idp

BOLETIM
ECONOMIA EMPÍRICA

VOL I
Nº III

JUNHO 2020
ISSN 2675-3391

ARTIGOS

BRASIL E COVID-19: UMA AGENDA PARA RECUPERAÇÃO

LEI KANDIR: COMO RESOLVER UM CONFLITO FEDERATIVO (QUASE) INSOLÚVEL

RECESSÃO, EMISSÃO DE MOEDA, INFLAÇÃO E DÍVIDA PÚBLICA

apresentação

O Boletim Economia Empírica é o periódico oficial do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, criado em 2019 e ligado ao Programa de Mestrado em Economia do IDP. Possui publicação bimestral, de acesso livre, contendo artigos, textos para discussão e pareceres técnicos enxutos sobre os diversos temas que possuem interface com a Ciência Econômica. Tem interesse em publicações inéditas e serve como meio de divulgação da produção científica interna e externa ao instituto.

As opiniões e pareceres contidos nos artigos são exclusivas de seus respectivos autores, não se estendendo aos órgãos em que atuam profissionalmente nem ao referido Boletim.

É permitida a reprodução total ou parcial destes artigos.

A presente edição trata de diversos assuntos, incluindo agenda para recuperação do Brasíl pós Covid-19, política monetária, home office, federalismo fiscal, crescimento econômico, tributação, finanças, mercado de trabalho, entre outros. Essa diversidade de temas reflete a heterogeneidade do corpo docente e - principalmente - discente do IDP, onde os seus integrantes possuem grandes expertises nas mais distintas áreas.

A proposital despadronização dos artigos propicia uma leitura mais leve, além de proporcionar maior liberdade aos autores na estruturação dos seus textos. Desejamos uma ótima leitura a todos!

MATHIAS SCHNEID TESSMANN[1]
Coordenação do Mestrado em Economia

1 Doutorando em Economia com ênfase em Finanças pela Universidade Católica de Brasília, possui mestrado em Economia Aplicada pelo Programa de Pós Graduação em Organizações e Mercados da UFPel e bacharelado em Ciências Econômicas pela mesma universidade. Atualmente é coordenador do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, assessor acadêmico e professor no IDP.

índice

1. BRASIL E COVID-19: UMA AGENDA PARA RECUPERAÇÃO
PG. 04

2. VIESES EM TEMPOS DE VOLATILIDADE: COMO AS PREFERÊNCIAS IDEOLÓGICAS E EMOCIONAIS AGEM NOS MERCADOS DE CAPITAIS
PG. 08

3. A POLÍTICA MONETÁRIA NO CENÁRIO DA PANDEMIA
PG. 14

4. LEI KANDIR: COMO RESOLVER UM CONFLITO FEDERATIVO (QUASE) INSOLÚVEL
PG. 18

5. ORGANIZANDO O DESPOJO DE GUERRA: ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020
PG. 24

6. TRABALHO REMOTO NO SERVIÇO PÚBLICO: O NOVO NORMAL
PG. 31

7. RELACIONAMENTO ENTRE O BANCO CENTRAL DO BRASIL E O TESOURO NACIONAL: MELHORIAS RECÉM OCORRIDAS
PG. 38

8. A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E PRODUTIVIDADE
PG. 46

9. GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM ESTATAIS: O PROBLEMA DE ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO
PG. 52

10. A EQUIVOCADA INTERPRETAÇÃO DO REGIME TRIBUTÁRIO DO SIMPLES NACIONAL COMO UMA POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL
PG. 60

11. QUAL A CONEXÃO EXISTENTE ENTRE AS VARIÁVEIS RISCO PAÍS, IBOVESPA E TAXA DE CÂMBIO NO BRASIL
PG. 66

12. MERCADO DE APLICATIVOS: IMPLICAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO EM VIRTUDE DE RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO
PG. 71

13. RECESSÃO, EMISSÃO DE MOEDA, INFLAÇÃO E DÍVIDA PÚBLICA
PG. 79

14. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 1202/2007 QUE VISA DISCIPLINAR A ATIVIDADE DE ***LOBBY***
PG. 82

15. UM ESTUDO SOBRE O HOME OFFICE NO SETOR PÚBLICO E PRIVADO DO PASSADO AOS TEMPOS ATUAIS
PG. 86

BRASIL E COVID-19: UMA AGENDA PARA RECUPERAÇÃO

José Luiz Rossi Júnior[1]
Fabiano Rodrigues Bastos[2]

A pandemia causada pelo vírus COVID-19 postergou a importante agenda de reformas do Brasil. Compreensivelmente, o país foi forçado a mudar o foco para questões de saúde relacionadas à epidemia e às dificuldades socioeconômicas imediatas associadas à queda repentina da atividade econômica. A implementação efetiva de respostas à emergência sanitária e de políticas para proteger os mais vulneráveis e as pequenas e médias empresas (PMEs) é agora primordial, mas os planos de abrandamento das restrições de movimento (transição) e questões relativas à recuperação econômica também são vitais neste momento. O planejamento para a saída do confinamento em um país grande e diversificado como o Brasil é um desafio multifacetado que envolve a priorização do salvamento de vidas, ao mesmo tempo em que se leva em conta a necessidade de restaurar fontes de renda e emprego através da normalização da atividade econômica. Na fase de recuperação, o governo precisará continuar com o apoio à população mais vulnerável e às PMEs, mas também deverá promover a adaptação produtiva da força de trabalho e das empresas ao cenário pós-COVID-19, enquanto gradualmente restabelece mecanismos de realocação de mercado. Além disso, será essencial recuperar o impulso para as reformas fiscais e buscar avanços mais ousados na agenda de produtividade para que o país alcance a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado baseado em um maior dinamismo do setor privado. Finalmente, o COVID-19 expôs a necessidade de se aprimorar significativamente as políticas públicas na área social através de uma visão mais granular sobre os potenciais beneficiários que permita uma melhor focalização, avaliação de impacto e mecanismos para rápida implementação. Este será um fator-chave para a estabilidade social e inclusão produtiva nos cenários pós-COVID-19.

Macrofiscal

Quando a epidemia chegou ao país, o Brasil seguia uma agenda de reformas fiscais politicamente complexa para garantir a sustentabilidade da dívida pública. Foram alcançados avanços relevantes nas reformas e a trajetória projetada da dívida pública (como % do PIB) mostrava uma potencial melhora, apontando para a estabilização no médio prazo, apesar dos riscos e de reformas fiscais adicionais ainda pendentes. O impulso reformista foi fortemente impactado pela epidemia e a perspectiva fiscal de médio prazo tornou-se pior e mais incerta. A dívida pública deve crescer em 2020 (superando 85% do PIB) à medida em que a atividade

[1] Ph.D em economia pela Yale University, coordenador do Mestrado Profissional em Economia do IDP e Economista-País do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

[2] Ph.D em economia University of Maryland e Economista no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

econômica entra em colapso e o déficit fiscal aumenta devido a justificadas medidas fiscais expansionistas.

As políticas fiscais e monetárias de resposta à crise estão sendo contundentes e irão exercer importante efeito mitigador em 2020, mas a partir de 2021 será importante reorientá-las e conciliar recuperação, apoio focalizado aos mais vulneráveis e sustentabilidade fiscal, inclusive retomando a agenda de reformas. O risco macroeconômico brasileiro será maior durante a etapa de recuperação e não há espaço para manter em 2021 o mesmo pacote de resposta à crise. Isto levaria a uma rápida deterioração da trajetória esperada da dívida pública com impacto sobre as expectativas de inflação, taxa de juros e volatilidade cambial. Todos estes fatores jogam contra uma recuperação sustentada. Outra fonte de preocupação macroeconômica atual é risco fiscal significativo associado aos governos subnacionais que também enfrentam os duros impactos da epidemia, além dos desequilíbrios estruturais em suas finanças. Tanto a nível federal quanto subnacional, as políticas macroeconômicas durante a recuperação deverão evitar a perenização de medidas extraordinárias, retomando a agenda de reformas como mecanismo para lidar com desequilíbrios estruturais ao invés de tentar tratar seus sintomas temporariamente no âmbito da resposta à crise - por exemplo, a pandemia expôs ainda mais a necessidade de reformas estruturais na gestão fiscal brasileira para corrigir problemas como o excesso de rigidez orçamentária, a falta de planejamento de médio prazo e o federalismo não cooperativo. O legado macroeconômico, institucional, distributivo e de crescimento potencial deixado pela crise dependerá em grande medida das políticas adotadas durante a recuperação e da capacidade do poder público em navegar a economia política do momento evitando perenizar benefícios a grupos que possuem condições de se ajustar à nova realidade.

