizações necessárias, e da saga que um investimento financiado tem que percorrer, não enfrentamos maiores obstáculos burocráticos do governo federal, que, via de regra, não aporta recursos orçamentários significativos, mas tem de autorizar financiamento de estados e municípios junto a terceiros.

Por último, conseguimos R\$ 5,4 bilhões com a venda da Nossa Caixa para o Banco do Brasil. Somadas todas essas ações, tem-se um montante apreciável de cerca de R\$ 23 bilhões. Claro que não será tudo pago agora, mas sim em prestações indexadas, não pela taxa de juros de mercado, que vista por todos os ângulos é considerada abusiva.

De qualquer modo, fica perceptível a condição especial de investimentos no estado de São Paulo, seja através das concessionárias ou das outorgas e outras receitas, de vendas e, também, de parcelamento de dívidas privadas com o fisco paulista. Na verdade, São Paulo não tem reduzido o peso do capital público, mas mudado sua composição. Quando a Nossa Caixa é vendida, o metrô é ampliado.

Além disso, esse dinheiro não é usado para custeio, mas sim para outros investimentos que também aumentam o nosso patrimônio. Aliás, fui presidente do Comitê de Desestatização, no governo Fernando Henrique, e lá se desenhou o que seria feito nos anos subsequentes. Mas, diferentemente do que se fez no passado, hoje, no caso paulista, estamos usando esses recursos não para pagar dívidas ou financiar o câmbio sobrevalorizado, mas para aumentar o investimento público.

Tudo o que foi dito até agora se refere ao investimento agregado. Mas como tínhamos dinheiro em caixa, pudemos ainda tomar outras medidas. Foi possível, por exemplo, prorrogar por dois meses o pagamento do ICMS recolhido por substituição tributária, quando o imposto é cobrado na origem. Neste caso, imputa-se uma margem na venda do varejo e cobra-se tudo do produtor. Esse procedimento não é nenhuma novidade, e começou com o Afonso Celso Pastore, que está longe de ser um economista subversivo. Sua maior vantagem é inibir a sonegação. Porque se você cobrar o ICMS de cigarro em cada ponto de venda, vai haver sonegação e um custo de arrecadação enorme. Existe atualmente uma discussão grande em torno disso, mas o que o Governo faz é apenas

pedir para que o setor contrate uma pesquisa em uma entidade independente, que calcule qual a margem no varejo para simular o ICMS na origem, para então ser aceita pelo governo. Não há arbitrariedade.

Entre outras medidas adotadas pelo estado de São Paulo, está a instituição de programas de parcelamento de débitos, como no caso do IPVA, e o deferimento do ICMS, sendo a metade deste imposto, que era devido em dezembro, protelada para fevereiro. Também, para cooperar com o governo federal, ainda com a Nossa Caixa, São Paulo comprou carteiras de crédito de instituições financeiras em dificuldades e chegou a devolver o ICMS recolhido por microempresas. Mais uma posição nossa, aplicada no estado e que defendemos no plano nacional, foi prorrogar em 30 dias o recolhimento de empresas do Simples Nacional.

Existem ainda medidas voltadas mais para a indústria, como o financiamento subsidiado de *notebooks* para professores, em até 24 meses sem juros, de tratores para pequenos e médios agricultores, com prazo de cinco anos, três de carência, juros zero e preços 20 por cento menores, e ainda um outro exemplo, como a criação do Emprega São Paulo, uma ferramenta que utiliza a internet para a intermediação de mão-de-obra e tem cadastradas mais de 432 mil vagas - o que gera uma mobilidade maior no mercado de trabalho.

No que diz respeito ao mercado imobiliário, montamos o programa Cidade Legal. Como em São Paulo existem cerca de 800 mil famílias em propriedades irregulares - e isso não serve para herança, para venda ou como garantia de financiamento - conseguimos diminuir em até dez vezes a taxa de emolumentos no primeiro registro. Isso é um incentivo tremendo e, mesmo sem fazer comparações, tem um impacto semelhante ao de qualquer outro grande programa habitacional. Outra medida tomada foi antecipar as compras governamentais de bens duráveis para o primeiro quadrimestre do ano. Por-



que, como há dinheiro em caixa, isso apenas as antecipa, a fim de estimular a atividade econômica no ponto mais baixo da crise. O mesmo ocorre com reformas de escolas e delegacias, por exemplo. Também estendemos a redução da alíquota do ICMS de 18% para 12% para muitos produtos, e estamos preparando um incentivo para a compra de bens de capital.

Hoje, afirmamos que é preciso pagar o imposto para reavê-lo em quatro anos. Nossa ideia é acabar com isso no caso dos investimentos. E estamos no meio de um processo de seleção do caminho por onde começar. Entre as outras muitas atividades, estão os incentivos a pequenas e médias empresas e linhas de crédito para a indústria automobilística, para o Sindipeças e para o pagamento do ICMS.

Em suma, dentro de um marco de fortes limitações para a política anticíclica nas esferas estaduais e municipais, temos feito o máximo. Até porque com 43% da indústria, e da indústria avançada, São Paulo tende a ser a principal vítima de quaisquer crises. E não por perseguição, mas pelas próprias características econômicas virtuosas do estado. No final das contas, somos mais sensíveis para o bem e para o mal em matéria de desempenho da economia nacional como um todo. ■

A crise econômica aos olhos da opinião pública

Antônio Lavareda

Antônio Lavareda

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É Presidente do Conselho Científico do Ipespe - Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas; Diretor-Presidente da MCI - Estratégia, empresa de consultoria estratégica e de comunicação política e governamental.

Antônio Lavareda holds a master's degree in Sociology from UFPE (Federal University of Pernambuco) and a PhD in Political Science from IUPERJ (Research University Institute of Rio de Janeiro). He is the President of the Scientific Council of Ipespe (Social, Political and Economic Research Institute), and CEO of MCI - Estratégia, a strategic consultancy, and political and governmental communications company.



RESUMO

O professor Antônio Lavareda analisa o momento vivido pelos brasileiros e apresenta as principais conclusões de pesquisa realizada pelo Núcleo de Políticas Públicas da FGV Projetos, que revela como a opinião pública vê e sente a crise, bem como seus impactos e possíveis responsabilidades. Os números confirmam o medo do desemprego e o tradicional otimismo dos brasileiros.

ABSTRACT

Professor Antônio Lavareda analyses the current time in the lives of the Brazilian people and discloses the key findings of the survey carried out by the Centre for Public Policy of FGV Projetos. The research study shows how the public perceives and is affected by the crisis, as well as its impacts and possible accountabilities. The survey figures highlight fear of unemployment and the traditional optimism of the Brazilian people.

Estudos realizados, no Brasil e no exterior, sobre o impacto das crises econômicas se alinham, de certa forma, em duas vertentes. A primeira delas considera a população como um conjunto de consumidores e daí o porquê do trabalho com índices de confiança do consumidor. Já a outra frente, da qual nos ocuparemos aqui, encara a sociedade como opinião pública, uma reunião de avaliações, atitudes e sentimentos em relação ao objeto relevante da esfera pública, que é a crise econômica. Neste caso, analisa-se, por exemplo, como as pessoas percebem o desempenho dos governantes e como elas divisam um cronograma de superação da crise. É essa pesquisa que nós tivemos a oportunidade de coordenar, realizada pelo Núcleo de Políticas Públicas da FGV Projetos, e da qual vou apresentar as principais conclusões.

Basicamente, todas as análises sobre as consequências da crise alimentam três tipos de hipóteses. Uma delas diz respeito à recorrência destas turbulências. Ou seja, aquelas sociedades ou segmentos da população mais afeitos à crise, estão mais atentos, são mais impactados e têm mais ansiedade em relação a ela.

Outra parte da literatura mostra que os objetos centrais de preocupação em tempos de crise por parte da opinião pública são o desemprego e a inflação. E aqui cabe um questionamento interessante. O governo federal é o grande responsável pela condução das políticas anticíclicas, e os estados e municípios quase não têm papel efetivo. Mas será que a opinião pública compreende assim?

Por último, uma hipótese que obviamente não faz parte da literatura internacional, mas tem legitimidade porque decorre da comparação do Brasil em vários *rankings* relativos a clima de opinião, cujos resultados apontam para o “maior otimismo dos brasileiros”. Frequentemente, o Brasil, mesmo a América Latina, que já é uma região diferenciada nesse sentido, aparece em posição de destaque no que diz respeito ao nível de satisfação de seus habitantes com relação à vida e expectativa ao futuro. Mas, ainda assim, praticamente nove em cada dez brasileiros estão bastante preocupados ou muito preocupados com a crise. E esse nível de ansiedade é maior entre as mulheres. Jovens e idosos estão no mesmo patamar.

