

DEPOIMENTOS*



* Correspondem a degravações, com pequenos ajustes de forma para aperfeiçoar a fluência dos depoimentos, dos vídeos gravados no evento e disponíveis em www.inae.org.br/canal-forum-play/ e www.youtube.com/forumnacionalinae.



PAINEL 1

RAUL VELLOSO*

Raul Velloso agradece a participação do Presidente do BNDES Dyogo Oliveira pela abertura do Fórum, e, antes de passar a palavra aos governadores, introduziu o tema do seminário que irá tratar da previdência pública e da derrocada dos investimentos que, na visão do economista, são duas faces de uma só moeda. Segundo Raul Velloso, o índice real da despesa de previdência estadual no Brasil cresceu 93% acima da inflação entre 2006 e 2017, um crescimento médio anual de 6,2%. No mesmo período, o PIB cresceu 23.5%, com uma média anual de expansão de 1,9%. Então, alerta que esse quadro é totalmente insustentável, o que se traduz numa situação fiscal dramática, que se reflete no panorama econômico do país. Caso se considere a soma do déficit previdenciário do regime dos servidores da União e dos estados, esse valor terá alcançado R\$ 172 bilhões em 2017. Aponta que, para efeito de comparação, ao se ajustar o cálculo do déficit do INSS expurgando a recessão esse déficit, em condições normais, seria de R\$ 94 bilhões, representando bem menos do que se imagina -- apenas 55% do déficit nos regimes próprios de previdência dos servidores dos estados e da União.

Já a outra face da moeda é a queda da relação investimento público/ PIB, que nos anos 70 era 10,6% na situação de pico e depois isso caiu no ano passado para 1,8% do PIB. Então, adverte que se não atacar o problema previdenciário de forma eficaz, os investimentos, que são indispensáveis e muitas vezes insubstituíveis não terão espaço para crescer, afetando a produtividade e o crescimento do País. Portanto,

* Presidente do Fórum Nacional/INAE.

afirma que essa é a principal motivação do seminário do INAE com a discussão dos caminhos que se tem pela frente. Aponta que os governadores têm uma razão muito mais forte para comparecerem ao Fórum porque os estados não emitem moeda e estão diante de uma situação complicada de difícil resolução exclusivamente própria. E dado o tamanho do déficit no regime dos servidores, mostra que exatamente metade é da União e a outra metade refere-se aos estados. Então alerta que é preciso dar muita atenção à questão dos estados e a primeira pergunta a ser feita é: É possível zerar o passivo atuarial dos governos estaduais?

Raul Velloso utiliza como exemplo o caso do Rio de Janeiro porque é o primeiro estado que foi estudado por ele, o Leonardo Rolim e equipe, tendo sido calculado o passivo atuarial. Assim, se não for possível zerar esse passivo atuarial alerta que o problema fiscal tende a se agravar, porque as despesas previdenciárias irão continuar crescendo nos próximos 25 anos. Por outro lado, se houver o convencimento de que é factível se retirar o item previdência dos servidores dos orçamentos públicos e tratá-lo à parte equacionando o passivo atuarial, também será possível antecipar anos de folga e assim resolver problemas de liquidez no curto prazo de quem não tem capacidade de emitir moeda para resolver seus déficits. Portanto, cita que realizou um exercício de longo prazo (até 2091), que mostra que a despesa previdenciária no estado do Rio tende a subir nos próximos 25 anos. Por outro lado, aplicando uma série de soluções tanto em termos de gastos públicos como de receitas públicas é possível zerar o passivo atuarial e obter resultados positivos no longo prazo, que poderão ser remanejados para financiar o curto prazo.

Encerra a apresentação afirmando que a crise previdenciária que foi por ele identificada e relatada estava meio encoberta, mas no momento em que a recessão surgiu, essa crise se mostrou com toda força, num quadro que Raul Velloso denominou de caos fiscal. Para ilustrar esse conceito utilizou o exemplo de Minas Gerais, onde os resultados orçamentários positivos do estado de Minas até 2012 se transformaram em grandes déficits a partir de 2014, que só não foram maiores porque foram captadas receitas extraordinárias nesse período. Em 2018, o estado deverá registrar um déficit de R\$ 8 bilhões como consequência de ter desabado a receita, enquanto a despesa da previdência disparou. Então, a situação fiscal no curto prazo em Minas Gerais adquiriu um caráter dramático porque além da questão estrutural se somou o efeito da recessão. Infelizmente as autoridades federais não acharam razoável encarar e ajudar a resolver essa questão deixando os estados por eles mesmos buscarem uma solução.

Finalmente, conclui demonstrando e sinalizando que a resolução do problema de longo prazo da previdência dos servidores permite um equacionamento ao retirar do orçamento o gasto previdenciário. Por exemplo, nos números do déficit previdenciário de Minas, dos R\$ 8 bilhões de déficit esperado para esse ano R\$ 16 bilhões têm origem na previdência. Portanto, não há como dissociar o equacionamento de curto prazo do de longo prazo. Então, é com esse pano de fundo que os governadores do Rio de Janeiro, Piauí e Minas Gerais irão realizar suas apresentações no Fórum do INAE.



DYOGO DE OLIVEIRA*

O Presidente do BNDES iniciou elogiando a temática do Fórum ao abordar dois assuntos aparentemente distintos: previdência e infraestrutura, mas que efetivamente estão intimamente relacionados porque o déficit previdenciário tem ocupado o espaço dos investimentos públicos em infraestrutura. Avalia que nos últimos 40 anos, o país atravessou uma evolução significativa na estrutura macroeconômica, dado que apesar do elevado crescimento, dos ganhos de produtividade e do processo de industrialização no século passado observamos também um período de grandes conturbações econômicas, com crises cambiais sucessivas, crise da dívida, hiperinflação e uma série de desequilíbrios econômicos severos.

Então, afirma que o Brasil saiu dessa época, e que atualmente estamos num período que pode se intitular da era do juro baixo e acredita que finalmente vamos ter um longo período na história econômica do País com juros muito baixos, isso porque a inflação quebrou o ciclo de indexação severa e alcançou uma dinâmica diferente. Cita como exemplo, o fato de que, no mês da crise dos caminhoneiros, a inflação atingiu 1,2%, mas no mês seguinte já voltou para o patamar de 0,3%. Portanto, aponta que o grande mecanismo de perpetuação da inflação no Brasil está diminuindo o seu impacto. Mais recentemente, observa que atravessamos um processo de desvalorização cambial, mas que não houve a transferência imediata para os preços. Ressalta que essas são evidências de que o sistema econômico brasileiro está realmente quebrando a inércia inflacionária, o que nos permitirá ter uma política monetária condizente com essa realidade no futuro.

Afirma que no curto prazo o cenário econômico está um pouco conturbado em função das incertezas eleitorais, mas que no médio e longo prazos o País tem a perspectiva de estabilização e da volta do crescimento econômico que, no mínimo, giraria em torno de 2,5% a 3,5% ao ano, correspondendo ao crescimento do PIB potencial do Brasil, considerado bastante razoável. Nessa direção, cita que O BNDES produziu recentemente um estudo mostrando que podemos crescer ao nível de 3% ao ano



* Presidente do BNDES.

nos próximos cinco anos sem pressão inflacionária. Portanto, afirma que temos uma base hoje de nação e de país bastante consolidada, o que nos permitirá um bom desempenho no futuro.

Segundo Dyogo Oliveira, a grande inquietação é que nesse ritmo de crescimento econômico não iremos galgar degraus na escala global porque ficaremos abaixo do desempenho da China e manteremos a mesma distância em relação aos países desenvolvidos, embora continuemos a ser aquilo que sempre fomos: um grande país da América Latina com grandes potencialidades e oportunidades.

Entretanto, esse desempenho é muito bom porque com esse nível de crescimento poderemos dar sequência aos avanços que nós tivemos nos últimos 40 anos nas mais diversas áreas, a exemplo da quase universalização da maioria dos serviços básicos, como a disponibilidade de energia elétrica e telecomunicações e os acessos universais à educação e à saúde. Pondera, entretanto, que ainda há um grande hiato de qualidade nesses serviços, o que de fato precisa ser atacado nos próximos anos. Porém ultrapassada a última barreira dos grandes riscos macroeconômicos, que é a questão fiscal, então teremos tempo e espaço na agenda política para atacar esses problemas. Destaca que a nossa agenda de política econômica esteve nos últimos 40 anos focada nos grandes riscos macroeconômicos, não havendo espaço ou priorizando a pauta das discussões que abordam a competitividade, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos do País. Assim, não é à toa que o tema recorrente da reforma tributária, da desburocratização e da melhoria da qualidade da regulação nos diversos setores sempre esteve em segundo plano. Dessa forma, ultrapassada a questão da reforma da previdência, que deverá acontecer muito rapidamente no início do próximo ano, avalia que teremos um espaço na agenda da política econômica do Brasil para atacar outros problemas, o que oportunizará os ganhos de competitividade e de produtividade que permitirão o Brasil crescer no nível do seu PIB potencial (2,5 a 3,5% a.a.) ou até um pouco mais.