Setor Privado

O setor privado brasileiro há muito tempo se caracteriza pela baixa produtividade causada por diversos fatores, incluindo o excesso de burocracia e regulação, um ambiente de negócios oneroso e altas barreiras ao comércio internacional. Antes da epidemia, o governo vinha patrocinando um movimento para reduzir a burocracia, abrir a economia e diminuir os obstáculos para fazer negócios. Um número crescente de empresas conseguiu acessar os mercados de capitais domésticos à medida que as taxas de juros de equilíbrio diminuíram devido ao progresso gradual na frente fiscal combinado com expectativas de inflação ancoradas.

No entanto, esses fatores positivos ainda não haviam se traduzido em uma melhoria consistente do crescimento, mostrando que as reformas fiscais não são suficientes, embora necessárias, para garantir o crescimento sustentado. As medidas de ajuda emergencial para as empresas resistirem ao choque da pandemia terão um papel importante se satisfatoriamente implementadas, particularmente entre as PMEs. No entanto, as deficiências estruturais de produtividade subjacentes permanecerão. Determinantes críticos da competitividade do setor privado, como abertura e integração internacional, reforma tributária e investimento em infraestrutura estão na lista de prioridades, mas ainda enfrentam significativos desafios de implementação. Durante a etapa de recuperação, será importante avançar na agenda de produtividade.

Encontrar um equilíbrio entre a manutenção de auxílios emergenciais para preservar a estrutura produtiva e permitir que incentivos de mercado atuem na realocação de recursos será chave para melhorar o crescimento da produtividade do setor privado. Isso envolve muita atenção em impulsionar uma melhor alocação dos recursos produtivos. Eventuais iniciativas de proteção de mercado precisam ser atenuadas. Nesse contexto, é fundamental implementar políticas de concorrência que criem igualdade de condições e dinamismo nos negócios. A agenda de abertura comercial é um instrumento poderoso para esse fim, mas requer o combate às pressões políticas de grupos econômicos influentes. O papel do setor financeiro privado também virá à tona, que deverá enfrentar incentivos para uma maior tomada de risco e competição. O rico segmento de startups no Brasil (incluindo o setor financeiro) será uma importante alavanca para promover tais transformações. Por fim, a reforma tributária para tornar o sistema mais simples e menos custoso de ser cumprido é um elemento central para melhorar a competitividade do setor privado brasileiro.

Setor Social

O Brasil é caracterizado por uma profunda desigualdade de oportunidades entre seus cidadãos. Isso se reflete em vários indicadores, como desigualdade de renda, desempenho contrastante em resultados de testes educacionais por níveis de renda e prestação desigual de serviços básicos. Um grande setor informal e baixos níveis de capital humano complicam ainda mais a inclusão produtiva. Nesse contexto, alguns importantes indicadores sociais relacionados à pobreza e à desigualdade já vinham apresentando tendências de piora nos últimos anos. O fraco desempenho econômico e a dinâmica do mercado de trabalho têm sido parte da explicação. No entanto, há amplo espaço para melhorar a focalização e a efetividade das políticas sociais voltadas aos mais pobres e vulneráveis. Atualmente, há importantes vazamentos de políticas sociais para segmentos da população que não estão entre os mais vulneráveis. Além disso, a avaliação das políticas públicas pode ser aprimorada e mais difundida para melhorar seu impacto. A injusta situação social no Brasil é um problema de desenvolvimento de primeira ordem que a epidemia potencializará, e a etapa de recuperação precisa atacar tanto os aspectos conjunturais e sintomáticos quanto estruturais do problema.

Um ingrediente da resposta imediata à crise é a provisão de renda emergencial para os mais vulneráveis, incluindo os do setor informal. A implementação da assistência emergencial foi fundamental para evitar o desespero de milhões de famílias que ficaram sem renda durante a epidemia. As discussões em torno da implementação dessa resposta evidenciaram o fato de que o país não tem uma avaliação abrangente daqueles que se enquadram na categoria de informais, muito menos a capacidade de monitorar e avaliar intervenções direcionadas voltadas para ajudá-los. Levar o recurso para quem não fazia parte de programas como o Bolsa-Família ou aqueles não inscritos no Cadastro Único (lista governamental que identifica famílias de baixa renda) tem sido mais difícil do que o esperado. Mais de 5,5 milhões de brasileiros com renda de até meio salário mínimo, elegíveis para receber o benefício, não possuem conta bancária ou acesso regular à internet.

De forma mais ampla, já durante a etapa de recuperação, será fundamental que o Estado brasileiro reveja seu quadro de políticas sociais para proteger os mais vulneráveis de forma mais eficaz e promover a adaptação produtiva da força de trabalho. De acordo com o Banco Mundial, o número de pessoas vivendo com menos de US$ 1,90 por dia no país passará

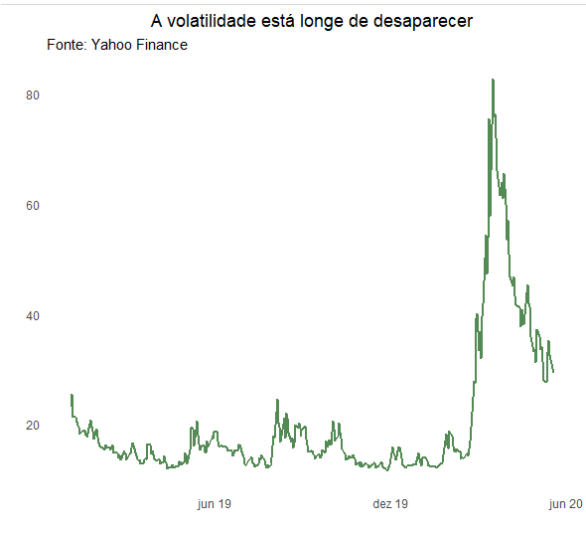
de 9,3 milhões em 2018 para 14,7 milhões até o final de 2020. A taxa de pobreza extrema atingiria 7% da população, o nível mais alto desde 2006. Isso representará desafios sociais significativos para o Brasil daqui para frente. O foco nos mais vulneráveis é fundamental e precisa ser associado a iniciativas sobre emprego, requalificação e treinamento para adaptação produtiva, bem como modernos esquemas de seguro de renda mínima. O país precisa mapear e concentrar esforços, em particular, nos jovens vulneráveis com o objetivo de qualificá-los para participar das oportunidades econômicas que surgirão em um mundo pós-COVID-19.

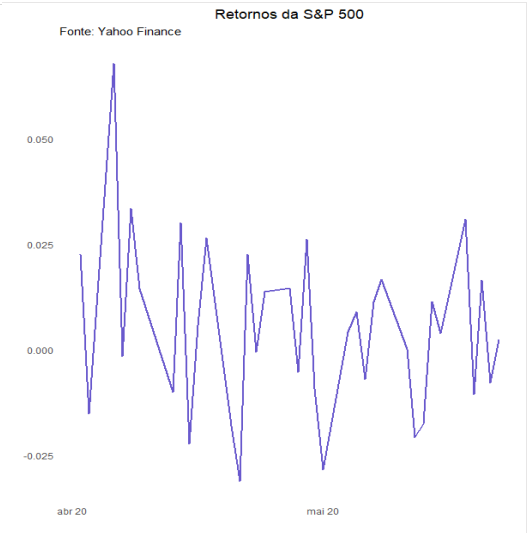
ISSN 2675-3391

VIESES EM TEMPOS DE VOLATILIDADE: COMO AS PREFERÊNCIAS IDEOLÓGICAS E EMOCIONAIS AGEM NOS MERCADOS DE CAPITAIS

Omar Barroso Khodr[3]

Aviso legal: Este artigo não reflete sobre sugestões de investimentos. O conteúdo discutido é apenas de cunho educacional e informativo. Foi escrito em 26 de maio de 2020.