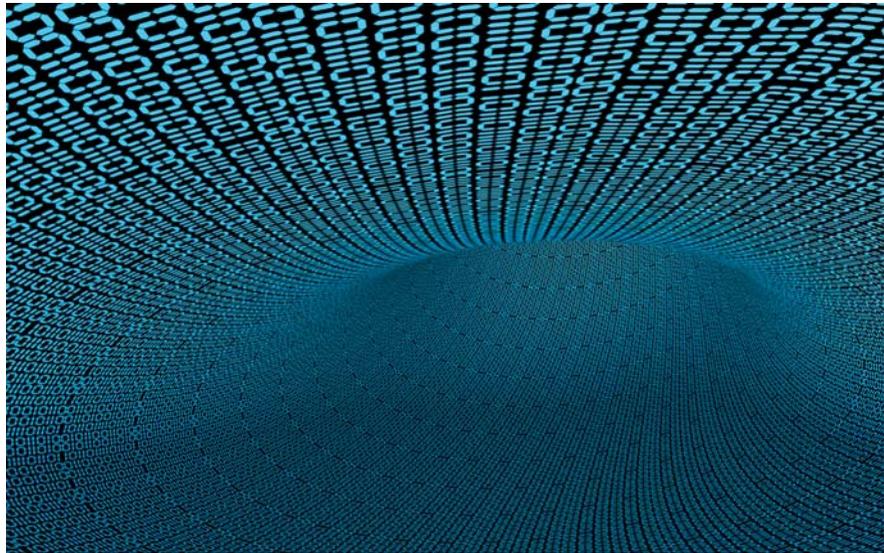
A pesquisa também tentou medir a percepção das pessoas sobre o impacto da crise. Por exemplo, 84% dos brasileiros dizem que o país e que a vida das pessoas no Brasil estão sendo atingidos efetivamente pela crise. Essa porcentagem, no entanto, cai para 54% quando se pensa em unidades estaduais e para 48% no caso dos municípios. Mas cerca de 30% dos indivíduos ouvidos não sabem responder o quanto a crise afeta seus estados ou cidades. Já em relação à vida pessoal ou familiar, 49% acreditam que já sofrem, sim, as consequências da crise, e 39% dizem que ela ainda não os atingiu, mas pode vir a fazê-lo, o que explica, no agregado, as taxas de ansiedade.

E em meio a tantas informações transmitidas pela mídia cotidianamente, para quais delas as pessoas estão mais atentas? Em primeiro lugar, às demissões. Ou seja, a questão do desemprego no Brasil. Na sequência, posicionam-se as notícias sobre as dificuldades das grandes empresas internacionais. E, em terceiro no *ranking*, o desemprego em outros países. Portanto, se observarmos a primeira e a terceira menção, ambas relativas ao tópico desemprego, compreenderemos melhor ainda, por exemplo, as influências sobre a taxa de ansiedade.

Os jovens são os que se declaram menos atingidos, porém mais potencialmente expostos à crise. Já os mais velhos acreditam exatamente no contrário. Mas sob o ponto de vista da vida das pessoas, a pesquisa não revela nenhuma outra grande variação.

Em relação aos estados, as regiões Norte, Sul e Nordeste vêm numa posição bastante semelhante e têm percentuais superiores aos do Sudeste e Centro-Oeste. Os setores mais atingidos, segundo a opinião pública, são a população em geral, a indústria automobilística, empresários e trabalhadores. E aqui existem algumas diferenças regionais interessantes, porque no Norte sofrem mais as empresas vinculadas à exportação, no Centro-Oeste, o agronegócio, no Sudeste, a indústria automobilística e no Sul, exportações e agronegócio também.

A agenda da população na crise também é diversificada. Mas essa crise, por sua especificidade, remete a opinião pública a um foco adequado, trazendo junto da preocupação com o desemprego a questão da taxa de juros. Apenas como exemplo, na última pesquisa feita nos Estados Unidos, os quatro primeiros elementos concernentes à crise, em termos da preocupação das pessoas, eram o desemprego com 38%, as hipotecas já com 6%, a quebra de instituições financeiras com 4% e o preço dos combustíveis com 4%. Aqui no Brasil, há uma variedade maior de inquietações.



Diante dessa realidade, uma pergunta relevante e inevitável diz respeito a quem deve enfrentar a crise. Existe, logicamente, uma responsabilidade concentrada no governo federal. Mas ainda assim, e isso é muito importante para os gestores estaduais e municipais, uma parcela significativa da população aponta para a necessidade do envolvimento dos estados e municípios nesta questão. Existe uma variação regional dessa expectativa, mas de qualquer forma ela se reflete na avaliação que o público faz do desempenho das três esferas no combate à crise econômica.

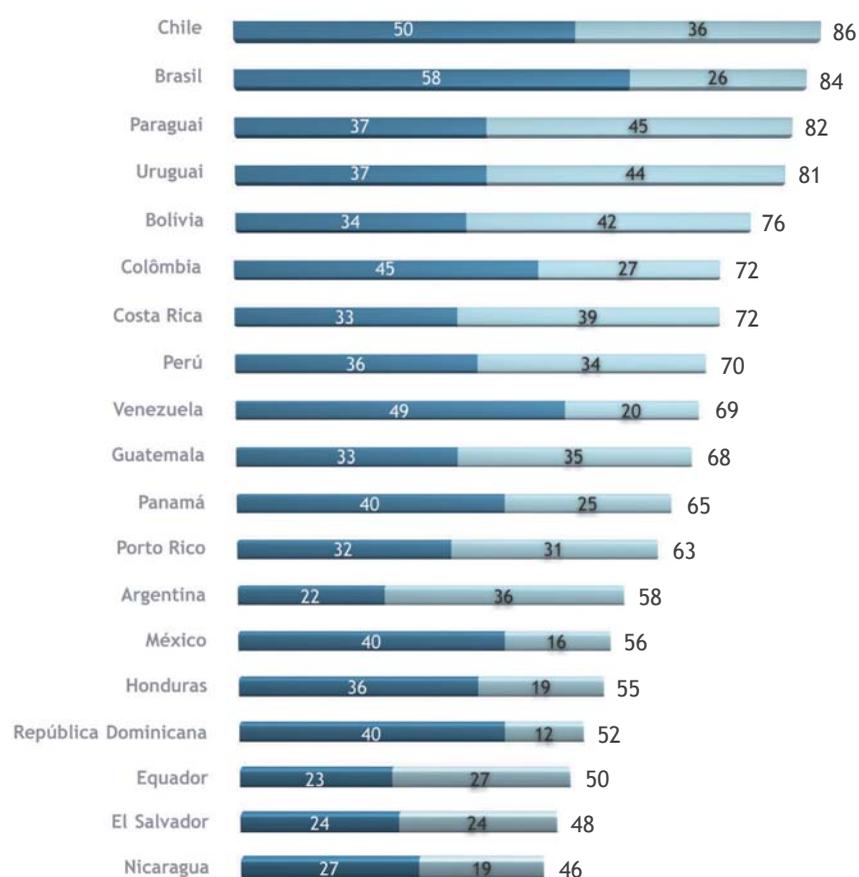
No caso específico da atuação do governo federal, 17% dos entrevistados a avaliam como ruim ou péssima e 31% como ótima ou boa. Governos estaduais e municipais estão praticamente empatados, respectivamente, com 26% e 30% de avaliações ruins ou péssimas, e 25% e 26% de ótimas ou boas. Engana-se quem diz que as avaliações negativas são provenientes da falta de informação suficiente sobre as competências específicas de cada uma dessas esferas. Aliás, os maiores saldos negativos se verificam na fatia do eleitorado que tem educação superior, sendo esta a parcela mais informada da opinião pública brasileira. Ou seja, a população reclama uma presença, ou no mínimo uma voz, dos seus governantes não apenas em âmbito federal, mas também estadual e municipal.

Por último, vamos abordar a questão do otimismo dos brasileiros e suas expectativas em relação à superação da crise. Neste último mês de abril de 2009, um em cada cinco brasileiros acredita que a crise se esgotará ainda neste ano. Mas 20% da população esperam que as coisas demorem até um ano para se resolver, e outros 39% apontam dois anos de duração. Mas como esse tipo de dado só se revela em termos comparados, vamos analisar o último Iberoarômetro latino-americano, de março de 2009, no qual o Brasil está inserido junto a outros países.

Neste caso, a pesquisa se baseia na ideia de como estará a vida econômica do indivíduo daqui a um ano. O Brasil aparece em segundo lugar no *ranking* se somarmos as respostas possíveis, “melhor” ou “igual”, mas é de longe o mais otimista do continente quando analisamos apenas a porcentagem dos que esperam uma melhora da sua condição - 58%. Portanto, das três hipóteses correntes que nós vimos até agora, talvez a única que saia absolutamente preservada desse estudo é a hipótese do marcante otimismo da opinião pública brasileira. Ansiedade, mas com otimismo. Avaliação severa dos governantes, mas com otimismo. Medo e temor, especialmente em relação ao desemprego, mas ainda com manutenção do otimismo. ■■

Pesquisa de opinião

Pensando em seu futuro, você acredita que sua situação econômica em um ano estará: muito melhor, melhor que hoje ou igual à de hoje?



■ % MUITO MELHOR, MELHOR QUE HOJE

■ % IGUAL À DE HOJE

Impactos e políticas públicas regionais

Fernando Blumenschein

Fernando Blumenschein

PhD e MS em economia pela Universidade de Cornell. Foi professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP) e da Escola de Graduação em Economia da FGV. Atualmente é coordenador de projetos da FGV Projetos.

Fernando Blumenschein holds a PhD and MSc in Economics from Cornell University. He was professor with the School of Economics and Administration of the University of Sao Paulo (USP) and the School of Undergraduate Studies in Economics of FGV. He is currently project coordinator with FGV Projetos.

RESUMO

O professor Fernando Blumenschein apresenta uma avaliação dos impactos da crise mundial sobre as economias regionais brasileiras. As regiões Norte, Sudeste e Sul aparecem como as grandes áreas impactadas. Ele acredita que a pesquisa é uma rica fonte de dados para a criação de políticas públicas regionais diferenciadas, já que existem estados com maior suscetibilidade aos efeitos da crise.