Segundo Dyogo Oliveira, a agenda do País deve priorizar inicialmente a reforma da previdência e em seguida devem ser endereçadas as questões que têm a ver com a eficiência dos conjuntos que compõem os sistemas econômicos, a exemplos do problema tributário e da necessidade fundamental de fortalecimento da segurança jurídica. Acredita que atualmente o grande empecilho para o desenvolvimento da infraestrutura do Brasil é a insegurança jurídica e o aprimoramento dos marcos legais. A melhoria na qualidade dos serviços públicos é uma discussão menos de tamanho e mais de eficiência do Estado. Acredita, por exemplo, que o tema da privatização deve ser focado na forma mais eficiente na provisão dos serviços para

se obter uma decisão racional sobre o que faz sentido manter sob gestão estatal e aquilo que é passível de ser ofertado pela iniciativa privada. O tamanho do Estado está relacionado com o montante da despesa, o que precisa ser adequadamente endereçado. Afirmo que resolver o problema fiscal permitirá gerar ganhos de eficiência na economia brasileira que viabilizará uma trajetória de crescimento satisfatória, que se não nos tirar da posição que temos em relação às outras economias nos dará a certeza de melhorar a qualidade de vida da população seguidamente.

Segundo o Presidente do BNDES, uma das questões fundamentais é o desenvolvimento do marco legal dos diversos setores que compõem a infraestrutura do País, que é a base da eficiência do sistema econômico. Cita que há marcos legais que podem ser considerados exemplos de eficiência, como o do sistema elétrico, onde os leilões para geração são muito simples, onde basicamente se define qual é a potência que tem que ser gerada e o local, sendo o restante uma definição do executor, ou seja, o vencedor da licitação. Além disso, as linhas de transmissão são tão bem desenhadas que se transformaram em commodities.

Por outro lado, Dyogo Oliveira aponta que o marco regulatório no setor de saneamento, onde os nossos indicadores são todos realmente deploráveis, é extremamente confuso. A competência regulatória é municipal, a execução é realizada pelas empresas estaduais e os recursos são federais. Conclui que a hipótese desse formato funcionar é completamente nula. Os investimentos públicos em saneamento são de 0,2% do PIB, sendo completamente insuficientes para resolver os demandas do País. Dessa forma, defende que haja uma mudança muito profunda no marco regulatório de saneamento para que haja avanços.

Já os aeroportos têm funcionado razoavelmente bem. Ressalta que as mudanças recentes de modelagem foram exitosas. No entanto, aponta que a grande dificuldade tem sido a solução de conflitos, o que gera insegurança jurídica e permeia todos os setores. Assim a contestação se arrasta por 10, 15 e 20 anos e assim não se constroem as obras e não há avanços.

No setor de rodovias há um modelo que está caminhando rapidamente para um detalhamento ao nível quase nanométrico dos projetos. Acredita que esse modelo é disfuncional porque não é possível numa concessão de 20 a 25 anos se definir tudo em detalhes em função da exigência dos órgãos de controle, indo ao contrário do modelo do setor elétrico, que é mais flexível e com menos detalhamento.

As ferrovias estão avançando, o que é importante para eficiência do sistema de transportes. Segundo o Presidente do BNDES, a grande dificuldade é avaliar com precisão e com bastante cuidado a viabilidade econômica porque são projetos

vultosos em que o acúmulo de riscos pode realmente provocar danos muito severos. Já o processo de renovação vai gerar grandes investimentos.

Em suma, ressalta que independentemente de posições ideológicas, o Brasil enquanto nação vem adotando um conjunto de instituições e de políticas econômicas que nos permitirão crescer dentro do nosso potencial e que a inquietação que fica é que o nosso potencial talvez não seja suficiente para nos colocar em uma posição de avanço em relação às outras nações do planeta. Por outro lado, aponta que um desafio é avançar em ações microeconômicas que permitam melhorar a qualidade dos marcos legais gerando segurança jurídica e assim ampliando a eficiência sistêmica. Com essa visão, cita que o BNDES vem focando enormemente as suas atividades com objetivo de aumentar a eficiência sistêmica. Exemplifica que no primeiro semestre de 2018 cerca de 50% dos desembolsos do banco foram canalizados para pequenas e médias empresas e 40% para infraestrutura. Então destaca que esse é um perfil diferente da história do banco, mas que deve se perpetuar nos próximos anos, dada a necessidade de se investir os recursos do BNDES em projetos que tenham maior impacto em termos de ganhos de produtividade e de competitividade e, principalmente, em empresas que tenham maior potencial de crescimento. Ou seja, é preciso reservar os recursos do banco para essas empresas e em certa medida reduzir os desembolsos para aquelas empresas que podem ter outras fontes de financiamento no mercado, inclusive internacionais, muitas vezes a custos bastante reduzidos.

Ressalta que o outro foco é o financiamento da infraestrutura, que é a base da competitividade sistêmica. Com esses objetivos Dyogo Oliveira cita que está em curso uma grande transformação interna do banco com mudanças dos padrões de operação do banco, reduzindo os prazos de aprovação, que em média é mais de 300 dias, mas que para algumas operações estruturadas e complexas já alcança 120 dias. Do lado das operações menores a digitalização tem permitido fazê-las em milésimos de segundo. Então, destaca que o banco está se digitalizando de um lado e de outro adotando sistemas mais eficientes de processamento das propostas mais complexas para que se tenha um prazo de resposta bastante curto. Desse modo acredita que o banco contribui para o conjunto efetivo das decisões do país.

Encerra reafirmando que efetivamente foram construídas nos últimos anos as bases de um processo de estabilidade econômica que possibilitará ao Brasil crescer de forma sustentada em torno de 2,5 a 3% ao ano durante os próximos 10 a 12 anos. Esse ritmo permitirá dar continuidade aos grandes ganhos de qualidade de vida que o Brasil teve nos últimos 40 anos. Por exemplo, no início da década de

80 tínhamos 30% da população brasileira abaixo da linha de pobreza e esse número atualmente é menos de 5%. A expectativa de vida nos últimos 20 anos aumentou 6 anos e o número de adolescentes que concluem o ensino fundamental é de 75%, quando era algo em torno de 40% na década de 80. Então essas são evidências de que a qualidade de vida da população brasileira avançou enormemente. Alerta que temos grandes desafios na questão fiscal, mas superada essa última barreira, a dos grandes riscos macroeconômicos do Brasil, então teremos um longo ciclo de crescimento econômico que vai nos favorecer enormemente.



LUIZ FERNANDO PEZÃO*

Luiz Fernando Pezão iniciou sua exposição afirmando que há um déficit de diálogo, porque os Executivos não conseguiram ter uma interlocução com os outros Poderes capaz mostrar a grave crise que se vive na previdência pública. Exemplifica com o fato de a Alerj ter derrubado o veto do Governador ao projeto de aumento salarial para os servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Considera humanamente impossível atender a esse pleito, ou seja, arcar com essa despesa imprevisível quatro meses antes de terminar o atual mandato. Citou ainda que realizou um grande esforço para colocar os salários em dia. E que no período do seu mandato sua atuação se aproximou da de um gerente de Recursos Humanos que tem que administrar a folha salarial de 440 mil servidores, enquanto há 16 milhões de cariocas que querem mais estrada, saúde, educação e policiamento na rua.

O Governador destacou que o Rio tem expressivos agravantes que explicam a crise na previdência pública. Primeiro, o seu mandato coincide com 30 anos dos efeitos da Constituição, o que justifica o crescimento acelerado da despesa previdenciária nos últimos três anos. A Constituição ofereceu muitos direitos e o preço que está sendo pago é alto. Ressalta que não é contra o direito adquirido, mas no Rio é um problema sério. Isso porque teve o efeito da perda da capital e o estado do Rio teve que assumir a responsabilidade pelos funcionários públicos do antigo estado da Guanabara, que, a exemplo de Brasília, é um corpo funcional com muitos direitos e privilégios. E no processo de fusão com o antigo estado do Rio, que era mais pobre, foi dada isonomia de direitos com os servidores da Guanabara. Com isso, a previdência estadual tem que arcar com o financiamento de aposentadorias especiais que representam 66% do total dos benefícios. Portanto, considera não trivial ter 66% das pessoas se aposentando com menos de 50 anos de idade. Exemplifica que o estado tem 100 coronéis da PM na ativa e 600 aposentados recebendo 28 mil reais. No Corpo de Bombeiros, a proporção é de 100 coronéis na ativa para 400 inativos que se aposentam aos 48 anos de idade. E cita mais exemplos de aposentadorias aos 42 e 43 anos de idade. Menciona que essa situação é inviável porque as pessoas atualmente estão vivendo mais e se aposentando com menos de 50 anos de idade. Alerta que é necessário fazer esse enfrentamento e opina que o próximo presidente tem que dialogar e defende que até o final do ano se discuta pelo menos

* Governador do Estado do Rio de Janeiro.

a questão da idade mínima porque quase todos os estados estão praticamente com o mesmo problema.

Ressalta que lutou muito para conseguir a aprovação da Lei de Recuperação Fiscal negociando por 31 semanas no Congresso Nacional. Depois teve que contar com o apoio da Assembleia para aprovar as leis que garantiriam a adesão ao Plano de Recuperação Fiscal com a difícil aprovação de matérias como o aumento da contribuição previdenciária dos servidores e da participação patronal dos Poderes. Menciona que o estado chegou a atingir 72% do comprometimento da receita com a folha e atualmente com o regime de recuperação fiscal conseguir reduzir para 57%. Cita que houve um esforço enorme para colocar os salários em dia.