Elaboração do Autor

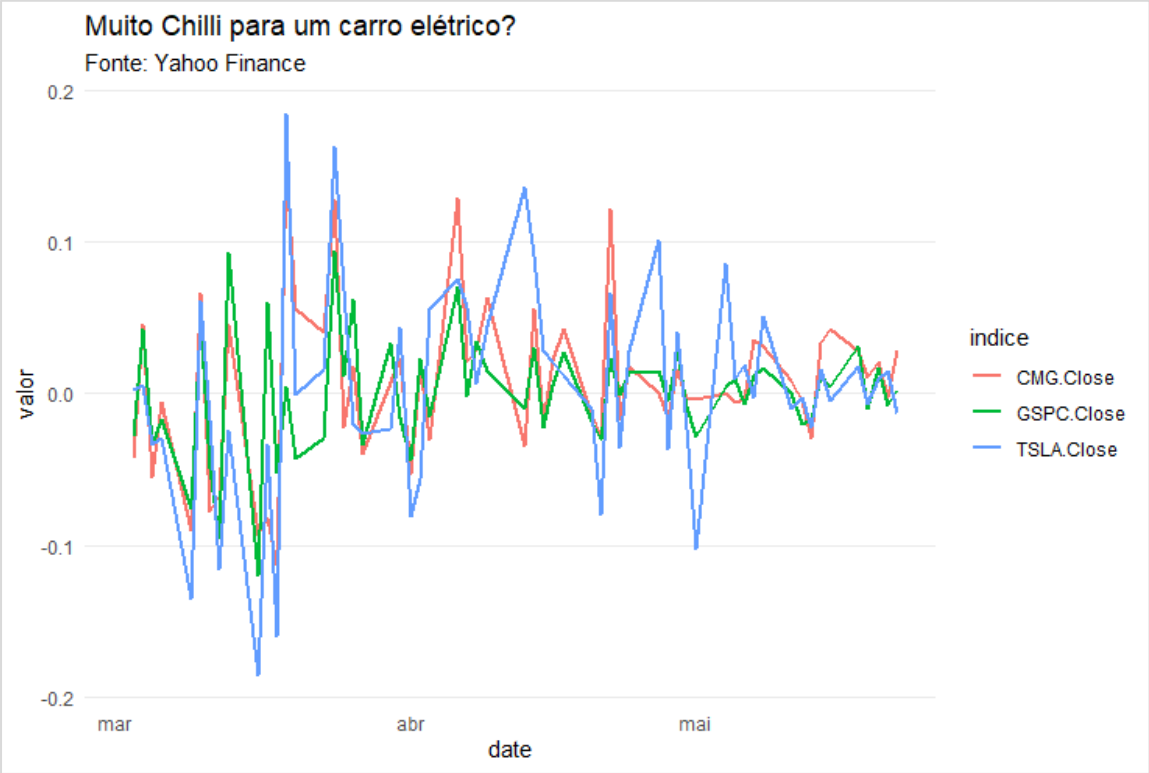
Após os grandes swings nas bolsas de valores que ocorreram em março de 2020, o mês de abril e maio aparentaram trazer um breve suspiro diante um cenário tão adverso. Porém, mesmo com altas significantes como ocorreu no fechamento de 2,953.91 pontos do índice S&P 500 em 18 de maio, a realidade é que a segurança nos mercados está longe de se estabilizar. O índice de volatilidade VIX, continua a seguir os maiores níveis históricos mesmo com as altas da S&P 500. Podemos observar que mesmo após o aumento acentuado no começo de 2020, a baixa do índice VIX ainda está em torno de 29 e 30. Todavia, devemos lembrar que o VIX segue um ritmo devagar sobre o tempo e os investidores preferem comprar quando o VIX estiver em alta e vender na queda.

[3] Possui graduação em Jornalismo pelo IESB, MBA in Global Banking & Finance pela European University Business School. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP e Chefe de Serviços do Departamento de Estudos Econômicos do CADE.

Este tipo de comportamento, pode estar causado uma sobrevalorização dos mercados, podemos ver este exemplo pelos picos acentuados sobre os retornos do índice S&P 500 ao longo de abril e maio de 2020, com variações acentuadas.

Otimismo ingênuo?

Qualquer leitor com um senso comum básico em economia, pode deduzir que os impactos da pandemia do Covid-19 foram terríveis para os comércios e os negócios, principalmente nos setores de varejo, restaurante, viagens, entretenimento, imóveis, energia



e setores de manufatura. As restrições de mobilidade impedem aglomerações de pessoas, o que força certos tipos de negócios a adaptarem seus serviços para delivery enquanto outros experenciam total congelamento de produção durante este período. Isto resultou em 2,4 milhões de reivindicações de desemprego nos EUA e retração do PIB em países como a França em -5,8% e Grã-Bretanha em -2%. Todavia, mesmo com esta bruta realidade ocorrendo sobre a economia real, muitos investidores acreditam no possível boom após a pandemia. No gráfico abaixo, podemos ver este exemplo sobre a variação dos preços de ações das empresas americanas como a rede de fast food Chipotle (CMG) e a Tesla (TSLA) que fabrica carros elétricos ao índice S&P500. Vemos destacadamente o pico do preço de fechamento das ações da TSLA em meados de março e abril, assim como a CMG segue padrões similares durante estes mesmos meses.

Elaboração do autor

O interessante disto tudo, é que na realidade os restaurantes provavelmente são os negócios que estão sofrendo mais adversidades durante a pandemia. Em termos financeiros, isto também é nada bom para a rede CMG, que teve uma queda de 16% em suas vendas em março, os lucros da empresa também tiveram grandes perdas, com a queda de 35% da receita operacional da empresa. E este padrão continuará conforme a pandemia persistir. No caso da TSLA, as vendas de carro sofreram uma queda de 25,6% nos EUA, além da pandemia não excluir as dificuldades da TSLA em se ajustar perante todas as dificuldades de produção. Devemos lembrar que a TSLA possuí fabricas fechadas desde 26 de março, e desde então o CEO da empresa Elon Musk, tem pressionado a possibilidade de abertura das produções com comentários intensos sobre a paralização social. De qualquer maneira, muito dos investidores ignoraram a controvérsia e escolheram em apostar no possível boom da TSLA após a pandemia, o mesmo acontece com a CMG. Com isso, podemos dizer duas coisas, os investidores de ambas as marcas são exatamente fieis aos modelos de negócios das duas empresas, e/ou que existe algum tipo de viés na visão destes investidores.

Excesso de confiança

A economia comportamental discute vários tipos de vieses que agentes econômicos tomam nas tomadas de decisões. De fato, o melhor 'laboratório' para conduzir estes testes estão presentes nos mercados financeiros. O excesso de confiança (EC), é um viés clássico da economia comportamental, muitas vezes investidores se vem capazes de controlar uma situação com algum tipo de artimanha original. Em 2006, foi descoberto por um estudo conduzido James Montier que 74% dos gestores de fundos consideram suas habilidades de investimento acima da média, enquanto 26% se consideram com habilidades medianas. De acordo com Montier, a teoria do EC existe quatro tipos de vieses:

1) Over ranking: Quando o sujeito acredita que suas habilidades são melhores do que realmente são.
2) Ilusão de controle: Quando o sujeito acredita ter controle de uma situação quando na verdade não têm.
3) Otimismo sobre o tempo: Quando as pessoas as pessoas superestimam a rapidez com que podem trabalhar e subestimam quanto tempo levam para fazer as coisas.
4) Efeito desejável: Quando as pessoas subestimam um evento por conta de suas preferências e desejos.

O que está ocorrendo em relação ao índice VIX e sobre valorização da S&P 500 e das ações da CMG e da TSLA, é um caso da ilusão de controle e do efeito desejável. Ou seja, os fiéis investidores da TSLA acreditam que mesmo diante um cenário que as vendas de automóveis despencaram e aonde existe limitações de mobilidade, em um futuro próximo os veículos da TSLA darão a volta por cima. Em relação ao CMG a análise é mais complexa, pois é evidente que restaurantes estão comprometidos por conta da pandemia. Talvez seja possível que os investidores estejam apostando no modelo de negócio atual (serviços delivery) ou na preferência dos consumidores pelo CMG ser um fast food mais requintado em relação aos tradicionais como McDonald's. De qualquer modo, é difícil assumir

empiricamente o que está acontecendo sem um estudo apropriado, mas de forma intuitiva é evidente que vieses estão fortemente em jogo.

Concurso de Beleza

Como Keynes escreveu no capítulo 12 da teoria geral, os mercados de capitais muitas vezes funcionam quase como uma extensão de concursos de beleza. O 'concurso de beleza' foi feito em um jornal da época no qual 100 fotos de mulheres, e os participantes foram convidados a escolher um conjunto de seis fotografias das mulheres "mais atraentes". Aqueles cujo conjunto de seis seleções (incluindo o rosto mais popular) fossem escolhidos seriam então inscritos em um sorteio para ganhar um prêmio. Obviamente o conceito de 'beleza' é muito subjetivo, pois todos temos nossas preferências estéticas de acordo com vieses culturais e pessoais. Com isso, a estratégia ingênua partia quando a maioria escolhia o rosto mais bonito de acordo com essas preferências culturais, o que cria grandes vieses de decisões. Keynes dizia que algo similar ocorre nos mercados de capitais, no qual investidores partem do princípio que muitas vezes um bom investimento é aquele que o mercado e a mídia dizem ser bom.