ABSTRACT

Professor Fernando Blumenschein assesses the impacts of the global crisis on regional Brazilian economies. The Northern, South-eastern and Southern regions are those suffering the greatest effects. He believes that research is a rich source of data for creating differentiated regional public policies, as there are states more susceptible to the outcomes of the crisis.

Existe uma tradição acadêmica, e mesmo de análise de formulação de política no Brasil, que durante muitos anos se concentrou no impacto das medidas de política econômica sobre as classes sociais. Mas se fizermos uma revisão sobre essas análises, observaremos uma grande lacuna, tanto na academia quanto nos institutos de pesquisa, e mesmo nos órgãos governamentais. Ainda não se tem uma resposta, por exemplo, à pergunta sobre qual é o impacto da mudança do emprego em nível nacional sobre o emprego nas diversas regiões e nos diversos estados. Perguntas como esta até podem ser simples, mas carregam um volume grande de informações que devem ser analisadas.

E qual a relevância deste tipo de análise? Um dos pontos importantes, na minha opinião, é que ao saber em que medida o ciclo econômico afeta diferentemente as regiões, é possível gerar um processo de racionalização da formulação da política com efeitos locais. As consequências da crise estão sendo sentidas de formas muito diferenciadas nos estados do Brasil. E sabemos que não há nenhuma análise feita no sentido de quais regiões estão sofrendo mais e quais menos. Além disso, o que nós temos, hoje, em termos de impacto da crise, já é suficientemente relevante para que se procure analisar.

As economias regionais possuem características bastante distintas entre si, como estrutura produtiva, dotação de recursos, diferenças geográficas e até mesmo de articulação política de seus representantes. Todas essas variáveis se consolidam e fazem com que muitos dos impactos da crise sejam extremamente difusos; com esse trabalho, queremos mostrar o que está acontecendo nas economias regionais. Mas é importante destacar que não trataremos o porquê dessas diferenças existirem, como também não falaremos das medidas de políticas econômicas que devem ser adotadas para mitigar esses efeitos. Um dos nossos objetivos é, através da evolução recente de diversos indicadores, comparar os impactos da crise atual sobre as regiões e os estados brasileiros.

Aqui, apresentarei apenas dois resultados, mas existe um relatório completo e detalhado disponível no site da Fundação Getulio Vargas. O primeiro desses resultados busca explicar a relação entre o emprego nacional, no conceito macroeconômico, e nas regiões e estados brasileiros. Essa análise, feita para o período anterior à crise, teve o intuito simplesmente de comprovar as diferenças de ciclos macroeconômicos em nível regional. Uma outra resultante diz respeito a se identificar o reflexo da crise através desses mesmos indicadores nacionais e regionais, de setembro de 2008 até hoje. As variáveis usadas para essa segunda análise foram o emprego, as exportações, a arrecadação de bem, a arrecadação federal total, a arrecadação de ICMS, o Índice de Vendas do Comércio, o fluxo de crédito e as Transferências Constitucionais pelos estados.

Nós temos, portanto, três grandes grupos de indicadores. Um deles refere-se aos índices macroeconômicos de nível de atividade, representado pelas exportações, pelas vendas do comércio e pelo emprego. O outro, refere-se ao fluxo de crédito que, por sua vez, é um importante indicativo financeiro. E, por fim, há o grupo de quatro indicadores de políticas fiscais federal e estadual. Todos eles, talvez, não representem em sua totalidade tudo o que acontece nas regiões, mas canalizam todo o desempenho de cada uma delas em termos macroeconômicos.

O procedimento utilizado foi relativamente simples. Para comparar desempenhos de dois períodos distintos, adotamos os imediatamente seguintes para evitar efeitos de sazonalidade. Pegamos os dados de setembro de 2008 até março de 2009 e os relacionamos com os números de setembro de 2007 a março de 2008. Assim, observamos quais são as taxas de variação em separado, em cada região e em cada estado brasileiro, em comparação ao que aconteceu no mesmo período anterior.

A primeira variável a ser analisada é o emprego. Sob este aspecto, houve uma involução para todas as



regiões e uma desaceleração forte. Revelou-se também uma heterogeneidade regional bastante acentuada com relação ao emprego formal, com destaque para as regiões Norte e Sudeste e, mais moderadamente, para Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Aqui, aliás, temos um dado novo, que talvez seja até contraintuitivo, que é a grande diminuição do emprego no Norte do Brasil.

As exportações foram outro dado que nos chamou a atenção, porque a queda relativa em relação ao desempenho antes da crise é bastante expressiva. Ao lado do IPI, esta foi a variável que registrou as maiores quedas. De novo, o padrão se repete em termos de diferenças regionais. Ocorreu uma maior retração nas regiões Sul e Sudeste e uma desaceleração menor na Centro-Oeste. Já o índice de vendas do comércio mostra um padrão de queda em todas as regiões. Mas, também neste caso, a região Norte apresenta uma retração bastante acentuada, a maior de todas elas.

A arrecadação de IPI é outro ponto bastante sensível. Verificamos também quedas muito fortes na arrecadação desde setembro de 2008 até hoje. As diferenças regionais são bastante acentuadas, com maior destaque para as quedas no Sul e Sudeste, como já era esperado. Mas a região Norte volta a aparecer com grande retração.

A arrecadação federal, com exceção do IPI e CPMF, caiu de forma heterogênea nas regiões, mas em todas elas. O recolhimento do ICMS seguiu o mesmo padrão, com perdas relevantes em todas as regiões, principalmente na Norte.

Todos esses indicadores, das oito variáveis, foram consolidados através de uma técnica estatística de componentes principais em que se tenta medir a suscetibilidade de cada região aos efeitos da crise. Percebemos que existem dois grupos: as regiões Norte, Sudeste e Sul, que sofreram maior impacto, e as Centro-Oeste e Nordeste com um choque bem menor. ■■

Atenção com gastos públicos

Andrea Calabi

Andrea Calabi

Economista formado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP); Mestre pelo IPE-USP; e PhD. pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Foi Professor da FEA-USP; Diretor Presidente da DIVESP; Secretário Geral da SEPLAN-PR; Diretor Presidente do IPEA; Secretário do Tesouro Nacional e Ministério da Fazenda; Secretário Executivo do Ministério do Planejamento; Presidente do Banco do Brasil; Presidente do BNDES; e Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Atualmente é coordenador de projetos da FGV Projetos.

Andrea Calabi is an economist with a degree from the School of Economics, Administration and Accounting of the University of Sao Paulo (FEA-USP); he holds a Master's from IPE-USP and a PhD from the University of California, Berkeley. He was a Professor with FEA-USP; CEO of DIVESP; Secretary-General of SEPLAN, State of Paraná; CEO of IPEA; Secretary of the National Treasury and Ministry of Finance; Vice-Minister of the Ministry of Planning; President of Banco do Brasil; President of BNDES; and Economy and Planning Secretary for the State of Sao Paulo. He is currently project coordinator with FGV Projetos.

RESUMO

O professor Andrea Calabi se aprofundou na questão da arrecadação tributária. A análise dos dados de 2009 recomendam prudência e controle da qualidade nos gastos públicos. As diferenças entre as receitas federais e os tributos compartilhados mostram que não se aplica a ideia de que as perdas afetam a todos igualmente.

ABSTRACT

Professor Andrea Calabi conducted an in-depth study of the question of tax revenues. An analysis of the 2009 data led him to recommend caution and control in the quality of public expenditures. The differences between federal revenues and taxes shared among federal and local authorities show that the idea that losses equally affect everyone is not applicable.



Duas conclusões de ordem geral emergem após a análise de alguns aspectos gerais da crise mundial. A primeira delas diz respeito à profundidade da própria crise, e a segunda refere-se à dificuldade de se saber hoje o quanto ela pode durar. O professor Yoshiaki Nakano já nos mostrou que ela contém elementos que mostram tratar-se de uma crise, em certas dimensões, ainda mais profunda que a de 1929. Portanto, inédita do ponto de vista dos grandes ciclos mundiais. Mas se aproxima com desafios semelhantes à crise que vive o Japão há mais de uma década.

Segundo o professor Fernando Blumenschein da FGV mostrou, os impactos da crise são, em primeiro lugar, muito fortes em termos macroeconômicos no Brasil. E depois, diferenciados entre as unidades da Federação. Em uma média, em consolidações regionais, revelou-se que algumas regiões que têm um comportamento ou uma base industrial mais

sólida, como o Sudeste e mesmo o Norte, por conta da Suframa e das questões da mineração, sofrem mais do que o Nordeste e o Centro-Oeste. Faz-se necessário entender melhor os motivos pelos quais existe essa diferenciação.

A população também parece sentir a crise de diferentes formas. Como consumidor, evidentemente, tem as expectativas e os receios de emprego afetados e exacerbados. Mas como grupos de opinião, não deixa de guardar um grande otimismo com relação à capacidade de superação da crise no Brasil, ainda que, na média, acredite que isso possa demorar mais de dois anos. Ou seja, a participação dos que acham que a crise é curta é menor do que a porcentagem daqueles que acreditam que ela será mais longa. A sociedade também acredita que a crise seja determinada, ou moderada, pelos planos e iniciativas estaduais e municipais.

O governador Serra fez uma longa exposição sobre o desenvolvimento da arrecadação e a evolução das receitas do estado de São Paulo, bem como seus usos e investimentos. Mostrou austeridade e explicou o diferencial dos aumentos de gastos no estado, que se dão mais em investimentos e têm como base principal a infraestrutura metropolitana. Mencionou as fontes, que não são apenas tributárias, mas também privatizações e expansão de financiamentos.