Menciona ainda que as finanças estaduais foram impactadas fortemente num cenário de tempestade perfeita: a queda do preço do barril do petróleo e uma recessão no País em 2015/16 que representou uma queda acumulada do PIB de quase 8%. Cita que a Lei de Responsabilidade Fiscal não aponta como levar em conta uma recessão dessa magnitude e como se adequar a uma queda brutal das receitas na presença do forte aumento das despesas previdenciárias, de que não há como fugir. Cita que foi realizado um grande esforço com a redução de mais de 20 mil funcionários. Porém, alerta que se nada for feito e se não se alterar a idade de aposentadoria a situação é insustentável. Por exemplo: somente a folha da área de segurança pública do Rio de Janeiro no próximo um ano e meio aumentará em um bilhão e duzentos milhões de reais se nada for feito. São 2200 policiais se aposentando anualmente.

O governador destaca que deixará como legado um conjunto de soluções que buscam equacionar o déficit previdenciário. Cita que vinculou a receita do imposto de renda retido na fonte pelos servidores estaduais para a previdência e que tenciona colocar outras receitas ou ativos, a exemplo dos recursos da Lei Kandir e cerca de 300 terrenos próximos das estações do Metrô. Cita que conseguiu modificar uma lei municipal que proibia a construção nesses terrenos, que agora se tornaram ativos valorizados que serão incorporados ao Rio Previdência.

Afirma que o debate sobre o problema da previdência é urgente e está atingindo quase todos os estados porque é uma situação inadmissível. Cita o caso de Minas



que tem um superávit nas contas, excluindo a previdência da ordem de R\$ 2 a 3 bilhões, mas tendo que cobrir um déficit anual das contas previdenciárias de R\$ 12 bilhões. Em São Paulo, esse déficit está ao redor de R\$ 22 bilhões. Então reconhece que esse é um desafio não trivial. Não se trata de um problema exclusivo do Estado do Rio ou de Minas, já que há estados menores e até os mais novos que começam a ter problema nas contas previdenciárias.

Defende a formação de um pacto pela Reforma da Previdência e que esse deveria ser o grande assunto a ser discutido nas eleições porque esse tema tem influência na questão da infraestrutura, que se apresenta como uma enorme carência no País. O governador lamenta o excesso dos órgãos de controle que burocratizam e atrapalham o andamento das obras públicas. Então, exemplifica que o servidor do Executivo muitas vezes tem o CPF auditado e fiscalizado por 12 a 13 órgãos: TCU, TCE, CGU, MP Federal, MP Estadual, IPHAN e IBAMA, dentre outros. Além disso, menciona que os engenheiros dos órgãos de controle recebem três vezes mais do que os do Executivo e estão sempre buscando erros ou falhas nos processos. Não se posiciona contra a fiscalização, mas acredita que há excessos. Concorde com a visão do Presidente do BNDES que é preciso melhorar a segurança jurídica para os investimentos. Para exemplificar seus argumentos afirma que demorou quase sete anos para fazer 9 km de estrada que é a ligação de Paraty (RJ)/Cunha (SP), que permite a ligação do Vale do Paraíba e do Sul de Minas para Paraty e Angra dos Reis. Cita que teve que obter licença de 4 órgãos ambientais para concluir essa obra. Na sua visão há uma ausência de praticidade de se examinar o custo da demora e da paralisação das obras públicas. Cita que tem dinheiro disponível para terminar a linha da Gávea que está 58% pronta e não consegue concluir porque não é permitido pagar a empresa que está na operação Lava Jato. Com isso mostra que está se deixando de gerar três mil empregos. Outro exemplo é em Maricá, onde se espera que o COMPERJ possa finalmente ser concluído. Cita que tem 84% da obra pronta ao lado do porto em Maricá, um dos melhores do mundo pelo seu calado natural. São R\$ 5 bilhões de investimentos aportados que vão gerar 7 mil empregos e as obras estão paradas porque há uma área de rochas na praia, para a qual não se consegue a licença ambiental. Somente nessas duas obras são dez mil empregos gerados e onde se poderia estar recolhendo impostos e assim teríamos beneficiado cerca de 50 mil pessoas.

Voltou a defender um pacto pela reforma da previdência e a necessidade de se estabelecer um diálogo permanente do Executivo com outros Poderes. O governante precisa fazer os ajustes, mas é necessário contar com a solidariedade e a compreensão dos demais Poderes. Não é possível que servidores tenham dois meses de

férias e ter a maioria dos seus proventos sem imposto de renda recebendo salários acima do teto. Essa não pode ser considerada uma situação normal, quando se tem que se ajustar a um déficit de R\$ 8 a 10 bilhões e quando é preciso prover serviços de saúde e educação para 16 milhões de pessoas. Destaca que, com a crise, as matrículas nas escolas públicas aumentaram quase 25% porque os pais não puderam pagar o ensino particular. Já o atendimento nos hospitais elevaram-se em cerca de 30% porque as pessoas não têm plano de saúde. Portanto, ressalta que no momento em que o País está mais fragilizado é quando se precisam ampliar os serviços ao cidadão.

Elogia a gestão do governador do Piauí, Wellington Dias, que tem promovido ajustes importantes e conseguido que a força militar do estado se aposente aos 60 anos. Menciona ainda que o governador Fernando Pimentel herdou um problema complicado quando a administração anterior resolveu extinguir o fundo que havia sido criado para prover aposentadoria futura aos servidores novos. Aquela usou os recursos para financiar seus déficits e os futuros gestores terão de arranjar novos recursos à frente.

Ressalta que seu trabalho à frente do estado do Rio foi muito árduo, mas que a experiência foi válida. Destaca o trabalho fundamental que foi realizado durante este ano juntamente com o Raul Velloso, Leonardo Rolim e Gustavo Barbosa, porque apontou caminhos e saídas para crise previdenciária. Cita que não era possível ficar esperando a votação da reforma da Previdência no Congresso Nacional no tocante à idade mínima, por exemplo. Avalia que o governo Temer fez um encaminhamento totalmente errado porque ficou parecendo que se queria tirar direito das pessoas que ganhavam mil a dois mil reais quando esse não é o problema do país. Ressalta que se o governo federal estivesse iniciado a reforma por meio da previdência pública as chances de avanço teriam sido maiores.

Então, o legado do seu governo é ter o encaminhamento das soluções propostas para previdência pública que contou com a colaboração do Raul Velloso e do Leonardo Rolim diminuindo o desequilíbrio e buscando equacionar o déficit atuarial. Dessa forma, o seu sucessor não terá que vivenciar o que ele enfrentou ao ter 8 bilhões e 600 milhões de reais arrestados para pagar salários. Eram recursos de convênios do Banco Mundial, da despoluição da Baía de Guanabara e do Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM), algo inconcebível. Afirmou que durante o período de um ano que tem 200 dias úteis, em 47 deles ficou sem acessar o caixa estadual. Lamentou que 26 deputados federais do Rio votaram contra o Plano de Recuperação Fiscal, tendo apenas o apoio de 20 votos da bancada. Demonstrou perseverança e conseguiu mais de 292 votos das outras bancadas, que por orientação dos governadores foram

solidários ao Rio aprovando a lei em vigor. Ressalta que o regime é opcional e está fazendo todo esforço para cumprir as exigências, inclusive irá questionar no STF a recente derrubada do veto da lei que concede aumento salarial para os Poderes. Alerta que se o estado não faz esse aperto e esse sacrifício não conseguirá sair da crise. Cita que com o Plano de Recuperação Fiscal já conseguiu colocar os salários em dia e ajustar o pagamento dos fornecedores. Encerra afirmando que se não forem resolvidas essas questões cruciais dos estados - o déficit fiscal e o problema da previdência, além da infraestrutura, o país não irá crescer e teremos que conviver com desemprego alto e problemas sociais.



FERNANDO PIMENTEL*

Após cumprimentar as demais autoridades e figuras públicas presentes, Pimentel considerou extremamente importante no momento que vivemos essa proposta para o equacionamento da previdência pública que vem sendo discutida no Fórum.

Disse que o governador Pezão falou rigorosamente em nome de todos os governadores do Brasil. Sobre o assunto, gostaria de dar um exemplo que havia dado há alguns dias num encontro que teve com estudantes do ensino médio da rede pública, quando o tema da crise que o País vive no momento apareceu com toda a força. A resposta de Pimentel foi de que o Brasil é um barco, uma embarcação grande, antiga já, com 500 anos ou mais, tal que ao longo da sua história foram sendo feitos furos no seu casco, alguns maiores outros menores, que teriam que ser consertados. Quando se está navegando num mar tranquilo, os furos não incomodam muito porque eles estão acima da linha d'água. Contudo, se vier uma tempestade, o navio vai fazer água porque aparecem furos no casco que não foram tampados, e se esses furos não forem corrigidos, ele pode até naufragar.