Este caso é evidente no exemplo da CMG, que é uma companhia considerada um 'blue chip', um termo que vem dos jogos de cassino que a ficha azul é mais valiosa. Com isso, alguns investidores acreditam que ter a CMG em suas carteiras de investimento é uma garantia de rentabilidade no futuro próximo, mas este julgamento é avaliado apenas pela reputação das companhias em revistas de negócios como a Forbes. Neste caso, o viés do concurso de beleza é somado com o excesso de confiança, o que explica brevemente a valorização da CMG, independente do cenário econômico atual e altos níveis de volatilidade. Em relação a TSLA, é mais complicado pelo fato de envolver preferências emocionais e ideológicas dos investidores que acreditam religiosamente nos ambiciosos planos do CEO Elon Musk. Isto ocorre independente do histórico de longos períodos de dívidas da empresa e os vários erros de imagem pública que Musk cometeu e sua inabilidade de agir como um administrador executivo. De qualquer maneira, o caso da própria TSLA e dos seus investidores merece talvez um próximo artigo ou estudo adequado pois existem vários pontos que devem ser analisados.

Conclusão

Todos nós estamos vulneráveis aos nossos próprios vieses ideológicos, como o grande lutador Bruce Lee dizia, "Nossa emoções podem ser nossos piores inimigos se deixar-nos serem controladas por elas". Neste caso, os piores inimigos dos investidores neste momento, talvez sejam eles mesmos e seu otimismo ingênuo (em um contexto geral). Também, devemos destacar que avaliamos apenas duas companhias, talvez este padrão esteja acontecendo em outras ou não. De qualquer maneira, os altos níveis de volatilidade e as variações da S&P 500 são sinais claros que as adversidades trazidas pela atual pandemia estão longe de desaparecerem.

A filosofia do cosmicismo desenvolvida pelo escritor H.P. Lovecraft afirma que os seres humanos são completamente vulneráveis diante a existência galáctica. Ou seja, de acordo com Lovecraft, independente dos nossos esforços e idolatrias mentais, somos impotentes

quando comparados ao universo não existe nada que podemos fazer para controlar certos fatores externos. Este padrão vem se repetindo incontavelmente nos mercados de capitais, no qual acreditamos ter o controle de administrar situações de risco ou prevê-las, enquanto na maioria das vezes somos pegos completamente desprevenidos, algo que ficou claro diante a pandemia. Isto não quer dizer que todos perderão, ou que devemos fazer nada, pelo contrário, alguns investidores estão ganhando durante estes tempos de crise. Provavelmente a resposta esteja mais em relação a visão Darwinista da adaptabilidade do ambiente ao invés do apego as emoções e ideologias.

Referências

KEYNES, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan, 1936.

MONTIER, James. Global Equity Strategy: Behaving badly. Global Equity| Strategy. DrKW Macro research, 2006.

Os dados financeiros e das séries temporais foram todos acessados via api do website Yahoo Finance.

A POLÍTICA MONETÁRIA NO CENÁRIO DA PANDEMIA

Alexandre Vasconcelos Lima[4]

Vivemos uma situação atípica. O panorama é catastrófico do ponto de vista sanitário, milhares de vidas perdidas e um vírus com grande facilidade de contágio. Nesse sentido, o Governo tomou a medida de combate a pandemia conhecida desde a antiguidade, a quarentena da população.

Esse cenário de isolamento social gerou diversas consequências econômicas. Queda da atividade econômica, aumento no desemprego, mortalidade de empresas. A resposta governamental veio através de elevação dos gastos, a fim de preservar empregos e dar algum fôlego para as empresas, especialmente as pequenas. Em outras palavras, adotou-se uma política fiscal expansionista. Mas, e a política monetária? Quais instrumentos seriam possíveis dado o cenário de pouca atividade econômica, baixa inflação e necessidade de aumento dos gastos públicos.

O Comitê de Política Monetária (COPOM) reduziu a taxa básica de juros, Selic, buscando aquecer a economia, tornando o crédito mais barato e, portanto, deslocando a curva do mercado monetário (LM) para a direita, aumentando o produto (Y) de equilíbrio.

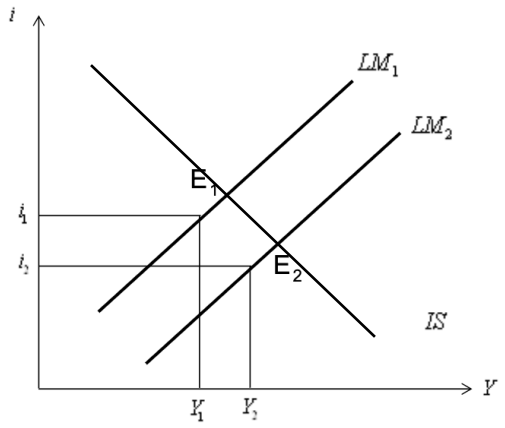


Gráfico 1 - Política Monetária Expansionista.

O problema, em geral, é que esse aumento da atividade econômica vem acompanhado de inflação, pois a demanda aumenta e a oferta é mantida no curto prazo. Para

[4] É mestrando em Economia pelo IDP/ Brasília, graduado em Estatística pela UnB, com especialização em Matemática e Estatística pela UFLA e MBA em Finanças pelo IBMEC e em Business Analytics pela FGV. Atualmente é líder em Analytics da Caixa Seguradora.

controlar essa elevação no nível de preços, faz-se necessário um aumento de juros para a, consequente, queda de demanda.

Entretanto, o que foi visto foi que o corte na taxa de juros não conseguiu aquecer a economia, tampouco há aumento esperado na inflação. Nesse ponto, o que foi visto foi uma queda tão acentuada da demanda agregada e um cenário tão complicado no que tange a perda de renda da população que, mesmo com o menor nível histórico dos juros, não houve aquecimento da economia. Ressalta-se, ainda, que, diante desse cenário, os próprios bancos restringiram créditos, mesmo captando a uma taxa relativamente baixa.

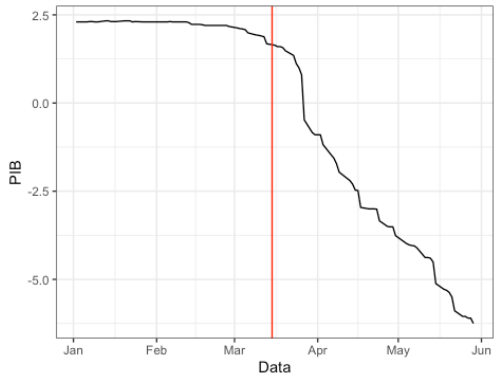
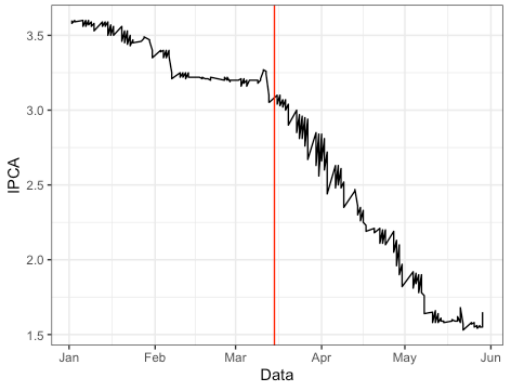


Gráfico 2 - Expectativa para o PIB (mediana do mercado) segundo a data da reunião Focus.

Gráfico 3 – Expectativa do mercado para a inflação (mediana do mercado) segundo a data da reunião Focus.



Analisando as expectativas do mercado, vislumbra-se espaço para um novo corte de juros, sem que afete de forma significativa a inflação. Contudo, há muitas dúvidas se a queda nos juros poderá reaquecer a economia e se não será necessária uma medida mais robusta de estímulo à economia.