Tendo por base um paper publicado pelo José Roberto Afonso, vou me aprofundar um pouco sobre a questão fiscal. O trabalho está fundamentado sobre as arrecadações tributárias dos primeiros bimestre e trimestre desse ano em relação aos mesmos períodos de 2008. Tudo isso, claro, no âmbito das discussões sobre o impacto da crise nas finanças públicas nos diversos níveis de governo.

De fato, o crescimento da arrecadação

ao longo dos anos 90, e até hoje, permitiu o equilíbrio fiscal mesmo em face de fortes aumentos de gastos.

O que significa que foi construído com o aumento bastante forte da arrecadação, que fez com que a carga tributária sobre o PIB passasse de cerca de 30% para algo em torno de 36% na década seguinte. Ou, numa medida mais recente, 37,5% do PIB, no final de 2008. E assim, como nos períodos de expansão há um aumento da arrecadação, na crise ocorre o oposto. Portanto, é de se esperar, em todos os níveis, uma queda de arrecadação devido à diminuição no ritmo da atividade.

Como exemplo de variação real entre os primeiros bimestres de 2009 e 2008, José Roberto Afonso mostra que a queda do PIB foi de 1,3%; do ICMS de 7,5%; da receita federal, 8,5%; e do Fundo de Participação de estados e municípios, de 10,7%. Ou seja, se há queda na arrecadação federal, isto ocorre propor-



cionalmente menos do que a queda na arrecadação estadual. No entanto, a maior queda ocorre no Fundo de Participação. Isso se explica porque, fundamentalmente, a maior parte da queda de arrecadação tributária federal se dá sobre os impostos que são partilhados com estados e municípios, o IPI, Imposto de Renda e a CIDE.

Do lado federal, o grande aumento da arrecadação em 2008, e nos anos anteriores, é atribuível a três elementos que sofreram muito com a crise e explicam o porquê da atual redução. O principal componente da arrecadação federal está vinculado a receitas de serviços financeiros. A segunda grande fonte são impostos sobre a indústria automobilística. E a terceira, sobre insumos produtivos e siderurgia. Respectivamente, 32%, 14% e 11%. Dessa forma, 57% da arrecadação federal dependem desses setores que foram fortemente afetados pela crise.

Para o Brasil, a fonte da crise foi uma brusca interrupção de crédito externo. Uma rápida redução de financiamentos. Segundo Afonso, “com acesso ao crédito interrompido, ou dificultado e, mesmo quando disponível, com taxas de juros absurdamente altas, o atraso no recolhimento de tributos, que é diferente de sonegação, tornou-se uma opção interessante. Até porque o seu custo, juros de mora e multa, se tornava um custo de oportunidade atraente diante das taxas bancárias. Isso para não dizer que é uma decisão de acesso a um crédito que o próprio contribuinte comanda e não depende de um gerente de banco”. Ou seja, nas questões de redução da arrecadação há também um impacto de tributos declarados, mas não recolhidos.

Mundialmente, para atenuar os efeitos da crise sobre os contribuintes e tentar estimular a demanda da economia, adotaram-se várias medidas de desoneração tributária. O que a Tereza Ter Vlinassian, pesquisadora do departamento de assuntos fiscais do FMI, mostra é que em quase todos os países do mundo, os tributos que foram reduzidos são diretos, de renda basicamente. Enquanto que aqui, os impostos diminuídos foram, fundamentalmente, indiretos, como o IPI e o ICMS.

Os condicionantes aqui listados “parecem tão importantes que, provavelmente, a tendência observada nesses primeiros meses do ano, de redução da arrecadação tributária em ritmo mais acentuado do que a economia, não deverá ser atenuada, e muito menos revertida, visto que essa tendência avança ao longo de 2009. Analistas já traçam projeções de uma contenção importante no nível da carga tributária global esse ano”, avalia o autor do *paper*. Como exemplo, uma simulação do Banco Santander aponta uma queda de arrecadação entre 1,4% e 2,1% de Imposto de Renda de acordo com as elasticidades estimadas.

O fato é de que no cerne desse debate público, e da questão da redução de receitas, está a reclamação dos prefeitos em relação ao decréscimo dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM), que tomam por base, principalmente, a arrecadação federal de dois impostos: o IPI e o IR. A divulgação recente da arrecadação tributária do primeiro trimestre de 2009 “mostra que há um inegável desequilíbrio federativo, ao menos nesse período mais restrito de observação. É importante também não limitar a questão ao FPM, porque a mesma base alimenta o Fundo de Participação dos estados e os Fundos Constitucionais Regionais de Desenvolvimento, Fundo Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Somados, 48% da receita do IR e do IPI são repartidos”.

Considerando o IR, IPI, ITR e a CIDE, é possível verificar que no primeiro trimestre de 2009, e no mesmo período de 2008, a arrecadação federal teve uma queda real de R\$ 7 bilhões. Já os demais tributos federais, incluindo contribuições para a previdência social, sofreram um recuo de apenas R\$ 3 bilhões. Dito de outra forma, a queda da arrecadação foi da ordem de 6% e, no entanto, 70% são devidos a impostos compartilhados.

Um outro ponto que vale a pena ser mencionado é uma certa concentração, no que se refere à diferença de impactos da crise sobre a arrecadação estadual do ICMS, a partir da Constituição de 1988, sobre três componentes importantes: energia elétrica, combustíveis/lubrificantes e telecomunicações. Evidentemente que pela natureza da demanda e dos preços nesses setores, eles não sofrem tanto quanto a indústria automobilística e serviços financeiros.



A enorme diferença de comportamento entre as receitas federais e tributos compartilhados exclusivos no primeiro trimestre significa que não se aplica a ideia de que as perdas afetam a todos igualmente ou de forma parecida.

Percebe-se, portanto, o quanto é possível ampliar essa leitura. Coloquemos lado a lado a arrecadação das principais fontes de receita da União no primeiro trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, extraídas do SIAF e corrigidas pela variação do IPCA, e que mostram também diferenças por tamanho de empresas. Grande parte da queda se deu nas grandes, micros e pequenas. E não no estamento médio. Existe ainda um diferencial setorial que indica uma queda de arrecadação de ICMS por unidade da federação com resultados importante no Amazonas, Bahia e Minas Gerais que coincide com elementos do impacto diferenciado da crise por estados.

Ainda é cedo para falar em tendências na arrecadação tributária no país diante da crise financeira global, mas já é tarde o suficiente para dizer que o impacto foi profundo e muito mais negativo do que os efeitos sobre a produção econômica nacional. A única certeza absoluta extraída da análise dos primeiros resultados da arrecadação tributária de 2009 é que a prudência na gestão orçamentária de curto prazo deveria ser forçada ao limite. E isso é muito preocupante, porque as notícias que vêm do balanço de fluxos fiscais são de uma expansão igualmente forte nos gastos públicos, porém influenciadas pelas despesas correntes e de caráter permanente. E isso chama a atenção para um controle mais apurado da qualidade dos gastos. ■

A história como exemplo no combate à crise

Yoshiaki Nakano

Yoshiaki Nakano

Formado em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas. É Diretor da Escola de Economia da FGV (FGV/EESP) e Chefe do Departamento de Economia (PAE) da FGV/EESP. Desde 1969 é professor de Economia da FGV; foi Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo (1995 a 2001); e Secretário Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda (1987).

Yoshiaki Nakano graduated in Business Administration from Fundação Getulio Vargas. Currently Director of , FGV's School of Economics (FGV/EESP) and Head of the Economics Department (PAE) of FGV/EESP. He has been a Professor of Economics at FGV since 1969, was Finance Secretary for the State of São Paulo (1995-2001) and Special Secretary of Economic Affairs of the Ministry of Finance (1987).



RESUMO

O professor Yoshiaki Nakano faz uma análise geral da origem da crise econômica no mundo e de suas peculiaridades no Brasil. A partir disso, critica o uso da política fiscal para combatê-la. Existem alternativas razoáveis para o Brasil sair da crise com oferta maior de crédito, redução de juros e liberação de compulsório, para a consequente e necessária retomada de investimentos.

ABSTRACT

Professor Yoshiaki Nakano formulates a general analysis of the origin of the global economic crisis and its peculiarities prevailing in Brazil. Based on this study, he criticizes the use of fiscal policy to combat the crisis. He believes that there are viable alternatives for Brazil to overcome the crisis by making more credit available, reducing interest rates and exempting compulsory deposit requirements with the Central Bank, prior to a subsequent and necessary resumption of investments.

Pretendo abordar a questão da resposta da política macroeconômica à crise financeira global e as implicações para o desenvolvimento da economia brasileira. Mas, logicamente, antes de focar no Brasil, terei que falar sobre a crise financeira em si.

A crise atual é uma daquelas grandes crises financeiras que ocorrem a cada 50 ou 100 anos, e que, realmente, vai marcar o futuro da economia mundial, pois ela é global, institucional e sistêmica e trará importantes mudanças estruturais. Acredito, inclusive, que teremos uma transformação significativa na própria configuração da sociedade e, particularmente, com retração das políticas liberalizantes e reforço no papel do estado na economia. No caso brasileiro, é preciso pensar no e reformar o estado para torná-lo moderno e indutor do crescimento.