Os furos que há no casco são vários, havendo o provocado pela legislação trabalhista – que é inadequada, pelo sistema tributário que é ineficiente e anacrônico, mas o furo que está mais perto da linha d'água e por onde está entrando uma enxurrada que está fazendo o navio adernar é a questão previdenciária. E por que? Por dois motivos, um deles mencionado pelo governador Pezão (aliás, os dois foram mencionados por ele) um é porque a receita cai, devido à recessão, que faz o navio ficar pesado, e quanto mais pesado ele fica mais abaixo fica e a linha d'água vai subindo e o furo vai ficando abaixo dela. E o outro é o fato de que nós completamos o aniversário de 30 anos da Constituição de 1988, que, entre outras coisas, produziu essa situação de você só entrar no estado, hoje, nas carreiras públicas, com concurso público, o que significa que se entra para ficar, se é permanente, estável, em alguns casos é vitalício, inamovível etc.

Está dizendo isso, porque, no caso de Minas, ficou espantado porque a média das aposentadorias foi crescendo de maneira vertiginosa, eram quatro, cinco mil aposentadorias por ano, há dez anos, passaram para seis, depois oito hoje são 15 mil aposentadorias por ano, acho que estabilizou nesse número. Mas 15 mil aposentadorias por ano para um estado que tem 300 mil servidores ativos é 5% da folha.

* Governador do Estado de Minas Gerais.

Isso significa o que? Como disse o governador Pezão, sem fazer nada, a folha sobe 5% todo ano!

Tem que subir, pois, ao aposentar, é preciso substituir policiais, professores, médicos etc. Se colocar mais as progressões de carreira, que são o normal nas carreiras públicas, pode botar mais 2%; ou seja, 7% ao ano sem fazer nada, sem dar aumento nenhum, quando a inflação é praticamente metade disso ou menos até. Bom, e o déficit já está dado, já foi herdado, é o furo no casco por onde está entrando uma enxurrada de água. No nosso caso, a conta é muito simples de fazer, como se viu quando o professor Raul Velloso destacou o exemplo de Minas. O orçamento fiscal do estado, se fosse possível tirar a previdência, seria superavitário todo ano. Com todas as despesas do outro lado, exceto previdência, sobriariam R\$ 8 bilhões para fazer estradas, para fazer hospitais, para aumentar a qualidade da educação, da segurança ou o que fosse.

Bom, mas aí vem a previdência. Como é a conta da previdência? Resultado do ano passado. Foram arrecadados R\$ 6 bi., mais ou menos, de contribuição previdenciária dos beneficiários mais a patronal, e foram pagos R\$ 22 bilhões de folha. Então, ficaram faltando R\$ 16 bilhões. Dados 8 bi. de superávit fiscal, ainda ficaram faltando 8 bi. que é o déficit do estado. O déficit do estado de Minas Gerais se mostra integralmente causado pela previdência pública, e isso não é de hoje; isso vem desde pelo menos 2002, agravou-se muito em 2009, e agora vocês viram ali como diz o Wellington, a boca do jacaré escancarou-se e não vai fechar, não tem como fechar, pois não se pode mandar ninguém embora, não se pode cortar direitos.

Esse é um dos furos do casco do navio, mas esse é o mais premente porque se não fechá-lo logo está-se falando de um furo de um pedaço do navio, mas tem 27 pedaços iguais, o casco do navio Brasil é dividido em 27 sessões todas elas estão furadas, como é que vai fazer? Dobra-se a alíquota, passa-se de 5 para 10, a despesa é 22, o déficit continuou 12 bilhões. Nós estamos falando de discutir um novo modelo de financiamento para a previdência pública. E aí encerrou discutindo o que lhe parece ser a parte mais séria desse problema da previdência.

Há uma questão de mérito envolvida muito grave, que a sociedade brasileira não discutiu ainda porque ela não está, digamos assim, atenta para esse ponto. Há pouco ele recebia os sindicatos de funcionários públicos e chamou a atenção



para o fato de que se paga muito imposto para o estado, paga-se ICMS, IPVA, só que pouco disso está sendo usado para bancar a escola dos filhos das pessoas, o posto de saúde ou o destacamento da polícia militar. O grosso está indo para a previdência dos servidores, totalizando R\$ 180 bilhões por ano quando se inclui a União, algo que, na verdade, como os servidores alegam, é direito constitucional seu. Por isso é complicado, quando muitos tentam discutir previdência dos servidores como privilégios, algo que estes não aceitam.

Para Pimentel, o ponto é que o modelo de financiamento da previdência pública brasileira é insustentável. Então nós temos que criar um fundo, um fundo ou mais de um, 27 fundos pelo menos, capitalizados, sustentáveis que paguem aposentadoria dos servidores, isso tem que ser feito agora! E o professor Raul Velloso, a quem não cabe aqui explicar a proposta toda, porque seria muito longo, diz que temos como começar a tapar de fato o buraco do casco com antecipação de algumas desses, digamos assim, resultados futuros. Ou seja, tem solução para esse problema, isso tem que ser discutido de forma madura, de forma serena sem as paixões eleitorais, sem as paixões partidárias e é esse o esforço que o governador Pezão tem feito aqui no Rio, que nós temos tentado fazer também nos nossos estados e infelizmente às vezes a gente não tem a devida atenção da mídia especializada para isso, mas essa é uma questão crucial para o Brasil.

Pimentel tem certeza de que o cidadão brasileiro não sabe disso tudo, e o dia que ele souber ele vai se revoltar contra a forma como está sendo financiada a previdência pública, porque ele acha, e com razão, que o imposto dele não é para isso e não deve ser mesmo. É por isso que nós temos esse hiato gigantesco de infraestrutura no Brasil, é só por isso que nós temos esse hiato. Tivéssemos resolvido essa questão lá atrás, 30 ou 60 anos atrás, não teríamos tamanho hiato tão gritante. Pelo contrário, teríamos infraestrutura e um fundão tão capitalizado por exemplo como o fundo dos professores da província de Ontário, no Canadá, que investem no mundo inteiro e hoje é o quarto maior acionista da CEMIG, por exemplo, mas lá tem 80 anos que os fundos foram criados, segundo Pimentel. Então, essa é a discussão que se deve fazer.



WELLINGTON DIAS

Já no terceiro mandato, e tendo iniciado o primeiro em 2003, Wellington, começou dizendo ter tido o privilégio de ter sido eleito três vezes no primeiro turno e com possibilidade de ir para o quarto, também no primeiro turno, este ano (como de fato acabou indo). Destacou as dificuldades que os governadores têm passado, lembrando que em 2003 era vaiado pelo seu próprio partido, o Partido dos Trabalhadores. E um dos grandes desafios que se tinha era a alta e crescente dívida pública, que, no Piauí, em seu total, correspondia a quase duas vezes a receita corrente líquida (RCL), e aí chegou a um ponto em que o valor da prestação total da dívida entre 2003 e 2004 era de 22% da RCL.

Isso implicava a necessidade de um ajuste fiscal brutal ou de um superávit primário exageradamente elevado (saldo fiscal antes de pagar o serviço da dívida), para poder mantê-la sob controle. Então, com apoio do hoje ministro Barroso, que foi advogado do estado numa causa altamente relevante, chegou ao Supremo (à época dirigido pelo ministro Jobim) com a seguinte pergunta: se o Piauí para cumprir o artigo tal da Constituição, que diz que tem que mandar o dinheiro para os poderes, para cumprir o outro que diz que é para a aposentadoria, para cumprir o outro que diz que é tanto para educação, tem de comprometer o total de 109% da receita, qual é o artigo da Constituição que deve deixar de cumprir? Essa era a causa.

As negociações efetuadas à época entre o Judiciário e o Executivo Federal levaram à decisão de fixar um teto de pagamento pelos estados à União de 11% da receita, em vez dos antigos 13%, refinanciando o restante da dívida com a União. Foi a primeira renegociação das dívidas brasileiras de grande vulto, ali no começo do mandato.

Passando ao tema principal, perguntou se um governante, seja de um município de um estado da União, pode pegar o dinheiro dos impostos (na verdade, do povo) para pagar uma despesa tão alta de previdência? No Piauí, os servidores contribuem com 250 milhões por ano, e nisso já estão pagando 14% dos salários, o estado contribui com o dobro, 28%, e paga R\$ 500 milhões, só que a conta é R\$ 1 bi e 700. Então, e agora? A diferença – da ordem de R\$ 1 bilhão -- tem de sair dos cofres do estado (além da contribuição patronal), o que obviamente compromete fortemente o que o estado tem de fazer em matéria de políticas setoriais.

* Governador do Estado do Piauí.

Em matéria de previdência, não tem segredo, tem de se fazer cálculo atuarial: “Ah, eu quero me aposentar com 25 anos”, tem problema nenhum: “Ah, eu quero me aposentar com 30”, tem problema nenhum: “Ah, eu quero esse direito”, tem problema nenhum, desde que façamos cálculo atuarial, ou seja, tem de demonstrar a sustentabilidade desse compromisso no tempo, o que se faz normalmente pela instituição de um fundo de pensão à parte do orçamento público.

Então está errado o que nós estamos fazendo no Brasil, e se há duas coisas que se tem que mudar, a primeira é essa, ou seja, introduzir a regra de cálculo atuarial. Cumpre o cálculo atuarial? Se não cumprir, “dançou”... O outro, que não tem nada a ver com previdência, é a chamada paridade. Não existe como fechar um cálculo atuarial se o estado tiver de pagar algo ao ativo, e depois eu tiver que ir lá e fazer o mesmo na folha do aposentado.