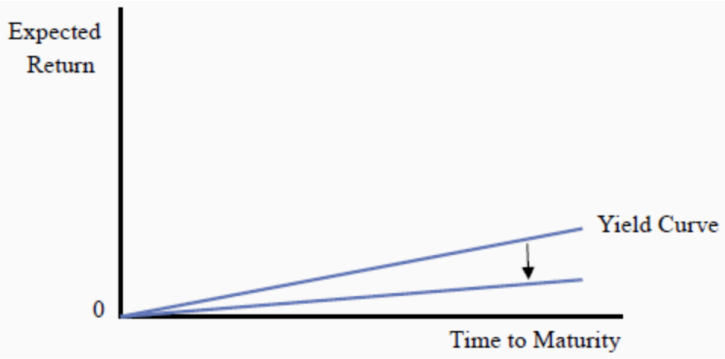
Quantitative Easing

Uma alternativa mais agressiva de estímulo à economia seria o Quantitative Easing (QE). Essa medida foi utilizada pelo governo americano na última crise econômica e também foi adotada nessa pandemia.

O QE é basicamente uma ação do Banco Central (BC) no mercado de títulos, no qual atua comprando os títulos de longo prazo. Assim, ele dá liquidez ao mercado e derruba a taxa

de juros. Com a queda dos juros, família e empresas poderão renegociar suas dívidas, tornando-as mais baratas e tendo um fôlego financeiro. O gráfico abaixo mostra esse processo em que os títulos com longo tempo de maturidade são comprados pelo BC e assim promove uma derrubada na curva de juros (yeld curve).

Gráfico 4 - Curva de juros e a mudança com o Quantitative Easing.



Apesar do aumento da reserva bancária, não haveria aumento da inflação, pois essa medida ficaria restrita ao balanço do Banco Central (aumentaria o ativo – títulos públicos – e do lado do passivo aumentaria a quantidade de papel moeda em poder do público ao mesmo tempo que as reservas bancárias reduziriam).

A crítica de muitos economistas é de que o uso dessa política enfraquece a tese de independência do Banco Central, pois atuaria financiando os gastos fiscais do Governo. Apesar da crítica e dos possíveis efeitos negativos, é uma medida a ser considerada face ao cenário atual.

Teoria Moderna da Moeda

Surgiu, recentemente, uma nova tese defendida por alguns economistas onde países que emitem a própria moeda (como o Brasil) não teriam restrição e poderiam emitir moeda de forma ilimitada para melhorar a vida da população. Ou seja, governos soberanos nunca ficam sem dinheiro, pois eles mesmo emitem a moeda.

Entretanto, ignoram que emitir moeda é dívida do governo. Ao final, teríamos um problema de dominância fiscal, situação em que o país não consegue financiar os próprios gastos por meio de impostos, tendo a inflação descontrolado e o aumento dos juros (remédio usado para controlar o processo inflacionário) torna a dinâmica da dívida explosiva. Assim, o processo inflacionário é definido pelo fiscal e não o monetário.

Esse problema já foi vivenciado no país, quando era necessário imprimir papel para que o governo fechasse a conta, em um processo chamado senhoriagem. Ao final, foi criado

o Real e uma moeda escritural, unidade real de valor – URV –, que convertia os preços em um novo padrão monetário.

Dívida pública

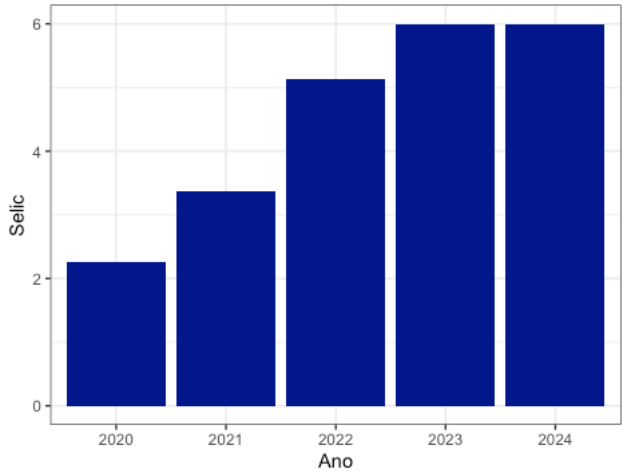
É consenso que, face à situação extraordinária e ao aumento dos gastos do Governo, não se pode pensar, no primeiro momento, na dívida pública do país. Entretanto, passada a pandemia, é esperado que a situação fiscal do Brasil esteja mais complicada do que no início do ano, quando já era difícil.

Nesse sentido, reformas estruturais, como a administrativa e a tributária são fundamentais no processo de retomada da confiança, contenção dos gastos públicos e melhora das expectativas. Assim, poderíamos controlar a trajetória da dívida e, com o crescimento do produto, diminuir a relação dívida/PIB.

Já as medidas de políticas monetárias também podem ajudar o Brasil no controle da sua dívida. A queda dos juros torna o custo da dívida mais barato e permitirá que o controle seja mais fácil. Essa queda dos juros pode se dar tanto pela queda da Selic quanto com a redução dos juros de longo prazo, alternativa usando o Quantitative Easing.

De qualquer maneira, não é esperado que os juros fiquem nesse patamar por muito tempo. O mercado espera um aumento dos juros para 6% a.a. em 2023.

Gráfico 5 - Taxa Selic esperada pelo mercado (mediana) ao final de cada ano.



LEI KANDIR: COMO RESOLVER UM CONFLITO FEDERATIVO (QUASE) INSOLÚVEL?

Os aspectos jurisprudenciais, econômicos e circunstanciais que tornaram possível o acordo na ADO 25

Andrea de Quadros Dantas[5]

Gustavo José de Guimarães e Souza[6] [7]

Em setembro de 1996, foi promulgada a Lei Kandir (LC 87), que dispunha sobre o tributo estadual de maior arrecadação da federação brasileira, o ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação). A referida Lei previa a desoneração sobre a exportação dos bens básicos e semielaborados, que acarretaria perda inicial de receita dos Estados e seus Municípios. A fim de compensar os Estados por essa perda, durante o período de transição entre os regimes de tributação, estabeleceu-se, no anexo da Lei, uma entrega temporária de recursos, denominado de Seguro Receita, que deveria viger até 2002. Isso porque houve entendimento de que essa redução na arrecadação seria temporária e, posteriormente, revertida em ganhos em função do aumento das exportações, importações e crescimento econômico. Todavia, essas entregas temporárias foram estendidas por sucessivos dispositivos legais até a presente data, o que resultou em um dos maiores e mais debatidos conflitos federativos entre União e Estados.

Vinte anos mais tarde, em 30 de novembro de 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) pautou simultaneamente o julgamento de três ações que discutiam aspectos distintos sobre o direito à pretensa compensação da Lei Kandir, quais sejam, a ADO 25 e a ACOs 779 e 1044. Findo os julgamentos, esperava-se a resolução do (quase) insolúvel conflito, o que, de fato, não ocorreu.

Tal litígio se manteve latente por mais 3 anos, até que, nos autos da ADO 25, foi instituída uma Comissão Especial de Conciliação, formada por representantes da União e dos Estados. A referida Comissão conseguiu propor um fim ao conflito mediante um histórico

[5] Advogada da União lotada no Departamento de Controle Concentrado, na Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), órgão da AGU responsável pela defesa da União perante o STF. Pesquisadora Visitante na Universidade de Stanford (California/EUA) em 2017/2018. Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília/Uniceub.

[6] Servidor de carreira do Banco Central do Brasil atuando como Diretor na Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia. Professor permanente do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e professor-pesquisador na Universidade Federal de Goiás (UFG). Economista com especialização em estatística e mestrado em economia. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília – UnB com estágio doutoral na Columbia University (NYC, 2011-2012).

[7] Os autores participaram da Comissão Especial de Conciliação na ADO 25 como representantes da União.

acordo que deverá ser homologado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na sessão de 20 de maio de 2020.

Paradoxalmente, as razões que impediram a resolução do conflito no julgamento de 30 de novembro de 2016 permitiram a construção do acordo em 2020. Para compreender aparente contradição, é imprescindível retomar o que restou decidido pelo Supremo, tanto na ADO 25, como nas ACOs 779 e 1044.

Inicialmente, há que se ressaltar que, em ambos os casos, o debate acerca da compensação dos Estados em função da desoneração do ICMS sobre exportação remete-se ao que foi previsto no artigo 91 do ADCT: a edição de uma nova lei complementar que iria regulamentar a forma de repasse de verbas da União aos Estados e ao Distrito Federal, a título de compensação temporária pelas supostas perdas de arrecadação ainda decorrentes da desoneração do ICMS sobre exportação.

O § 3º da norma estabelece que, enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002. Ademais, seu § 2º insere a denominada cláusula de cessação do repasse, o que ocorrerá quando o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a 80%, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

No âmbito da ADO 25, o Estado do Pará, autor da ação, alegava, em síntese, que o artigo 91 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, teria previsto um sistema de compensação financeira, para amenizar os prejuízos sofridos pela desoneração do ICMS sobre as operações de exportação de mercadorias e serviços. Entretanto, tal dispositivo não fora regulamentado, o que, na visão do Estado, geraria perda de receitas para os entes estaduais exportadores de produtos primários e semielaborados.