Ainda não existem sinais de uma saída a curto prazo. É difícil prever se uma crise desse tipo irá durar três, cinco ou dez anos. Quando surgem informações de que o “pior já passou” e muitos passam a acreditar que a recuperação está em curso, pode vir um novo tombo. Tudo é possível. Basta lembrar que a grande crise de 1930 durou 10 anos e os Estados Unidos só saíram da crise com o início da Segunda Guerra Mundial e também que a crise financeira japonesa dos anos 80 durou praticamente 15 anos. Ambas foram marcadas por sucessivas recuperações seguidas de deteriorações. Mesmo assim, acredito que seja possível esboçar algo sobre o futuro; até porque os americanos, que certamente manterão a sua hegemonia, pensam a longo prazo e têm um sistema monumental de planejamento da ação governamental, já apresentaram o que eles imaginam ser sua nova estratégia de longo prazo, pós-crise, priorizando o desenvolvimento de nova fonte de energia sustentável, renovação e modernização da infraestrutura física e redistribuição de renda ampliando a assistência de saúde.

Se nós compararmos a crise atual com a da década de 30, alguns dados estatísticos mostram uma situação bastante preocupante. Um economista especialista em crises financeiras, professor Eichengreen da Universidade da Califórnia, publicou um trabalho comparando o que aconteceu na economia mundial nesses dois períodos. E os números que ele apresenta são impressionantes. A produção industrial global, as bolsas de valores, assim como o comércio e as exportações mundiais, sofreram uma contração maior agora do que na crise de 30.

Outro dado interessante é que as repostas, particularmente dos bancos centrais, foram muito mais rápidas e fortes nesta crise do que em 30. As taxas de juros foram reduzidas rapidamente. Neste particular, o Brasil, evidentemente, é uma exceção. Se pegarmos os sete países mais importantes do mundo, a taxa média de juros dos bancos centrais é de menos de 1%. E, mesmo na América Latina, as nações reduziram suas taxas de juros, e hoje praticamente ninguém pratica a taxa nominal de juros de mais de 3% ao ano.

A oferta de moeda também aumentou de forma monumental desde o segundo semestre de 2007. Nos Estados Unidos, a base monetária chegou a crescer 350% e mantém-se num novo patamar graças à ação agressiva do FED, socorrendo de diversas formas não só o sistema financeiro, mas também o próprio setor privado produtivo, por exemplo, injetando recursos no mercado de *comercial papers*. Os déficits públicos, vistos como indicadores de reação, também aumentaram muito mais depressa do que nos anos 30, e deverá chegar a 13% do PIB dos Estados Unidos.

Ao olharmos a história, nas grandes crises perceberemos sucessivos surtos de recuperação das Bolsas de Valores e da própria economia. Entre os anos 1929 e 1932, isso aconteceu quatro vezes. Dada a injeção inimaginável de liquidez monetária, isto poderá acontecer num futuro próximo nesta crise. Mas logo após pequeno surto de recuperação, a economia poderá voltar a mergulhar. Isto é mais ou menos óbvio, porque para contrapor a contração brutal do crédito privado decorrente da crise, os Bancos Centrais e os Tesouros injetaram um volume imenso de liquidez. Cria-se, portanto, uma situação contraditória de excesso de liquidez, mas “empoçado” na conta de reservas bancárias, pois os bancos não emprestam para as empresas e famílias. De outro lado, a oferta infinita de recursos pelos bancos centrais, a taxa de juros próxima de zero, o que gera nova onda de especulação com bancos incrementando operações de mercado, fazendo as Bolsas de Valores e preços das *commodities* inflarem em plena recessão. É exatamente isso que acontece agora no Brasil com a entrada de capital especulativo aumentando os índices BOVESPA e apreciando o real. Assim, a própria ação dos bancos centrais para salvar o sistema financeiro está de um lado criando novas bolhas e, de outro, criando um problema para o futuro, se a liquidez excessiva não for recolhida a inflação virá com certeza.



A crise atual tem suas raízes na onda liberalizante a partir da década de 80, com o colapso do estado soviético e fim da Guerra Fria. Na Inglaterra, Margaret Thatcher, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, iniciam a onda liberalizante retirando o Estado da economia, particularmente com a desregulamentação do mercado financeiro com a hegemonia da ideia de que os mercados são eficientes e se autorregulam. Isto permitiu que as instituições financeiras gerassem uma grande onda e longa de expansão de crédito, fenômeno que está por trás desta e de todas as crises financeiras. A atual onda de expansão de crédito, que agora chega ao fim com a crise, gerou um período histórico de maior incidência de bolhas financeiras, crises bancárias e financeiras na história.

Com a retração da regulação e controle, as inovações financeiras se multiplicaram e criou-se aquilo que podemos chamar de sistema bancário paralelo (“*shadow banking*”). Bancos comerciais, por exemplo, passaram a fazer operações de mercado e fora do balanço. Surge uma variedade de fundos capazes de criar moeda e crédito. Os mercados de derivativos cresceram explosivamente sem nenhum controle.

Os Estados Unidos, país emissor de moeda reserva e da principal moeda do sistema internacional de

pagamentos e funcionando também como banqueiros do mundo, captando recursos a juros muito baixos e conseguindo ganhos no exterior de, pelo menos, 3,3%, permitiram que eles ampliassem o seu déficit em transações correntes sem limite, inundando o mundo de dólar.

A crise financeira é um processo de destruição de ativos financeiros. A pirâmide de liquidez desenvolvida pelo economista John Exter, na década de 50, permite visualizar este processo com clareza. Imagine uma pirâmide invertida em que bens e títulos estão ordenados em ordem de liquidez, na parte superior (base) os menos líquidos (imóveis, títulos de propriedade de pequenas empresas, títulos de dívida privado etc) e, no topo, os mais líquidos (ouro, moeda do banco central, depósitos bancários, títulos do governo etc). Com a liberalização, essa pirâmide vinha crescendo a uma velocidade quatro a cinco vezes maior do que o PIB mundial. Com a crise financeira e aumento da incerteza, um volume fantástico de ativos e títulos do topo começam a correr para baixo, todo mundo querendo liquidez ou ativos financeiros mais líquidos e com menor risco. Assim, os preços dos ativos financeiros caem afetando tanto o balanço das empresas, bancos, como também das famílias. É a deflação, e acabam ocorrendo falências, concordatas etc.



O que esta crise está fazendo, na verdade, é uma destruição dos excessos gerados pela grande onda de expansão de crédito e neste processo do próprio sistema bancário paralelo. Esse processo começou no setor imobiliário norte-americano quando os preços dos imóveis pararam de subir em 2006, e, em seguida, surgiu a onda de inadimplências. Com isso, os ativos financeiros lastreados em hipotecas desvalorizaram. Com a execução das hipotecas e imóveis colocados à venda, os preços dos imóveis caíram ainda mais, e os prejuízos se multiplicaram, a desalavancagem se fez necessária, o que gerou nova onda de perda de valor dos ativos financeiros. Como uma das inovações financeiras foi a securitização das hipotecas, a crise, iniciada no setor imobiliário, contaminou todo o sistema financeiro que fazia grandes lucros comprando estes títulos, muitas vezes lastreados em hipotecas *subprime*. Havia, portanto, uma rede de relações através da qual a crise imobiliária contaminou todo o sistema financeiro e ainda uma série de mecanismos gerando ondas sucessivas de retroalimentação.

O problema é que para resolver a crise financeira é preciso restaurar a confiança da sociedade nos bancos e nas instituições financeiras. Recapitalizar os bancos, eliminar os ativos podres e limpar os balanços não é algo que se faz de um dia para o outro. O que a história nos ensina é que países que agem logo no início da crise estatizando todo o sistema bancário, como a Suécia e o México, se recuperam mais rapidamente. Restaura-se a confiança nos ativos financeiros, restaura o crédito e se limpa os balanços administrativamente. Mas é evidente que uma operação que envolve estatização dos bancos encontra uma resistência política forte. O programa apresentado pelo presidente Barack Obama ainda é uma incógnita se vai ou não dar certo.

Não sabemos ainda o que virá no futuro, mas certamente esse modelo com liquidez abundante, crédito à vontade gerado pelo sistema bancário paralelo chegou ao fim. Certamente, a crise representará o fim do longo ciclo de taxas de juros baixos, crédito abundante e grande movimentação de capitais no mercado internacional. O Brasil para voltar a crescer terá que redirecionar ajustando ao novo quadro.

O FED, nos Estados Unidos, já reduziu a taxa de juros e injetou trilhões de dólares no sistema financeiro, mas a economia não respondeu. E quando um país qualquer reduz sua taxa de juros ao seu piso próximo a zero e a ameaça de depressão persiste, resta ao governo a política fiscal com ferramenta para evitá-la. A política fiscal acaba sendo a única forma de estimular a demanda agregada para sustentar o nível de atividade e recuperar a economia.

A lógica que prevalece com a crise financeira - e isso evidentemente não chegou ao Brasil - é a da recomposição de patrimônio. As empresas, mesmo que tenham lucro, não investem, vão primeiro procurar resolver o seu problema patrimonial. O consumidor endividado, da mesma forma, tem de reduzir consumo para pagar as dívi-

das. Há uma redução dos investimentos e do consumo e um aumento da poupança. A única forma, então, para se evitar uma depressão é o governo capturar essa poupança e reinjetá-la de volta na economia sob forma de demanda agregada. É por isso que a política fiscal passa a ser um elemento-chave para a recuperação.