O estado já é obrigado a pagar o piso do professor, o que é sustentado na receita do chamado Fundeb, mas na hora que tiver que pagar o mesmo na folha de aposentado, o estado não aguenta. O problema de desenvolvimento do meu estado é educação, então eu quero valorizar o magistério, e para valorizar o magistério eu preciso pagar bem, mas na previdência o raciocínio terá de ser outra, ou seja, terá de passar pelo teste de sustentabilidade, ou do cálculo atuarial.

Dito isso, o fórum dos governadores foi a Dilma e a Temer tratar com os dois sobre isso. Dilma fez algo que foi um passo, a discussão da regra 85-95, mas o que estavam propondo era um semestre de esclarecimento intensivo, isso aqui que foi dito por Pimentel, o que é previdência, como é que funciona? É uma poupança que você faz durante um período da vida para lá na frente poder lhe sustentar. Bem didático, seis meses todo mundo entendendo o que é previdência. Feito isso, parte-se para saber o que o povo quer. O povo quer que lá no Piauí se pegue 1 bilhão e continue pagando? Vamos continuar pagando é opção do povo, todo poder emana do povo, então vamos seguir, se não tem que mudar.

A propósito, o Piauí é um São Paulo dentro do Nordeste, com 3 milhões e 200 mil habitantes, o lugar que mais cresce no Brasil, cresceu em 2015, 16, 17, e está crescendo em 2018, sendo 62 bilhões de investimento no setor privado nesses últimos anos, com base em energia eólica, solar, gás, petróleo, mineração, ou seja, tudo o que era dever de casa fazer graças a Deus está-se fazendo. Um lugar bonito,



tem-se um trabalho muito grande na área de fruticultura irrigada, há sua zona de processamento de exportação, onde estão com as primeiras empresas, há grandes parques de energia solar e eólica que não produziam nada e hoje já produzem 2 gb de energia eólica e solar e vamos para os 20 gb, duas Belo Monte de energia renovável nos próximos anos.

Vale a pena conhecer o Delta do Parnaíba, depois a maior biblioteca da pré-história que é o Parque Nacional da Serra da Capivara. Fez-se um esforço e isso deu resultado, de 2002 a 2017 o Brasil cresceu 51%, o Nordeste 59%, e o Piauí 86%, e segue crescendo. O PIB piauiense era de R\$ 7 bi 425 hoje está chegando a 50 bi, há que chegar a 80 bi para chegar à média do país e algo aonde se pretende chegar em 2025. Isso ajudou que a estado tivesse um expressivo crescimento de receita.

Havia 70% de receita como transferência da União, ou parcela do fundo de participação, mas hoje o fundo de participação é de 45%, a receita própria é 55%, porque teve maior crescimento econômico local. Então a receita própria estadual ultrapassa a receita que vem da União, e isso é fundamental. A dívida é controlada, como dito ela era quase duas vezes, e hoje ela é 41% da receita. Em 2015, o Piauí tinha uma dívida de 62% da receita corrente líquida, tomou cerca de 2 bi emprestado, não foi para jogar fora, foi para investir casado com investimentos privados, a dívida caiu para 41. Ou seja, é preciso ter a coragem de ter medidas para fazer o país crescer. Sua dívida era quase 40% do PIB, hoje é menos de 7% do PIB e aí vamos lá para o principal problema, previdência.

O estado queria chegar o ano passado a 1 bilhão de 200 de déficit previdenciário, adotou uma série de medidas, alíquota de 14%, mais patronal de 28%, regularizaram-se as pensões, que é outro problema grave, por sua generosidade inviável. O que falta é fazer o cálculo atuarial, para ver o que cabe. Nas medidas que tomaram, uma que não foi fácil foi na Polícia Militar. Lá, pasmem, completou 30 de serviço sai aposentado, então para quem começou a trabalhar com 18, aos 48 se torna aposentado no auge do seu conhecimento, do seu preparo, enfim... Então o que se fez? Fez-se um acordo em que os praças vão até a major, seja, aumentaram o funil para poder ter crescimento interno e com isso eles aceitaram incluir as duas regras, os 30 anos de serviço e 60 de idade. Assim, fica mais tempo, o que é bom para eles porque têm mais condição de crescer internamente e é bom para os administradores, pois eles ficam mais tempo contribuindo. Essas medidas foram fechadas o ano passado, em cerca de 300 milhões a menos do que se queria, o que é um problema, pois é muito dinheiro que se tira dos investimentos.

É um problema nacional, foi dito aqui. Criou-se a previdência complementar, que agora é uma novidade. Na verdade, o Nordeste criou uma previdência complementar. A Previ Nordeste está em vigor, e em funcionamento. Pegamos a previdência da Bahia que estava avançada e todos se incorporaram a ela, adequando a cada legislação, e no Piauí também com a presença dos outros poderes, Tribunal de Contas etc., e maior controle de benefício.

Fiez-se um cálculo atuarial, na época dava R\$ 21 bi., mas agora está dando 18, está até menor. Criou-se um fundo com recebíveis, pois o estado tem mais ou menos 6 bi de recebíveis, de ICMS, IPVA etc., então jogou-se isso dentro de um fundo atuarial que nos permite ir para a securitização, que nos permite ter eficiência na cobrança, esse modelo de cobrança brasileiro também é uma vergonha. No modelo tradicional via procuradoria etc., com toda a burocracia se arrecadava R\$ 3 milhões e meio, estamos chegando lá, tem mês que chega a 30 milhões por mês dentro dessa eficiência na cobrança. E aí ao empresário do Piauí pode-se constatar que ele chia porque paga imposto (ninguém gosta de pagar imposto) mas o imposto menos ruim é aquele que todo mundo paga. Com esse negócio de imposto que um paga e o outro sonega quebra-se a economia local.

Colocou-se eficiência na cobrança, com uso de um call center de manhã, de tarde e de noite, bloqueiam-se bens, enfim, há o Banco do Brasil e parceiros que participam. O outro fundo é imobiliário. O Piauí tem uma característica que dá origem às terras que pertencem ao estado, há cerca de 9 milhões de hectares rurais, 5200 imóveis, então criou-se um fundo imobiliário. Quanto vale isso? Hoje vale mais ou menos 21 bi., acima inclusive do déficit atuarial.

Que outras ideias que já se estão praticando em adição a isso? Por exemplo, há imóveis rurais e planejamento para saber como o estado vai ganhar dinheiro com eles. Então, o setor privado vai lá pega aquele terreno, constrói colunas de apartamentos, uma parte disso é do estado, o aluguel advindo dali, ou a venda, e vai para o fundo de previdência. O estado tem terras lá no cerrado com alta produtividade, adotou-se uma regra que está em prática, de que para os primeiros 100 mil hectares, o privado paga seis sacas de soja por hectare para o fundo de previdência. Há terras na área das eólicas, por exemplo, que já se está experimentando com 30 mil hectares, se colocam lá torres de eólica, e o investidor paga por cada torre de eólica um arrendamento. Isso até melhorou agora, porque eram torres de baixa potência, com o primeiro contrato em torno de 1200, agora chega a 2400. São torres de 3,6 MG, aliás com fábrica no próprio Piauí, algo que ninguém sabe, produzindo

torres e produzindo uma montadora de geradores modernos que estão vendendo para outras regiões do Brasil.

Ainda como exemplo de coisas que se criaram por lá, o estado se valeu de ser o grande pagador e ter uma folha anual de mais ou menos R\$ 4 bi e meio, nos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público etc., então passou a tirar proveito disso. Foi feito um acordo com as imobiliárias, tal que de cada imóvel que esses servidores compram 2% vem para o fundo de previdência. Em adição, o estado buscou aproveitar as oportunidades de financiamento para investimento nos bancos multilaterais em Washington, para as áreas de alta rentabilidade no estado, como a energia eólica, acima de 20%, considerando aí a integração entre a energia eólica e solar. E há também outros investimentos como na área de produção de uva sem semente, onde a rentabilidade chega a 40% ao ano.



WEDER DE OLIVEIRA*

Ao agradecer o convite para participar do Fórum, o Ministro-Substituto do TCU alertou que precisamos de um pacto que vai exigir bastante esforço institucional e jurídico para superar os nossos problemas fiscais.

Ressalta que o Brasil está num processo contínuo e importante de evolução institucional, que se iniciou na década de 80 e que teve como avanço mais recente a promulgação da PEC do teto dos gastos públicos. Destaca que embora tenhamos enormes problemas, considera que estamos vencendo cada um deles no seu tempo. Do ponto de vista das finanças públicas, caracteriza três períodos: o primeiro na década de 80, quando atravessamos um período de leniência fiscal que levou à hiperinflação; o segundo, que define um equilíbrio fiscal sustentável e intertemporal que é a base da Lei de Responsabilidade Fiscal (2001), e um terceiro, mais recente, com a aprovação do teto do gasto público num modelo de rigidez fiscal constituída. Destaca que em poucos países do mundo se tem instituído uma rigidez fiscal tão extensa e tão profunda como foi estabelecido pela PEC do teto do gasto público em 2016.

Cita que essa leniência fiscal é exposta em matérias na década de 90, com a monumental existência de obras inacabadas em todo país, que geravam bilhões de reais de prejuízo.