Ao julgar tal ação direta, o STF reconheceu a omissão legislativa inconstitucional e declarou a mora do Congresso Nacional quanto à edição da lei complementar prevista no artigo 91 do ADCT. Na ocasião, a Corte Suprema fixou o prazo de 12 meses para que fosse sanada a omissão legislativa, sob pena de transferência provisória da referida competência ao Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, restou decidido que, na hipótese de a lei complementar em questão não ser editada no citado prazo, o TCU ficaria responsável por fixar o valor das supostas perdas para definição do montante a ser transferido, anualmente, aos entes federados como decorrência do art. 91 do ADCT.

Em tal julgamento, entretanto, não restou esclarecido se a regra temporária prevista no artigo 91 do ADCT, a qual estava presente no Anexo da LC 87/96, teria sido declarada inconstitucional, em consequência do reconhecimento da omissão, ou se tal sistemática permaneceria válida até a edição da lei complementar ou a estipulação de novos critérios de repasse pelo TCU. Entretanto, a ausência de novas discussões sobre a sistemática de transferência a ser utilizada durante os primeiros 12 meses parecia indicar a validade da citada regra temporária.

Por sua vez, o debate posto nas ações cíveis originárias, entre elas a ACO 779 e ACO 1044, refere-se à cobrança dos Estados em face da União de valores correspondentes às

supostas compensações financeiras pelas alegadas perdas decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações. Em tais processos, o STF aderiu à tese da União, no sentido da ausência de previsão normativa do alegado direito dos Estados, de uma compensação adicional àquela já efetivada pela União, visto que não se depreende de nenhum normativo legal ou constitucional a previsão de compensação integral por supostas perdas de arrecadação decorrentes da desoneração do ICMS exportação.

De fato, em tais precedentes foram firmadas duas teses, quais sejam: (i) a pretensão estadual de compensação integral pelas perdas decorrentes da arrecadação do ICMS sobre a exportação não sobressai, a priori, do art. 91 do ADCT; tampouco há na Lei Complementar nº 87/96 determinação nesse sentido; e (ii) enquanto não for editada a lei complementar a que se refere o caput do mesmo dispositivo, permanece vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da LC nº 87/96, com a redação dada pela LC nº 115/02.

A segunda tese, exposta expressamente em ambos os acórdãos (ACOs 779 e 1044), parecia confirmar a premissa subliminar presente no acórdão da ADO 25, no sentido da validade da metodologia de repasse temporário prevista no artigo 91 do ADCT, a despeito do reconhecimento da omissão inconstitucional.

Entretanto, em maio de 2017, o julgamento da ACO 792, com objeto idêntico às ACOs 779 e 1044, lançaria as primeiras dúvidas acerca do efetivo alcance da declaração de inconstitucionalidade por omissão nos autos da ADO 25. No referido acórdão, restou afirmado que “a declaração de inércia legislativa inconstitucional e a imposição de eventuais efeitos aditivos por decisão em controle abstrato e concentrado de omissão não guarda pertinência com esta demanda indenizatória deduzida pelas partes Agravantes em relação a período certo e anterior à asserção de mora inconstitucional”, tendo concluído que “o presente feito distingue-se e independe da ADO 25”. A partir de tal precedente, ganha força o argumento sustentado pelos Estados no sentido de que o STF, ao declarar a omissão inconstitucional na ADO 25, teria implicitamente reconhecido a inconstitucionalidade da sistemática temporária de repasse prevista no artigo 91 do ADCT.

Apesar de tal divergência, a interpretação conjunta dos precedentes do STF ainda parecia favorecer a União, na medida em que, ao menos até a data da declaração da omissão legislativa, em novembro de 2016, haveria que se reconhecer a validade da sistemática de entrega de recursos prevista o art. 91 do ADCT, bem como a ausência de direito dos Estados à compensação integral de supostas perdas decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações.

Contudo, ao relembrar o único precedente de acordo já realizado no âmbito do STF, entre União e Estados, tem-se uma reversão dessa tendência de prolação de uma decisão favorável ao ente central. No caso, trata-se do julgamento dos Mandados de Segurança 34.023, 34.110 e 34.122, impetrados por diversos Estados, nos quais se discutia a incidência de juros simples ou compostos sobre os contratos de refinanciamento, nos termos da LC 151/2015. A peculiaridade de tal precedente refere-se ao fato de que, a despeito do reconhecimento pela maioria dos Ministros do STF da tese da União sobre a incidência de juros compostos, o processo foi suspenso para se permitir um acordo entre União e Estados para a elaboração de um projeto de lei, que revogaria a LC 151/2015.

Mais interessante do que o encaminhamento do acordo foi a mensagem expressa do STF, no sentido da necessidade de que essa nova lei trouxesse condições de refinanciamento

mais favoráveis aos Estados. Assim, nem mesmo a sinalização antes realizada na sessão de julgamento acerca do direito da União aos juros compostos, foi suficiente para lhe garantir alguma vantagem na futura negociação com os Estados. Tal acordo culminou, posteriormente, na edição da LC 156/2015.

Percebe-se, assim, que o cenário jurisprudencial não permitia a nenhum dos entes federados afirmar com segurança qual seria a solução jurídica adotada pelo STF, no caso da permanência da inércia legislativa.

Se havia dúvidas razoáveis na esfera judicial, as discussões no âmbito financeiro apresentavam-se ainda mais extremadas. Tais debates desenvolveram-se na Comissão Mista do Congresso Nacional sobre a Lei Kandir, instaurada após a decisão do STF na ADO 25.

De um lado, os Estados mantinham o argumento de existência de vultosos créditos perante a União, a despeito dos citados precedentes do STF, afastando o direito à uma compensação integral pelas perdas decorrentes da arrecadação do ICMS sobre a exportação. Nesse contexto, apresentaram perante tal comissão mista estudos do Comsefaz, que estimava perdas no período de 1996-2016 de R$ 548,78 bilhões.

Com base em tais estimativas, o projeto de lei complementar incluído no relatório da citada Comissão Mista estabelecia duas obrigações para a União decorrentes da incidência do artigo 91 do ADCT: (i) a compensação, no prazo de 30 anos, das supostas perdas, que de acordo como os dados apresentados pelos Estados alcançavam o montante de R$ 548,78 bilhões em julho de 2017; e (ii) o repasse anual de R$ 39 bilhões, atualizados anualmente pela inflação, até que cumprida as condições previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 2º do projeto de lei, não sendo possível definir, a priori, quando até quando perduraria tal repasse.

De outro lado, a União encaminhou estudos à citada comissão mista do Congresso, os quais resultavam em três cenários possíveis sob a perspectiva do ente central. Em primeiro plano, não haveria como reconhecer nenhum débito pretérito da União com os Estados, eis que o STF já havia afirmado a ausência de direito dos Estados à compensação integral das perdas de arrecadação de ICMS sobre exportação, e a União já teria efetivado os repasses nos termos da regra temporária prevista no artigo 91 do ADCT.

O segundo cenário reportava-se à implementação da cláusula de cessação prevista no § 2º do artigo 91 do ADCT, o que resultaria no reconhecimento de que a União não mais teria a obrigação de efetivar qualquer repasse a título de compensação pela exoneração do ICMS sobre a exportação. A efetiva implementação da cláusula de cessação restou demonstrada na Nota Técnica nº 44, de 09 de novembro de 2017, elaborada pela Assessoria Especial do Gabinete do Ministro da Fazenda.

De acordo com a citada nota técnica, no ano de 2017, “23 estados já não deveriam receber qualquer entrega da União de acordo com o que prevê o art. 91 do ADCT”, de modo que somente DF, MA, PI, RJ e RN não teriam obtido os critérios da cláusula de cessação até 2017. Da mesma forma, a nota exemplificava diversas mudanças normativas recentes como a Resolução do Senado 13/2012, a Emenda Constitucional 87/2015 e Convênio ICMS 106/2017 que contribuem para que o ICMS tenha cada vez mais o produto de sua arrecadação destinado ao Estado onde ocorre o consumo das mercadorias, bens ou serviços. Nesse sentido, em poucos anos todos os Estados já teriam cumprido o que estabelecido na regra de cessação do artigo 91 do ADCT.