Nos próximos anos, uma vez resolvida a crise tanto nos Estados Unidos quanto na Europa serão grandes sugadores de recursos no mercado internacional. Sobrará, portanto, muito pouco para os países emergentes, como o Brasil. Num contexto de comércio internacional deprimido e redução nos fluxos de capital, todos os países terão que olhar mais para si e procurar soluções internas para voltar a crescer. E se num mundo liberalizante até aqui o Estado tinha que responder à disciplina do mercado, em um período pós-crise, ele terá um papel dominante e mais ativo.

A crise financeira chegou ao Brasil num formato completamente diferente comparativamente aos países europeus, Japão, Coreia, China etc. Na Europa, a crise financeira chegou de imediato porque os chamados ativos financeiros denominados tóxicos contaminavam os balanços das suas instituições financeiras. No Japão, Coreia e China, houve de imediato uma queda drástica nas suas exportações, dois primeiros muito dependentes do setor automobilístico. Mas no Brasil, foi a contração de crédito doméstico pelos bancos que paralisou suas operações com o pânico gerado pela quebra do Lehman Brothers. Aqui, na verdade, não foi a contração da demanda externa, que veio depois, mas foi antes a contração abrupta de crédito que freou os investimentos e a produção no último trimestre de 2008. A queda nas exportações, principalmente de manufaturados está sendo sentida agora, meses depois do colapso na produção no final de 2008 e início de 2009.

Foi um erro do Banco Central que demorou para reduzir a taxa de juros e repor a contração do crédito interno, provocando o colapso nos investimentos e na produção. Foi um brutal choque na oferta com a paralisia do crédito que travou o circuito

econômico. Desde novembro último e nos primeiros meses de 2009, mais do que 80% da concessão de novos créditos foram feitos pelos bancos públicos que evitaram um desastre maior. A liberação do compulsório não resultou na expansão de crédito pelos bancos privados, pois, com uma taxa de 13,75%, naquele momento, os bancos preferem investir no *overnight* a emprestar em um quadro de incerteza e maior risco. Portanto, se pegarmos as aplicações no mercado aberto neste período, elas aumentaram R\$ 100 bilhões ou exatamente aquilo que o Banco Central tentou injetar de volta em redução do compulsório. Assim, o ano de 2009 será perdido e, numa hipótese otimista, voltaremos à situação pré-crise.

Enfim, o governo brasileiro deveria usar o espaço que tem para redução na taxa de juros e liberar o compulsório para fazer o crédito voltar. Não há necessidade, ainda, de usar política fiscal, porque, diferentemente dos Estados Unidos, não foi a redução do consumo e aumento de poupança que geraram a contração na economia. No nosso caso, foi o investimento que caiu. E investimento se recupera com juros menores e crédito mais abundante.

Tomemos uma visão mais de longo prazo. A economia brasileira até 2005 vinha apresentando ciclos de recuperação e crises sucessivas, crescendo em média pouco mais de 2% ao ano. Desde então, entramos numa trajetória de mais crescimento acelerado e vínhamos crescendo em torno de 5,5% ao ano. O impulso inicial de recuperação iniciou-se no segundo semestre de 2003, em função das desvalorizações cambiais ocorridas em 1999 e 2002, que impulsionaram as nossas exportações, e pela volta da demanda de bens duráveis de consumo que haviam sido postergados pela crise energética desde 2001. Em seguida, o *boom* dos preços das *commodities* alavancou a economia brasileira. Mas com a forte apreciação da taxa de câmbio desde 2004, foi a expansão do mercado interno que sustentou o novo patamar de crescimento da economia brasileira.

Na verdade, no início da década, houve uma mudança estrutural no mercado de trabalho que permitiu a criação de um novo pólo dinâmico e endógeno na economia brasileira. A população jovem ingressante no mercado de trabalho começou a reduzir a partir do ano 2000, em função da forte queda da taxa de natalidade desde 1984. Assim, com a oferta de mão-de-obra ingressante no mercado em redução e crescimento econômico mais acelerado, as empresas foram obrigadas a criar mais empregos formais e com salários melhores. As empresas reagiram também incorporando inovações tecnológicas para aumentar a produtividade do trabalho e reduzir o custo unitário de trabalho e, assim, preservar a margem de lucro. Houve uma mudança estrutural na dinâmica do mercado de trabalho ampliando-se a geração de mais empregos formais com salários maiores, possível graças ao aumento de produtividade. Desta forma, criou-se um círculo virtuoso com maior fluxo de salários dinamizando o mercado de bens de consumo, e com fluxo maior de lucro as empresas tinham recursos para financiar seus investimentos. Esse processo, infelizmente, foi interrompido com a crise, particularmente na indústria de transformação, e precisa ser retomado.

E como criamos um novo pólo dinâmico e endógeno e voltado para o mercado doméstico, acredito que o Brasil tenha uma enorme chance, de fato, de retomar o seu crescimento, mesmo em meio à crise internacional.

É importante lembrar também que nos momentos de crise, o Brasil sempre respondeu muito bem. Foi assim na grande crise dos anos 70 no século 19 e na Primeira Guerra. Na depressão da década de 30, construímos um longo ciclo de crescimento, deslocando o pólo dinâmico para o mercado doméstico com investimentos baseados nas substituições de importações.

Hoje, no Brasil, está em gestação um novo projeto de crescimento de longo prazo, baseado na nova dinâmica de expansão do mercado doméstico, mencionado acima, e num conjunto de grandes blocos de investimento. Existe certo consenso em relação aos maiores problemas. Ninguém discorda de que o Estado Brasileiro tenha um tamanho excessivo e que suas ineficiências representam um elevado ônus para o setor privado.

Portanto, é preciso diminuir seu consumo, para abrir espaço para investimentos públicos e passar por uma profunda reforma, para melhorar os seus serviços. Existe também consenso de que enfrentamos problema gravíssimo de insuficiência de infraestrutura física e carência de qualidade na educação. Redescobrimos que o setor de habitação gera emprego e descobrimos o pré-sal, absorvendo a ideia de que é preciso montar uma infraestrutura industrial interna, de modo a reter os benefícios da exploração do petróleo dentro do país. Sabemos também do nosso grande potencial na produção de alimentos e agroenergia limpa e sustentável. Temos assim setores onde é possível planejar grandes blocos de investimento (infraestrutura, educação, habitação, energia etc.) capazes de permitir um processo sustentado de crescimento e de longo prazo. ■

A crise é uma perda ou uma oportunidade?

Micarla Araújo de Sousa Weber

■ Micarla Araújo de Sousa Weber

Formada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), foi vice-prefeita de Natal (2005-2006), deputada estadual mais votada em 2006 (43.936 votos) e primeira mulher brasileira a governar uma capital brasileira sob a legenda do Partido Verde (PV).

■ *Micarla Araújo graduated in Social Communication from the Federal University of Rio Grande do Norte (UFRN) and was Deputy Mayor of Natal (2005-2006). She was elected State Deputy in 2006 with the highest number of votes (43,936), and has been the first Brazilian woman to govern a Brazilian capital under the banner of the Green Party (PV).*



RESUMO

A prefeita de Natal, Mícarla Araújo, destaca a importância de otimizar e racionalizar processos como forma de ampliar as receitas próprias e diminuir a dependência do FPM. Em um município turístico como o comandado por ela, apenas a agilidade na liberação de licenciamentos fez saltar arrecadação de R\$ 76 mil em janeiro para R\$ 6 milhões em março deste ano.

ABSTRACT

Mayor of Natal Mícarla Araújo highlights the importance of streamlining and optimizing processes as a way of increasing local tax revenues and reducing dependence on the municipality participation fund (FPM). In a tourism-based municipality such as the one she runs, fast tracking the approval of licenses alone caused tax revenues to soar from R\$76,000 in January to R\$6 million in March this year.

Sou jornalista por formação, executiva por destino, política por missão e acredito que toda transformação passa pela política. Fui atropelada pela crise global que tomou conta dos jornais no dia seguinte à minha vitória e precisei me adaptar. Por conta disso, minha primeira medida foi viajar pelo Brasil identificando *cases* de sucesso em administração pública.

Natal tem cerca de um milhão de habitantes, um orçamento previsto para 2009 de R\$ 1,1 bilhão, uma arrecadação própria de R\$ 250 milhões, e débitos de R\$ 217 milhões que ficaram de saldos a pagar da gestão anterior. No balanço do primeiro trimestre de 2009, o município teve uma queda de R\$ 12,190 milhões na arrecadação de repasses como o Fundo de Participação Municipal e o ICMS. Mas conseguimos um acréscimo de R\$ 30 milhões na arrecadação própria.

Com a ajuda dos Governadores José Serra e Aécio Neves, criamos um modelo natalense de administração. Os processos foram otimizados e racionalizados. Batemos nas portas que precisavam apenas de um incentivo para ganhar mais e, conseqüentemente, arrecadar mais para o município.

Um programa de parcelamento incentivado foi instituído para que pessoas físicas e jurídicas com atrasos pudessem regularizar sua situação. Uma mudança no cálculo do ISS para os bancos aumentou em 50% a arrecadação desse setor no primeiro trimestre. E a implantação do georreferenciamento da cidade, ainda numa primeira fase, aumentou a base do IPTU em 75 mil novos contribuintes.

No campo imobiliário, a agilidade na liberação de licenciamentos para novos projetos fez saltar a arrecadação de R\$ 76 mil em janeiro deste ano para R\$ 250 mil no mês seguinte e R\$ 6 milhões em março. E, a partir de agora, a meta é o prazo máximo de 60 dias para que um projeto receba, ou não, a liberação.