Relembra que o ex-ministro Mailson da Nóbrega, em um artigo, mencionou que a Lei de Responsabilidade Fiscal se constituiu em uma revolução nas finanças públicas. Na sua opinião esse de fato foi talvez o último grande debate público brasileiro de envergadura sobre o tema, inclusive superando a discussão sobre a emenda do teto dos gastos públicos. Destaca que na época, a questão fiscal era muito pouco debatida e as discussões no âmbito do Congresso Nacional e na mídia sobre a LRF foram extremamente controvertidos e duraram mais de um ano. Já na emenda do teto do gasto público, o debate de finanças públicas já não representava tanta novidade, o que gerou menor controvérsia. Cita que na LRF, a ideia do equilíbrio fiscal intertemporal está baseada nas metas fiscais, no superávit primário e mesmo no resultado nominal, embora reconheça que alguns problemas existam porque outras normas não foram cumpridas em toda sua extensão.

Já com a emenda do teto do gasto público temos uma projeção de redução da despesa do estado em relação ao PIB da ordem de 4%. Então, cita que mais do que

* Ministro-Substituto do TCU.

controlar uma situação de déficit fiscal, o que a emenda propõe é uma mudança radical sobre a participação do estado. Assim, enfatiza que estamos atravessando um processo de profunda transformação e que isso começará a ser mais percebido nos próximos anos. Destaca que estamos num período de acomodação em que há enormes desafios pela frente com a emenda do teto dos gastos públicos que geram mudanças expressivas nas instituições orçamentárias e de finanças públicas, que no fundo se expressam nesse debate que foi apresentado no Fórum pelos governadores sob a ótica da previdência e dos problemas em infraestrutura. Essa é uma discussão no contexto geral das finanças públicas que deveria se refletir anualmente na tramitação do orçamento público.

Destaca que a primeira consequência da emenda do teto dos gastos públicos é a realidade orçamentária. Dessa forma, foi eliminada a possibilidade de fazermos orçamento baseado em superestimativas de receita que camuflavam diversos conflitos e levavam a decisões perdulárias mais à frente. Isso vai envolver inclusive debates mais profundos com os demais poderes, como o Legislativo e Judiciário. Nesse contexto, temos que debater como acomodar direitos sociais e o financiamento da previdência, dentro de uma realidade em que esses direitos não podem mais ser expandidos ou mesmos mantidos nas proporções de antes. Portanto, cita que esse é um desafio político que tende a ser imenso, que se expressa nas diversas críticas que a emenda do teto recebeu.

Menciona que esse é um processo que tem como efeito que de agora em diante para alguém ganhar, outros terão que perder. Assim, se um setor receber mais investimentos e recursos, uma outra área do governo terá que auferir menos. Trata-se de um processo de redistribuição dentro da área governamental, o que gera uma grande demanda por mais eficiência no âmbito da administração pública, como foi mencionado pelo governador Pezão. Além disso, o setor público irá necessitar de uma profunda capacidade de liderança e é preciso compreender que temos que fazer de forma diferente o que tem sido realizado até o momento. Assim, é necessário uma nova forma de gerir o estado em função das limitações nos gastos públicos e dessa nova realidade fiscal, o que irá determinar uma revolução na administração pública.



Ao refletir sobre três momentos: leniência, equilíbrio fiscal e rigidez fiscal constitucional, questiona: – o que virá posteriormente? Se a emenda do teto dos gastos vier a ser extinta voltamos para onde? Iremos para a leniência fiscal do passado ou retomamos para o equilíbrio fiscal sustentável? Na hipótese de permanecermos com o teto do gasto público há mais a ser feito priorizando a reforma da previdência e o processo orçamentário.

Além disso, menciona que é importante retomar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que pode ser uma alavanca com a emenda do teto constitucional. Cita que há muito a ser realizado em termos de resultado primário, dado que não existe uma legislação definindo precisamente o conceito, o que permite atualmente que essa medida seja reavaliada, sendo redefinida a cada ano de acordo com as necessidades políticas ou das finanças. O limite para o endividamento ainda não foi estabelecido e as despesas com pessoal padecem de alguns ajustes de interpretação que visam facilitar o enquadramento. Destaca que essa flexibilidade teve reflexos na previdência porque os aumentos que são dados aos servidores ativos se transformam em gastos com inativos no futuro.

No caso da renúncia de receita, a LRF foi projetada para dificultar os chamados gastos tributários, e em muitos casos, essas dificuldades foram superadas por interpretações, o que expandiu enormemente a renúncia de receita. Outro tópico importante refere-se ao controle das despesas obrigatórias. A LRF exigiu muito para se elevar as despesas obrigatórias. No entanto, as normas relativas ao controle do crescimento dessas despesas e também da previdência simplesmente não foram postas em prática até hoje e devem vir a ser efetivamente colocadas no futuro. Cita que em muitos casos, a LRF efetivamente somente teve eficácia quando judicializada, como no caso do Distrito Federal, em saber se a Câmara Distrital admitia um limite de percentual de 3% ou 6% da receita corrente líquida para a despesa pessoal, dado que o Distrito Federal tem as características de município e de estado (se fosse considerado estado o limite seria de 3%, se fosse visto como município o limite seria de 6%). O tema foi judicializado, a partir de uma motivação da Secretaria do Tesouro Nacional e então se fixou que o limite seria de 3% da receita corrente líquida.

Em outros casos, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi utilizada politicamente e assumia uma interpretação paradoxal. Muitas vezes se brandia a Lei de Responsabilidade Fiscal como um impedimento para quem estava no poder. De repente, quando muda se a posição se procura formas de não se cumprir a LRF. Cita o caso do PSDB que propunha um aumento no Bolsa Família, enquanto o presidente Lula exigia a fonte de financiamento dessa expansão. Menciona que existe um instrumento na

LRF chamado margem de expansão que deveria ser utilizado para controlar o crescimento da despesa obrigatória, tais como a despesa com pessoal e da previdência, que nunca foi colocada em prática. Portanto, conclui que não foi por falta de lei que chegamos a esse problema fiscal, mas devido a um problema institucional de todos os Poderes em aplicar uma lei que é impopular e demanda regras rigorosas para gastos públicos, mas que foi deixada de lado por questões políticas. Assim, alcançamos uma outra situação de impor maior rigor à despesa pública por meio da emenda do teto do gasto público.

Afirma que as várias discussões que foram discutidas no Fórum estão em torno do processo orçamentário. Cita uma entrevista do economista Pêrsio Arida que afirmou: “Orçamento é a maior discussão que uma sociedade tem que ter”. Isso porque não se trata apenas de uma discussão contábil, mas envolve o tema do financiamento da previdência e dos investimentos. Cita que o processo orçamentário no Brasil é pouco transparente, com baixa participação e que o cidadão comum não tem muito conhecimento desse debate. Considera que as emendas parlamentares são emendas paroquiais e que não há muita discussão sobre as políticas públicas. As comissões temáticas do Congresso Nacional pouco debatem o projeto de lei orçamentária, que está mais centrada na Comissão Mista de Orçamento. Os grandes números, impasses, onde vamos investir mais ou menos também não aparecem com clareza dentro do processo orçamentário.

Critica a natureza autorizativa do orçamento público. Então, considera um equívoco se ter uma Constituição que empoderou o Legislativo e balanceou esse equilíbrio de poderes e depois se ter uma peça orçamentária, que não é executada simplesmente por desígnios políticos. Afirma que não há dentro do sistema orçamentário uma clareza sobre o médio prazo que são importantes para os temas da previdência e do investimento. Assim, o orçamento sempre é visto como uma peça para o ano seguinte.

Destaca ainda a pulverização de ações que dificulta o alinhamento do desenvolvimento com um planejamento que se expresse no Orçamento. Considera que há uma excessiva vinculação das receitas sem uma avaliação dos resultados. Por exemplo, há o problema das obras inacabadas e do conseqüente desperdício bilionário que também é uma discussão que se dá em torno do orçamento. Citou o caso do TRT de São Paulo, em que o Congresso já tinha aportado quase todo o orçamento previsto e a obra estava pela metade. Então, se questionou como o Congresso Nacional continuou aportando recursos e essas obras não aconteciam. Então, se passaram 25 anos desse episódio e ainda continuamos com essa mesma realidade

de conviver com obras inacabadas. São mais de R\$ 130 bilhões para finalizar o que se precisa e há projetos na prateleira de R\$ 627 bilhões, que se não forem bem gerenciados serão fonte de desperdícios, o que é inaceitável, sobretudo no momento em que o País atravessa.

Cita dois trabalhos: um realizado pelo TCU e um outro do Ministério do Planejamento que apontam o mesmo diagnóstico: ausência de um projeto adequado, falta de fluxo financeiro e problemas técnicos de modo geral que levaram à paralisação das obras e o desperdício de bilhões de reais.

Em seguida apresenta propostas para solucionar esse problema: rigorosos estudos de viabilidade técnica e econômica para se descartarem obras que não contribuem para o desenvolvimento do país; obrigatoriedade de projeto executivo antes do início da obra e a garantia de disponibilidade de recursos financeiros. Afirma que essas propostas foram feitas por uma grande construtora que se envolveu na Lava Jato e que num acordo de leniência teve que publicar um pedido de desculpas. É a solução apontada pelo setor privado para evitar a paralisação das obras. Então, conclui que cabe ao setor público garantir a disponibilidade de recursos financeiros, iniciar projetos prontos e evitar o início de obras que não vão contribuir para o desenvolvimento. Afirma que já existe um artigo na Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê que projetos novos somente deverão ser implementados se estiverem com essas condições atendidas. Lamenta que esse dispositivo nunca foi colocado em prática para efetivamente evitar obras inacabadas.