Em terceiro plano, considerando os dados apresentados na Nota Técnica nº 42, de 11 de outubro de 2017, elaborada pela Assessoria Especial do Gabinete do Ministro da Fazenda apresentado na Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir (Ofício 47/MF de 2017), a União afirmava que se fosse possível efetuar o cálculo efetivo do fluxo de arrecadação dos Estados, poder-se-ia demonstrar que, decorrido um período inicial, tais entes subnacionais tiveram ganhos, e não perdas, em termos da arrecadação de ICMS com o advento da Lei Kandir.

Em 2018, instado pelo STF a parametrizar uma possível entrega de recursos conforme previsão do art. 91 do ADCT, o relatório técnico do TCU concluiu que, pelos cálculos realizados em 2018, a regra de cessação prevista no § 2º do artigo 91 do ADCT teria sido implementada em todos os Estados, indicando o fim das entregas temporárias. Ressalte-se que, a despeito de o TCU não ter firmado um posicionamento oficial sobre tal relatório, é fato que lhe foi conferida ampla publicidade, inclusive no âmbito do STF e dos Poderes Executivo federal e estaduais.

Em resumo, quanto à discussão acerca dos valores envolvidos em eventual acordo a ser firmado entre União e Estados e DF, tem-se, de um lado, a União afirmando não ter absolutamente nenhum débito com os Estados e sequer uma obrigação futura, seja em razão da implementação da cláusula de cessação, conforme estudos disponíveis, seja pela inexistência de perdas permanentes mesmo após duas décadas do advento das desonerações; e de outro, os entes subnacionais sustentando uma dívida atualizada de mais de R$ 700 bilhões.

Como já ressaltado, esse cenário extremo em termos de valores financeiros associava-se ao contexto de incerteza jurídica acerca do alcance da decisão do STF na ADO 25, especialmente diante da possibilidade de eventual atuação da Corte como legislador positivo.

No caso, como dito no início do texto, paradoxalmente as contradições dos precedentes do STF acabaram por conferir incentivos aos Estados e à União para avançarem nas negociações, eis que nenhum dos lados podia fiar-se completamente na tese por eles defendida. De fato, a despeito dos valores apresentados pelos Estados no âmbito da Comissão Mista do Congresso Nacional, os precedentes do STF, fixados nas citadas ACOs, pareciam indicar a ausência de qualquer débito da União, ao menos até o reconhecimento da omissão inconstitucional, em novembro de 2016.

Ademais, embora a União estivesse em uma posição aparentemente mais favorável, alguns fatores indicavam sua predisposição à negociação. O primeiro, e mais importante deles, deriva de um dos temas de campanha do atual Presidente da República, intitulada "Mais Brasil, Menos Brasília". Trata-se do Plano Mais Brasil apresentado pelo Ministério da Economia e consubstanciado na PEC 188 de 2019, a qual prevê uma reestruturação federalista, ampliando-se a descentralização de responsabilidade e de recursos, com a instituição de um novo repasse financeiro aos Estados, o que viria a permitir uma disponibilidade orçamentária indispensável ao sucesso da conciliação.

A utilização desse novo sistema de entrega de recursos, prevista no pacto federativo, para solucionar esse complexo litígio entre União e Estados, com a possibilidade de previsão de um período de transição entre o antigo e novo modelo federativo, mostrou-se uma solução boa para todas as partes envolvidas, gerando o que John von Neumann e Oskar Morgenstern conceituam de um jogo de soma positiva. Assim, o novo pacto federativo

poderia ser efetivamente construído sob os pilares da cooperação, encerrando-se definitivamente tal conflito.

Outro fator reporta-se exatamente à indefinição do alcance e das consequências da decisão proferida pelo STF na ADO 25. No ponto, embora o curto lapso temporal favorecesse a União, a existência de precedente no qual o STF decidira a favor dos Estados, a despeito do reconhecimento do direito da União, corroborava com a construção de um cenário de incerteza acerca do futuro posicionamento do Supremo. Ademais, considerando os fundamentos postos no acórdão da ADO 25, não parecia crível um cenário no qual a decisão ali proferida não resultasse efetivamente em algum proveito econômico aos Estados.

Por fim, o esgotamento do prazo de funcionamento da Comissão de Conciliação, que poderia gerar eventual retorno do tema ao TCU, ou mesmo uma atuação positiva do próprio STF, somado à insurgência da atual crise de saúde pública com graves consequências econômicas e a necessidade urgente de direcionar recursos adicionais aos entes subnacionais no enfrentamento da pandemia de Covid-19, funcionou como um último fator decisivo para que o acordo se tornasse realidade.

Apesar do reconhecimento da relevância e da singularidade do referido acordo, o qual reflete a potencialidade de cooperação dos entes federados, não se pode ignorar que a sua concretização deu-se em função da presença de inúmeros elementos convergentes, mas, surpreendentemente, a incerteza jurídica parece ter sido a pedra de toque sobre a qual se fundou o acordo.[8]

[8] Artigo originalmente publicado em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-kandir-como-resolver-um-conflito-federativo-quase-insoluvel-20052020

ORGANIZANDO O DESPOJO DE GUERRA: ANÁLISE DA EMENDA CONSTITICIONAL 106/2020

Luciana de Paula Nazareno Martins Marinho[9]

Introdução

Episódio de crise faz parte da história da sociedade. Analisando o panorama pré-Covid, o Brasil buscava soluções para sair da amarga crise fiscal que lhe trouxe déficits primários consecutivos desde 2015. Entretanto, é notório afirmar que em 2019 o país começava a construir um cenário propício de guinada econômica promovida pelos debates e aprovações de reformas estruturantes, a exemplo da que tratou sobre previdência. Abriam-se, então, espaços e debates políticos para as possíveis reformas administrativa e tributária, o que trazia ao mercado um otimismo de controle dos gastos do governo e um melhor ambiente de negócio para o futuro.

Segundo dados fornecidos pelo Relatório de Acompanhamento Fiscal do Instituto Fiscal Independente (IFI)[10], em novembro de 2019, a Dívida Bruta do Governo Geral estava em 77,7% do PIB. Foi observada uma desaceleração do aumento do endividamento nos últimos anos por conta da redução do déficit primário e da diminuição da taxa básica de juros da economia. Não obstante, a dívida pública ainda estaria em nível muito elevado se comparado com os países emergentes.

O relatório de projeções da dívida pública fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) traz um déficit primário em 2019, considerando todos os entes, no montante de 61 bilhões (0,9% do PIB)[11], inferior à meta estabelecida para o ano. O cenário era de crescimento do PIB no patamar de 2% a 3%. Todavia, eis que uma nova crise nos foi posta, e dessa vez revelou-se um contexto totalmente atípico e sem precedentes: o potencial colapso na saúde pública provocado pelo coronavírus que afetou drasticamente o mundo.

Sem mensurar ao certo seus impactos na saúde pública e sem previsão de vacina, o país entrou numa verdadeira guerra, que desencadeou vários reflexos no gasto público com saúde, proteção social e recuperação econômica.

O combate à pandemia tem provocado medidas consideradas urgentes por parte das autoridades públicas. Tal panorama desafia a busca de um ambiente institucional totalmente

[9] Auditora Federal de Controle Externo, graduada em Administração pela UFPI, pós-graduada em Auditoria Fiscal e Tributária, Prof. de pós-graduação do Estratégia Concursos/Unileya, mestranda em Economia pelo IDP. lupaulamarinho@gmail.com.

[10] Disponível: https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2020/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2020

[11] Disponível: www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-quadrimestral-de-projecoes-da-divida-publica.

atípico, com imposição de restrições consideradas extremas, tangenciando o contexto de normalidade predisposto nos direitos e liberdades constitucionais.

Dados da STN[12] trazem que, até o dia 29 de março de 2020, o Governo Federal já havia instituído créditos extraordinários no montante de R$ 252,8 bilhões. Dentre essas despesas, a maior parte tem sido para financiar o Auxílio Emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade. O programa já consumiu aproximadamente R$ 123,9 bilhões (1,7% do PIB) no período.

Segundo relatório do IFI[13], o impacto do auxílio emergencial poderá chegar a R$ 154,4 bilhões em três meses, e gastos com a covid-19 possivelmente alcançarão a monta de 4,5% do PIB, com endividamento do governo chegando ao patamar de quase 90% no final de 2020. O momento é de esquecer o ajuste fiscal e expandir os gastos por meio de abertura de créditos extraordinários, financiados a maior parte por endividamento público.