Outras medidas, com reflexos macroeconômicos, também foram tomadas. O custeio da máquina pública foi reduzido em 20%. E os pagamentos de desapropriações e contrapartidas de obras são regularmente efetuados para que a economia gire através da criação de mais empregos. ■■



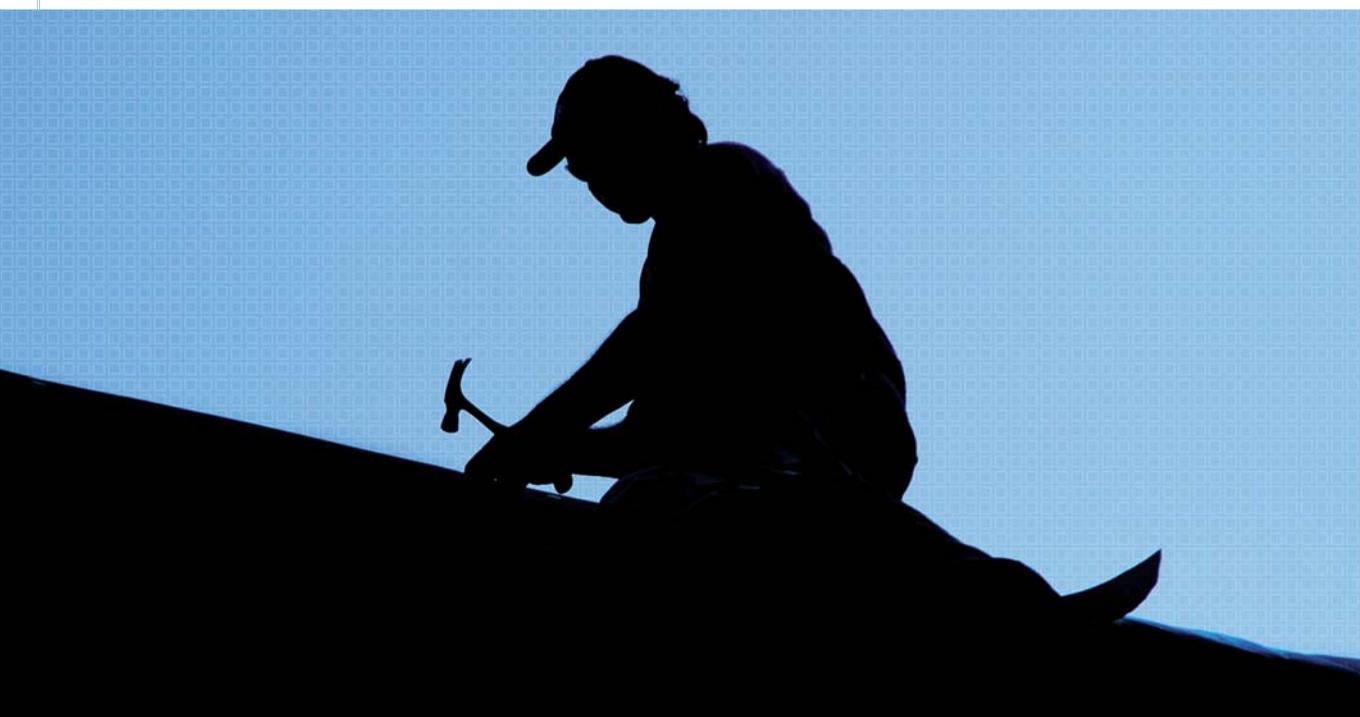
Emprego e arrecadação por melhorias

Nelson Trad Filho

Nelson Trad Filho

Formado em medicina com especialização em cirurgia geral, urologia, medicina do trabalho e saúde pública. Foi vereador em Campo Grande - MS, nos anos de 1992, 1996 e 2000; deputado estadual em 2002; eleito prefeito de Campo Grande em 2003 e reeleito em 2008.

Nelson Trad Filho has a BSc degree as a physician with a diploma in general surgery, urology, occupational medicine and public health. He was an City Councillor in Campo Grande, capital city of the State of Mato Grosso do Sul (MS) in 1992, 1996 and 2000; State Deputy in 2002; and elected Mayor of Campo Grande in 2003 and re-elected in 2008.



RESUMO

O Prefeito Nelson Trad Filho, de Campo Grande, envolveu todos no enfrentamento da crise. A construção civil foi privilegiada pela geração de mais empregos e o orçamento de ONGs de assistência social foi incrementado. A arrecadação do IPTU ganha programas de fidelização e hoje a população paga a taxa de contribuição de melhorias.

ABSTRACT

Mayor of Campo Grande Nelson Trad Filho rallied all his constituents to tackle the crisis. Civil construction benefitted from the generation of more jobs, and the budgets of NGOs involved in social work was increased. The municipal real estate tax (IPTU) collection department launched a loyalty program, and the population now pays a tax to contribute to urban enhancement.

Campo Grande tem 724 mil habitantes, um orçamento de R\$ 1,5 bilhão e, segundo a própria Fundação Getulio Vargas, está em nono lugar no *ranking* de qualidade de vida, 32% acima da média nacional. É uma cidade planejada que não tem favelas, com a conclusão de uma política habitacional iniciada pelo meu antecessor, atual governador do estado.

Nos dois primeiros meses deste ano - e março acompanha essa tendência - tivemos quedas de arrecadação em relação àquilo que havia sido estimado. Em janeiro, essa diferença foi de menos 13% e, em fevereiro, de menos 10,85%. As receitas que mais caíram foram o ICMS, FPM, ISS, ITBI.

No entanto, cresceram o IPVA e o IPTU, com aumentos de 2,4% e 12%, respectivamente. No caso específico do IPTU, criamos um mecanismo para beneficiar o município que não atrasa. Além de sortearmos um carro, a cada ano pago em dia, ele acumula 2,5%. Ao atingir 10%, ele terá esse desconto no pagamento. Aumentamos a adimplência de 65% para 80,53%.

Também estamos cobrando as taxas de contribuição de melhorias, previstas no artigo 145 da Constituição Federal. Deixamos um caderno na região que será beneficiada. As pessoas assinam concordando com o pagamento e emitimos a cobrança com a obra concluída. Assim, atuamos coletivamente para fortalecer as finanças municipais.

Para conter as despesas na administração pública, foram suspensos novos investimentos, à exceção das obras do PAC, daquelas necessárias para o cumprimento dos percentuais da Constituição e das despesas previamente autorizadas. Estas geram emprego e fomentam a economia. Reduzimos os gastos de forma criteriosa, evitando afetar a qualidade dos serviços. Para diminuir a sonegação, implementamos a nota fiscal eletrônica para o ISS.

Também foram adiadas nomeações, contratações, convocações, afastamentos de servidor para curso e concessão de gratificação. Houve determinação expressa a todos os Secretários para que cortassem 20% dos gastos com água, energia, telefonia, combustível e serviços de terceiros, entre outros. E incrementamos o orçamento das ONGs de assistência social para que elas nos ajudem mais.

Resumidamente, o que fizemos foi envolver a todos no enfrentamento da crise. Para isso, criamos grupos de controle de gestão, definimos metas a serem alcançadas, estabelecemos critérios de premiação, promovemos concursos externos, corremos atrás de operações de crédito, acompanhamos o andamento dos gastos e agilizamos os procedimentos contábeis. ■■

Uma nova forma de governança é a saída para a crise

Elias Gomes

Elias Gomes

Formado em Contabilidade, foi eleito, em 1976, o vereador mais votado da história política do município; em 1982 foi eleito prefeito de Cabo de Santo Agostinho; em 1994 assumiu a Administração do Arquipélago de Fernando de Noronha; em 1996 foi eleito novamente prefeito do Cabo de Santo Agostinho, cargo para o qual foi reeleito em 2000. Nomeado Secretário Estadual de Justiça e Direitos Humanos pelo então governador Jarbas Vasconcelos, é atualmente prefeito de Jaboatão dos Guararapes.

With a degree in Accounting, Elias Gomes was elected town councillor with the highest number of votes in the political history of the municipality in 1976; elected mayor of Cabo de Santo Agostinho in 1982; took over the Administration of the Fernando de Noronha Archipelago in 1994, and again elected mayor of Cabo de Santo Agostinho in 1996, being re-elected in 2000. Appointed State Secretary of Justice and Human Rights by Governor Jarbas Vasconcelos, he is currently Mayor of Jaboatão dos Guararapes.



RESUMO

Prefeito de Jaboatão dos Guararapes, cidade até então marcada por intervenções, Elias Gomes acredita que uma gestão mais ampla e democrática necessita do envolvimento de toda a sociedade e aposta na descentralização e na regionalização da administração. Para recuperar os milhões da dívida ativa, o prefeito estabeleceu mesas de conciliação no Tribunal de Justiça de Pernambuco.

ABSTRACT

Mayor of Jaboatão dos Guararapes, a city hitherto marked by state intervention, Elias Gomes believes that a broader and more democratic administration requires the involvement of society as a whole, and is a proponent of decentralization and regionalization of political administration. To recover the millions of collectable tax in arrears, the mayor set up reconciliation panels in the Courts of Justice of the State of Pernambuco.

A crise não está instalada apenas na economia, mas também no estado.

Jaboatão de Guararapes faz parte da região metropolitana de Recife e tem cerca de 700 mil habitantes. Historicamente dominada pelo populismo e pelo clientelismo, a cidade sofreu inúmeras intervenções. Por isso, apresentamos uma proposta de ruptura com a velha política e propusemos uma aliança com a sociedade.