Finaliza citando que temos um sistema baseado em três marcos: o PPA, a LDO e a Lei orçamentária. Afirma que a LDO é uma lei *sui generis* e genuinamente brasileira, que não existe em nenhum outro País, embora tenha alguma semelhança com o modelo americano e francês. O constituinte de 1988 criou a LDO na perspectiva de ela ser o repositório da discussão das grandes prioridades nacionais. Então, teríamos um debate em dois níveis: um nível global com o problema das finanças públicas, as prioridades e os grandes investimentos. Posteriormente, um nível mais detalhado na lei orçamentária anual. O resultado é que até hoje a LDO não cumpriu essa função, se envolvendo apenas no micro gerenciamento financeiro e dessa forma tem sido conduzida pelos próprios parlamentares. Então, esse é um instrumento pensado na Constituição com a finalidade de se discutirem os grandes temas das finanças públicas que se perdeu.

Para corrigir essa distorção aponta como uma das soluções uma proposta de emenda da Constituição em 2009 apresentada pelo senador Garibaldi Alves, que recebeu sua contribuição técnica. A ideia da PEC é adotar um novo modelo

orçamentário em que houvesse a fusão do PPA com a LDO, sendo então o momento adequado para realizar os grandes debates. Dessa forma, poderíamos pensar em definir limites globais nesse marco legal - antes da lei orçamentária - além de estabelecer créditos plurianuais para os investimentos, de modo a garantir recursos para evitar a paralisação de importantes e grandes empreendimentos para o País. Dessa forma, teríamos uma remodelação do processo de apreciação orçamentária no Congresso Nacional. Ou seja, parte dos problemas que estamos vivenciando na área de infraestrutura e da previdência é resultante das disfunções nas instituições orçamentárias e no inadequado cumprimento da legislação já existente como a Lei de Responsabilidade Fiscal.



CÉSAR BORGES*

César Borges iniciou ressaltando que o diagnóstico que aponta o desequilíbrio na previdência traz como consequência a falta de recursos fiscais para investir em infraestrutura. Uma saída que o país adotou na última década do século passado para o setor, ou seja, na década de 90, foi procurar uma parceria com o setor privado. Então, no governo Fernando Henrique começaram as primeiras concessões, inclusive em alguns estados brasileiros, como foi o caso do Paraná, num modelo até original. O governo federal fazia uma cessão (espécie de delegação) das suas estradas federais para que, fazendo a junção com as estradas estaduais, em alguns polos, uma estrada pudesse ajudar a viabilizar outra porque uma rodovia seria coletora e a outra artéria. Assim, desse modo foi implantada a concessão. Destaca que lamentavelmente não havia uma convicção da população de que pagar pedágio era algo a ser feito e muitos políticos de certa forma usaram essa ideia de forma populista o imposto único que existia e não era investido. Assim, até hoje o conceito de pedágio tem esse viés contrário, e assim estradas ficavam em péssimas condições porque o governo não conseguia realizar novos investimentos. Lembra que em outros setores a resistência é menor, como no caso da energia (em que a tarifa cresce acima da inflação) e da telefonia. Afirma que no setor rodoviário os investimentos do setor privado têm diminuído muito nos últimos tempos, assim como o público, por falta de ação do governo.

A despeito disso, menciona que no setor de rodovias as concessões conseguiram avançar. Entretanto, isso ficou muito circunscrito ao sudeste e sul do país, principalmente no estado de São Paulo. Cita que da malha rodoviária federal que alcança 65 mil km, apenas 9 mil Km foram concessionados. Ao considerar a malha pavimentada do país inteiro, que atinge 210 mil km, temos somente 20,7 mil Km concessionados, abrangendo estados e o governo federal. Cita que as concessões no Brasil ocorreram sob forma de ondas ao longo de um período de 20 anos, havendo períodos de uma defasagem e um hiato, entre uma e outra leva de novas concessões. Na primeira onda, no final dos anos 90, as concessões se concentraram em São Paulo e no Paraná. Entre 2007 a 2009, uma nova leva de concessões concentraram-se no governo federal e em São Paulo. Finalmente, uma terceira onda que iniciou em 2013 e 2014, com um intervalo entre 2015 e 2016, tiveram como objeto concessões no

* Ex-governador da Bahia e atual presidente da Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias (ABCR).

âmbito do governo federal, alcançando os grandes corredores de exportação para diminuir os custos das vendas externas dos produtos brasileiros.

Destaca que ao longo dessas duas décadas, o setor privado investiu R\$ 178 bilhões em rodovias no Brasil. Avalia que se não fosse por esse investimento o nível de serviços estaria totalmente degradado e o número de acidentes e mortes de brasileiros nas nossas estradas teria aumentado muito. Portanto, esses gastos que deixaram de ser encargo dos governos federal e estaduais deveriam ter sido redirecionados para saúde, educação e segurança pública, ou lamentavelmente, como está sendo exposto no Fórum estão sendo direcionados para pagar previdência.

Cita que o Brasil está ficando muito para trás em relação aos países congêneres (em termos territoriais) com relação à nossa infraestrutura. O hiato que existe hoje entre uma economia que é a 10ª maior economia do mundo e a nossa infraestrutura está se aprofundando. Avalia que não estamos evoluindo bem em termos de infraestrutura, principalmente a de logística de transporte, que abrange ferrovias, rodovias, portos e aeroportos. Em termos de rodovias, que é o principal modal do Brasil – e vejam como foi danosa ao país a recente greve dos caminhoneiros, disse ele – a posição nacional em relação aos países congêneres com a mesma extensão é realmente muito sofrível e não estamos vendo a curto prazo como sair dessa situação, porque se por um lado não há recurso fiscal para investir, por outro, o setor privado não vai se interessar por qualquer estrada. Por exemplo, a iniciativa privada não vai investir numa estrada *greenfield*, que não existe e que será implantada do zero. Ele terá interesse num projeto *brownfield*, com o objetivo de melhorar o nível de serviço. Por outro lado, aponta que há estradas com baixa

demanda que só poderão ser encaminhadas pelo setor público. Então, avalia que se o setor público não tiver margem fiscal para investir porque está pagando só previdência, então resolver o problema previdenciário é fundamental para viabilizar investimentos públicos. Além disso, se o governo for competente e capaz de atrair o setor privado para investir, então isso alivia a situação do setor público para aplicar em áreas mais essenciais como saúde, educação, segurança pública.

Alerta que o país está deixando de investir em infraestrutura porque a cada ano há menos recursos orçamentários e o governo não tem ainda a capacidade e



a dinâmica de trazer recursos internacionais. O País tem legislações complicadas, excesso de direitos trabalhistas e órgãos de controle que hoje influenciam tudo, inclusive tentando ditar políticas públicas muitas vezes divergentes do governo. Ou seja, os Poderes não têm se unido e conversado entre si, seja o Legislativo com o Judiciário e o Executivo. Menciona que quando se refere ao Legislativo inclui os órgãos de controle que são auxiliares desse Poder.

Então, lamenta que o investimento em infraestrutura no Brasil em 2018 deve ser 1,5% do PIB, quando deveríamos investir 4 a 5% do PIB. Cita que o investimento em transporte terrestre está em 0,5% do PIB e que praticamente não investimos em ferrovias que estão se deteriorando. Lembra que os aeroportos melhoraram recentemente, porque houve um aumento da participação do setor privado nesse segmento. Observa que o investimento na nossa malha viária é um valor que não dá sequer para repor o chamado estoque de infraestrutura. Assim, o nível de serviço das nossas estradas está se reduzindo significativamente. Temos que 50% de nossas estradas situam-se nas três últimas categorias: D, E e F dentro de um sistema de classificação que vai de A até F.

Aponta que a saída é procurar uma parceria com o setor privado. Temos um *pipeline* de projetos para serem colocados em licitação. Aponta que mais recentemente os estados brasileiros estão conseguindo avançar razoavelmente nessa agenda. O governador Fernando Pimentel fez recentemente uma concessão da BR-135 com sucesso, com outorga de R\$ 2 bilhões e 400 milhões. São Paulo já fez três concessões e deve fazer mais uma ou duas brevemente. O estado de Mato Grosso também está fazendo concessões e a Bahia que já tem três concessões fez mais uma recentemente.

Cita que há um *pipeline* de projetos que estão avançados pelo governo federal ou pelos estados que, somados alcançam 3.700 km de rodovias. Afirma que para esses projetos se concretizarem é preciso o auxílio de todos envolvidos. Menciona que os agentes públicos, seja ministro ou diretor de uma agência, têm o receio de tomar uma decisão porque estão sujeitos a uma penalização a posteriori do Tribunal de Contas da União ou do Ministério Público Federal. Isso prejudica muito a confiança no país e assim podemos perder uma grande oportunidade porque os capitais estão ansiosos de investir no Brasil ou em qualquer estado que esteja bem administrado.