É preciso se estabelecer uma nova forma de governança. Deve-se buscar um novo poder que não seja prefeitural, mas local, que envolva a sociedade e os atores sociais, para que se tenha uma visão mais ampla e democrática. Em Jaboação, nós chamamos isso de Governança Compartilhada.

Descentralizamos e regionalizamos a gestão. São seis regiões administrativas e 23 Centrais de Atendimento ao Cidadão. Plenárias populares e fóruns regionais permitem maior interação. Quando do lançamento do IPTU, chamamos as pessoas para que elas pudessem organizar comitês do IPTU, visando à reconstrução da cidade. Enquanto a média de queda dessa receita no país, em 2009, foi de 6%, tivemos um aumento de 28%.

Estamos tomando providências tributárias para recuperar os R\$ 900 milhões da dívida ativa. Realizamos um convênio com o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco e montamos mesas permanentes de conciliação para agilizar a cobrança dos créditos tributários do município. Nossa expectativa é de que, pelo menos, 30% dessa dívida ativa sejam cobrados ainda este ano.

No que diz respeito à gestão, reestruturamos a Prefeitura. Para fazer mais com menos, será necessário inventividade, austeridade, combate ao desperdício e à corrupção. Estabelecemos prioridades. Recuperamos 114 escolas municipais, incluímos Jaboação entre os municípios prioritários do Ministério da Educação para investimento, e assumimos o compromisso público de colocar, até 2012, todas as crianças na escola.

Fizemos com que as quatro empresas que realizavam a coleta de lixo cumprissem 100% do contrato, duplicamos a coleta, retiramos as 700 toneladas de lixo acumulado e, no final de cada mês, temos economizado cerca de 15% dos R\$ 2 milhões gastos com a limpeza urbana.

Entre os resultados alcançados também está o reequilíbrio das finanças públicas. Hoje, o município tem R\$ 40 milhões em caixa e esperamos chegar ao final do ano com R\$ 100 milhões, sem pressa de fazer obras açodadamente. Vamos investir grande parte desse dinheiro em projetos para captação de recursos, em projetos estratégicos e na recuperação dos serviços públicos. ■■

Saúde e educação no combate à crise

Roberto Tavares

Roberto Tavares

Graduado em Tecnologia da Construção Civil, licenciado em Ciências e Matemática e pós-graduado em Administração de RH. Funcionário de carreira da prefeitura de Itapetininga, é também professor universitário. Foi vice-prefeito (1993-1996) e prefeito (2005-2008) de Itapetininga, tendo sido reeleito para o mandato de 2009-2012.

RESUMO

Prefeito de Itapetininga, cidade do sudoeste paulista com o maior PIB agrícola do estado, Roberto Tavares defende a reforma tributária e a educação como agentes transformadores. Com a ajuda de programas federais e municipais e parcerias com instituições de ensino de todo o país, transformou o município em polo de ensino a distância.

Roberto Tavares holds a BSc in Civil Construction Technology, a teacher's certificate in Science and Mathematics, and a PhD in HR Management. He is a career official of the Municipality of Itapetininga and is also a university professor. He was Deputy Mayor (1993-1996) and Mayor (2005-2008) of Itapetininga, being re-elected for the 2009-2012 term of office.

ABSTRACT

Mayor of Itapetininga, a South-western town of Sao Paulo with the largest agricultural GDP of the State, Roberto Tavares supports tax reform and education as agents of transformation. He turned the city into a centre for distance learning with the help of federal and municipal programs, as well as partnerships with educational institutions throughout the country.



Itapetininga é um município localizado na região sudoeste do estado de São Paulo, porta de entrada para o Vale do Ribeira, tem aproximadamente 150 mil habitantes, mas, como pólo regional, totaliza cerca de 500 mil pessoas. São 13 municípios que, direta ou indiretamente, têm uma ligação forte com a cidade nas áreas do comércio, prestação de serviços, educação e saúde.

Em 2005, encontramos uma situação caótica. Um município com orçamento perto de R\$ 80 milhões e uma dívida de R\$ 70 milhões. Ainda assim, foi possível ampliar a receita para R\$ 150 milhões com a ajuda de recursos federais obtidos através do programa de modernização pública. Decidimos aproveitar tudo o que os governos federal e estadual colocavam à disposição dos municípios.

Como também sou professor, resolvi investir na educação como agente de transformação. Inicialmente, Itapetininga e região tinham apenas dois cursos técnicos gratuitos, agora são 40, entre técnicos, superiores e de especialização. O programa Universidade Aberta do Brasil, ajudou Itapetininga a se tornar referência no ensino à distância. São nove graduações gratuitas e cursos de especialização na área de saúde, com parcerias da Fiocruz e da Unifesp.

Essa primazia foi conquistada graças à estrutura montada na cidade. Foram investidos cerca de R\$ 2 milhões para construir um pólo de educação a distância. E, ainda este ano, serão investidos quase R\$ 600 mil para equipar os laboratórios dos cursos de engenharia ambiental, biologia e tecnologia sucroalcooleira. O ensino técnico nos bairros mais distantes capacita a mão-de-obra, gera renda, fixa o trabalhador no campo e ajuda a economia local.

Itapetininga é o terceiro município em área territorial do estado de São Paulo, e o primeiro PIB agrícola paulista. Mas é sabido que municípios com PIB agrícola considerável têm baixa receita tributária. Por isso, é preciso colocar em pauta a reforma tributária. Afinal, a maior parte dos recursos fica com a União, a segunda com os estados e a menor com os municípios. Mas é nestes últimos que vive a população. É onde precisa ficar o dinheiro.

Para aumentar as receitas, Itapetininga valeu-se de meios e ferramentas de gestão moderna, como controlar gastos, adequar processos de compras e verificar o que é possível terceirizar ou fazer com administração direta. No que diz respeito ao funcionalismo público, ao invés de reajuste salarial, aumentamos em 50% o valor do cartão alimentação, porque, via esse procedimento, injeta-se cerca de R\$ 4 milhões por ano na economia local. ■■

A busca por receitas próprias

Rafael Miranda

Rafael Miranda

Atual prefeito de Cachoeiras de Macacu, esteve à frente da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento entre 2001 e 2004; e da Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento, Indústria e Comércio entre 2005 e 2008.

RESUMO

Rafael Miranda, prefeito de Cachoeiras de Macacu, cidade vizinha ao polo petroquímico de Itaboraí, ressalta a importância da política fiscal, defende a necessidade de aumentar as receitas próprias e manifesta-se a favor do repasse direto de verbas do governo federal para os municípios.

Rafael Miranda is currently the Mayor of Cachoeiras de Macacu. He was in charge of the Municipal Department of Agriculture, Livestock and Supplies from 2001 to 2004, and the Municipal Department of Agriculture, Development, Trade and Industry between 2005 and 2008.

ABSTRACT

Rafael Miranda, Mayor of Cachoeiras de Macacu, a town neighbouring the Itaboraí petrochemical complex, stresses the importance of a fiscal policy, advocates the need to increase local tax revenues and is in favour of direct transfer of funds from the Federal Government to the Municipalities.



O município, com 53 mil habitantes, está ao lado de um dos maiores investimentos brasileiros, o pólo petroquímico de Itaboraí. Mesmo assim, precisamos enfrentar a crise sem dinheiro para investir. Por Lei, somos obrigados a gastar 15% da receita com saúde e 25% com educação, mas Cachoeiras de Macacu gasta 25% e 35%, respectivamente. Isso significa que sobra muito pouco para todas as outras áreas que não são menos importantes.

A crise, por um lado, força os prefeitos a saírem da preguiça fiscal. O município, em quatro meses de governo, comparado com o último quadrimestre de 2008, perdeu R\$ 6 milhões de *royalties* do petróleo. Por conta

disso, é premente que os prefeitos procurem ter mais receitas próprias. O governo federal precisa perceber que a saída para crise está nos municípios e deve começar a repassar recursos diretos para que haja investimentos nas cidades.

Com todo este esforço, eu gostaria de, pelo menos, ajudar no desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Com a orientação da FGV, durante a minha gestão, o município já está no caminho certo, com todas as contas pagas em dia, sem dívidas, com todos os oito mil alunos na escola e hospitais e postos de saúde funcionando. ■

Escolas da FGV são avaliadas pelo 2º ano as melhores do país

Pelo 2º ano consecutivo a Fundação Getúlio Vargas conquista as melhores posições, na avaliação anual realizada pelo MEC, com 3 de suas escolas eleitas entre as 5 melhores instituições de ensino do país:

[1] Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE- FGV)

[2] Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA)

[3] Escola Brasileira de Economia e Finanças (EBEF- FGV)

[4] Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (Famerp)

[5] Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP - FGV)

A FGV Projetos, como unidade de extensão de ensino e pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, responsável pela aplicação do conhecimento acadêmico, gerado e acumulado em suas escolas e institutos, se orgulha deste resultado e com grande satisfação o compartilha com seus clientes e parceiros.

Este reconhecimento não somente certifica nossa instituição pelos seus valores de excelência e confiabilidade, como também reforça nosso compromisso com a qualidade dos projetos desenvolvidos pela FGV Projetos.



FGV Projetos

MAIS CONTEÚDO, MELHORES SOLUÇÕES

www.fgv.br/fgvprojetos



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS
FGV PROJETOS

SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO
Av. Paulista, 548 - 8º andar	Praia de Botafogo, 190 - 6º andar
Tel.: (11) 3799.3263	Tel.: (21) 3799.5498
Fax.: (11) 3799.7891	Fax.: (21) 2553.8810

www.fgv.br/fgvprojetos