Em seguida passa a enumerar alguns problemas que impedem que oportunidades se traduzam em investimentos. Primeiro, cita a ausência de um planejamento integrado e de uma visão de longo prazo. Em termos de financiamento o País se ressentente de maior número de fontes e formas de financiamento. Cita que o BNDES

era uma das fontes principais, mas se retraiu muito no atual governo, que utilizou esse banco para devolver recursos que tiveram origem no Tesouro Nacional. Assim, a carteira do BNDES é menos do que 50% do que foi no passado. Cita que há problemas nas licitações, na regulação e na operação por conta dos órgãos ambientais que atrasam em muito a licença ambiental e também há demora das desapropriações. Menciona que somente é possível lançar um edital de concessão passando pelo TCU, que faz uma análise bem acurada e recomenda refazer o edital. Posteriormente, há uma reanálise para somente depois ir para o leilão. Portanto, todos esses processos decisórios representam um verdadeiro calvário que geram muita demora e insegurança jurídica.

Na sequência aponta algumas recomendações para contornar os problemas anteriormente mencionados. Acha fundamental redefinir o processo decisório que deve ser baseado no planejamento de longo prazo. Afirma que é preciso conjugar a disponibilidade de recursos com a existência de bons projetos em prateleira e um planejamento de longo prazo. Então aponta que os estados brasileiros estão avançando mais do que a União com relação a bons projetos para serem concessionados e estão merecendo uma maior confiança durante o processo de implantação e vigência da concessão.

Cita que é preciso aprimorar o modelo de concessão e que não basta lançar o edital sem antes ele ter passado por um projeto básico que tenha realmente amadurecido. É preciso ter a obtenção prévia das licenças ambientais, caso contrário a população não irá entender porque se estará pagando pedágio e não tem os serviços adequados porque o órgão ambiental não concedeu a licença ambiental. Defende que os orçamentos dos investimentos (CAPEX) têm que ser bem claros e definidos, assim como os custos operacionais e de manutenção (OPEX). Acha importante considerar, de fato, as contribuições dos interessados no projeto durante as consultas públicas, qualificar técnica e financeiramente os licitantes e adotar critério de fixação e outorga como definição para aquele que vencer a licitação. Quanto a esse último ponto comenta que alguns governos privilegiaram o modelo de modicidade tarifária, no qual o vencedor é aquele que oferecer o menor preço de pedágio. Considera que essa não é uma boa prática porque se força o licitante a baixar muito o pedágio e depois se criam dificuldades na execução do contrato. Avalia ser muito melhor que o estado possa fixar uma tarifa que seja viável ao projeto e solicitar uma outorga, ou seja, um valor para aquele bem que é objeto da concessão. Cita que esse modelo tem tido sucesso em São Paulo, que tem 7 mil km concessionados e que apresenta um índice de estradas duplicadas por extensão territorial melhor do que a Califórnia

e a França. Já esse mesmo índice considerando o Brasil como um todo é de apenas 1/6 do observado na China.

Além disso, se pergunta o que é necessário para atrair mais investimento? Acha fundamental criar maior confiança no país e nos marcos regulatórios e prestigiar, respeitar e fortalecer as agências reguladoras. Cita que atualmente o TCU passou a ser uma agência reguladora de segunda instância, ou seja, a agência reguladora toma uma posição e o TCU em geral revisa. Critica esse modelo porque traz muita insegurança jurídica. Por exemplo, quando se realiza um reequilíbrio econômico de um contrato por determinada situação e este é implantado, logo em seguida o TCU se pronuncia e determina que será de outro modo. E assim observa que a posição do investidor internacional que passa por essa situação é de total insegurança jurídica porque a agência reguladora concedeu um determinado reequilíbrio, mas o TCU refez o reequilíbrio.

Finaliza afirmando que o caminho está na parceria, sendo fundamental ampliar a infraestrutura do país, caso contrário teremos um gargalo imenso para o desenvolvimento e a retomada do crescimento econômico. Acentua que não há desenvolvimento sem infraestrutura. Esse é um diagnóstico compartilhado por amplos setores, mas que ninguém se posiciona para trabalhar em conjunto. Então defende uma parceria: governo federal, governos estaduais (que estão vivendo uma crise fiscal), os órgãos de controle e o Ministério Público Federal. Alerta que enquanto não houver essa sensibilidade e cada um se mantier encastelado na sua corporação (achando-se dono da verdade) e não sentar para discutir numa mesa de negociações da forma mais democrática possível não vamos avançar para melhorar a infraestrutura e quem vai arcar com o ônus é a economia do país. Então vamos caminhar para um caos e para um gargalo. Aponta que há potencialidades e investidores interessados, mas temos que ser competentes e ter espírito público e vislumbrar a nação como um todo e não ter a visão da corporação como sendo a mais importante. Dessa forma, teremos a possibilidade de tirar o país de um colapso na nossa infraestrutura, o que será fundamental para a retomada do crescimento econômico, após essa grande crise econômica que vivenciamos.



BERNARDO FIGUEIREDO*

Inicia sua apresentação agradecendo o convite do Fórum e alertando que é preciso ter consciência da gravidade do déficit em infraestrutura do Brasil. Cita o movimento dos caminhoneiros que paralisou o país e mostrou a dependência que temos do modal rodoviário e das suas disfuncionalidades. Por exemplo, o caminhoneiro típico no Brasil dirige 15 horas por dia com excesso de peso em um veículo que tem em média 18 anos de idade. Esse é o modelo que movimenta a nossa economia. Considera que esse tipo de operação não é mais sustentável e por isso precisamos investir em infraestrutura adequada para o País. Cita que a Fundação Dom Cabral está realizando um trabalho em bases técnicas, absolutamente *up to date* no que deve ser feito e constata a necessidade de um elevado volume de recursos necessários. Alerta que a iniciativa privada não irá realizar sozinha todo esse esforço porque no restante do mundo não ocorre desse modo. Considera que a iniciativa privada é muito eficiente em ser uma fonte complementar ao governo na sustentação do investimento. Por exemplo, quando se realiza uma concessão numa rodovia se garante que ela será mantida em um bom nível durante determinado período. Menciona que quando São Paulo cobrou outorga é porque o estado anteriormente havia feito a duplicação da rodovia. Assim, aponta que o estado tem que ser um parceiro, realizando e eventualmente antecipando investimento para viabilizar que a iniciativa privada atue de forma complementar. Então, defende a abertura de um espaço fiscal para aplicação em projetos selecionados, a exemplo do que ocorreu no governo Lula com a tutela do FMI. Ressalta que essa experiência promoveu um importante avanço na infraestrutura nesse período porque se tinha um volume de recursos assegurados para iniciar e finalizar as obras.

Avalia que o maior problema que o País enfrentou foi com a baixa eficiência para executar as obras e que não adianta atribuir a culpa ao TCU. Assim é preciso reconhecer que no Brasil realizamos a preparação das ações de forma muito mal feita com projetos de baixa qualidade com estudos de demanda e análises econômico-financeiras precárias. Então, avalia que se iniciarmos uma obra sem saber qual é o custo real daquele empreendimento com certeza isso irá gerar um problema mais adiante. Portanto, compreende que o problema não se resume apenas a ter capacidade financeira ou o investimento, que é uma etapa importante, mas acredita que preparar bem as ações é fundamental. Nesse sentido, é preciso ter a consciência de que o estado não tem mais a possibilidade de fazer tudo. Por exemplo, se o estado

* Economista e consultor. Ex-presidente da Empresa de Planejamento e Logística (EPL).

constrói uma rodovia, as etapas seguintes são de cuidar da obra, supervisionar, contratar manutenção, capina, colocar placas, dentre outros. Isso porque o estado não tem aparato de gestão e tem sérias dificuldades fiscais. Então, quando se passa um empreendimento para a iniciativa privada, o aparato do estado é de fiscalizar se o contrato e as obrigações estão sendo cumpridas. Nesse caso, avalia que a concessão é o caminho mais sustentável para realizar os empreendimentos. Portanto, se houver uma boa preparação e dinheiro para alavancar o investimento privado, as chances para obtenção de bom resultado são elevadas. Aponta que temos várias experiências no país que comprovam o sucesso das concessões.

Em seguida destaca a importância de usar os ativos de que o setor público dispõe para gerar um espaço fiscal para os investimentos em infraestrutura. Por exemplo, enfatiza que temos um grande ativo ferroviário que são os contratos de concessão que estão vencendo. Então, defende que é preciso maximizar o valor dos ativos que serão gerados e revertê-los para as rodovias. Aponta que não devemos utilizar os recursos da outorga para serem aplicados em favor do Tesouro Nacional porque isso se traduzia numa visão de que a infraestrutura não é necessária. De forma análoga, é preciso gerar valor para os ativos imobiliários ligados às ferrovias que estão abandonados. Cita que temos grandes imóveis ferroviários que não são mais operacionais e que estão se deteriorando nos centros urbanos e que precisam ser revitalizados. Menciona como um bom exemplo o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro que foi revitalizado e está gerando desenvolvimento a partir de uma área absolutamente degradada.

Finaliza afirmando que é preciso ter consciência da urgência que temos de ampliar a infraestrutura no país. Defende que é preciso abrir um espaço fiscal para que aliado ao processo de parceria com a iniciativa privada alavancar um significativo investimento em infraestrutura. Além disso, para se ter sustentabilidade e eficiência no setor é preciso preparar bem os projetos, ter bons contratos e realizar boas parcerias com a iniciativa privada.