Neste contexto entra a suspensão das principais regras fiscais, como gatilhos previstos na própria Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da calamidade pública e exceção trazida pela EC 95/17 (teto do gasto) para abertura de créditos extraordinários.

Aclamada como um verdadeiro remédio paliativo para o contexto de emergência na saúde pública e seus reflexos sociais e econômicos, a Emenda Constitucional 106/2020, apelidada de "Orçamento de Guerra", veio a instituir um regime extraordinário fiscal, financeiro e administrativo, que deve ser aplicado somente no contexto da pandemia para os casos em que for incompatível com o regime regular.

Com medidas extremamente heterodoxas, o orçamento de guerra visa a criação de um espaço institucional que coloque as finanças do Estado em quarentena para que se possa combater de forma mais efetiva a proteção a vidas, garantindo o mínimo social e reparando os efeitos econômicos negativos, enquanto perdurar o estado de calamidade pública.

1. Análise Dos Dispositivos Da Emenda Constitucional 106/2020

1.1. Processos Simplificados De Contratação De Pessoal E Contrações Públicas

O primeiro mecanismo trazido pela emenda foi a autorização para o Poder Executivo federal adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras. O dispositivo visa mitigar os riscos de não execução das despesas ou não contratação de profissionais de saúde em tempo hábil para enfrentar o problema da pandemia, o que reforça sua preocupação emergencial com a saúde pública.

A solução avençada trouxe a possibilidade de dispensa de licitação para contratações públicas que estiverem sob o manto do decreto de calamidade pública. Da mesma forma, as

[12] Disponível: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/3

[13] Disponível: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40_MAIO2020.pdf

contratações de profissionais da área de saúde poderão ser feitas em caráter emergencial sem previsão nas Lei Orçamentária Anual - LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Para ajudar as empresas contra os efeitos econômicos advindos da pandemia, a emenda possibilita que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social contrate com o Poder Público, bem como dele receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Observa-se que tal regime é necessário para o momento vivenciado, uma vez que destrava boa parta da máquina pública para o atendimento de despesas que se tornam cada vez mais urgentes e essenciais. No entanto, cabe a ressalva de que tal regime extraordinário deve ser aplicado somente no curto contexto da calamidade pública e aplicáveis em situações que demandem do Estado essa necessidade. Se estendidas ao contexto pós-pandemia, comprometerá o próprio funcionamento do poder público, dada a necessidade de maior controle e transparência dessas contratações.

1.2. Regra de Ouro e Refinaciamento da Dívida Mobiliária

Um segundo mecanismo aprovado foi a dispensa do cumprimento da "regra de ouro" prevista no art. 167, III, da CF/88, que proíbe a realização de uma operação de crédito que exceder as despesas de capital. O que a Constituição veda nesse dispositivo é usar endividamento público para cobrir despesas de custeio.

Segundo a EC/106, durante o ano de 2020 e no contexto da pandemia, fica permitida realização de operações de créditos para pagamento de despesas de custeio, como para pagamento de médicos, enfermeiros, compras de material de consumo (remédios, alimentos, soros etc.). A medida é razoável para o momento, mas não aplicável às despesas já aprovadas na Lei Orçamentária Anual, uma vez que extrapola a justificativa da necessidade extraordinária do contexto de calamidade pública.

Além disso, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos durante a vigência do estado de calamidade pública. Nesse caso, faço a seguinte ponderação: haveria necessidade de preocupação com pagamento dos juros e seus encargos no ano em que a meta primordial é com os gastos com saúde, assistência social e recuperação das empresas atingidas pelos reflexos da pandemia?

1.3. Aumento de Despesa e Renúncia de Receitas

Em caráter emergencial e temporário, e com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, o orçamento de guerra permite que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo dispensem a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Em resumo, desde que não seja uma despesa obrigatória de caráter continuado (superior a dois anos), os gestores públicos estão autorizados a não seguirem as restrições e requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no tocante à renúncia de receita e geração de despesa.

Fazendo um adendo sobre os requisitos suspensos pela EC 106/20, a LRF, em seus artigos 15 e 16, busca fornecer mecanismos de planejamento orçamentário e financeiro no que tange à geração de despesa pública.

A rigor, o artigo 16 procura tornar obrigatória a estimativa do impacto orçamentário e financeiro antes de qualquer tomada de decisão, por parte de administração pública, que acarrete aumento de despesas por meio da criação, expansão ou aperfeiçoamento de qualquer ação governamental, corroborando para o atendimento dos princípios do planejamento e transparência.

Segundo Weder de Oliveira, há uma distinção clara entre (i) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da ação governamental e (ii) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do contrato. Cite-se como exemplo um dado por Sergio Rossi e Flávio Toledo: quando se considera a construção de um posto de saúde, a ação governamental vai além da construção da obra em si, um vez que alberga uma dimensão bem mais ampla, por exemplo, com a inclusão de despesas com equipamentos, apoio administrativo, contratação de médicos e enfermeiros e despesas com água, luz e telefone.

O inciso II do art. 16 obriga os ordenadores de despesas declararem que a ação governamental está adequada com a Lei Orçamentária Anual – LOA e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA, o que reforça ainda mais a preocupação da LRF com o processo de integração dos instrumentos de planejamento. Tal dispositivo deixa uma forte margem de atuação dos órgãos de controles, pois permite implicações no âmbito da responsabilização, caso o gestor que o descumpra.

É importante ressaltar que o artigo de 16 da LRF (geração de despesas) tem sua aplicabilidade abrangida às proposições legislativas, uma vez que uma ação governamental com o objetivo de criar, expandir ou aperfeiçoar uma ação governamental passa pelo contexto de projetos de lei, medidas provisórias entre outras.

Registre-se que a LRF estendeu os requisitos da geração de despesa (estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa) aos processos licitatórios de contratações públicas.

Sendo assim, tal regramento tem suas implicações mitigadas sob a égide do "orçamento de guerra", o que requer uma forte atuação dos órgãos de controle durante o estado de calamidade pública, pois é sabido que, sem o devido planejamento, há uma tendência expressiva a excessos e arbitrariedades na execução de tais despesas.

Como mecanismo de proteção, a EC 106/20 prevê, em seu artigo 9º, sustação pelo Congresso Nacional, de ato irregular praticado pelo Poder Executivo. Para aumentar ainda mais o controle dessas despesas, foi assegurada na própria emenda a possibilidade de se ter um orçamento "apartado" do Orçamento Geral da União, para que os órgãos de controle tenham maior gerência dessas informações.

Ademais, o accountabilty e transparência foram assegurados em vários momentos da emenda, a exemplo da obrigatoriedade da prestação de contas do Presidente da República em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

1.4. Banco Central (BACEN)

Como proposta para socorrer as empresas, aumentando liquidez no mercado, a emenda permite que o Banco Central passe a negociar títulos no mercado de títulos privados. A medida autoriza a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, bem como a compra e venda de ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos. Apesar da medida excepcional, vale lembrar que isso já é adotado por muitos países, inclusive em momentos de normalidade. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 havia inicialmente proibido, tendo em vista a busca que tinha o país por estabilidade monetária e controle da inflação.

Foi colocada ainda na emenda que somente poderá negociar, no momento da compra, os ativos que tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos um das três maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil. A obrigatoriedade da classificação de risco visa mitigar possíveis eventos que possam prejudicar o Tesouro Nacional.

Por fim, a emenda reforça que o Banco Central do Brasil deverá publicar diariamente as operações realizadas, de forma individualizada, com todas as respectivas informações, inclusive as condições financeiras e econômicas das operações, como taxas de juros pactuadas, valores envolvidos e prazos. Cabe aqui fazer um parêntese da preocupação e cuidado que teve o legislador de que, mesmo o Bacen atuando em mercados tão especulativos e de forma instantânea, garantiu ao cidadão um direito imprescindível ao estado democrático de direito de transparência pública, accountability e responsabilização.

Conclusão

São irrefutáveis todos os argumentos trazidos pelo “Orçamento de Guerra” para o momento de combate à pandemia. Situações extremas requerem medidas extremas. Não há uma fórmula certa para um contexto tão novo e jamais experimentado por todos. Não há de se falar em soluções simples para um contexto tão complexo e que, com certeza, deixará sequelas emocionais, sociais e econômicas. O contexto da Emenda é, de fato uma quarentena das finanças e plenamente justificável.

Para vencer uma doença, necessitamos deixar de lado todo viés ideológico e entrar em um ambiente de coesão social para salvar vidas e proteger vulneráveis. Em momentos de combate, o governo não precisa se preocupar em limitar empenhos e muito menos com a frustação da arrecadação provocada pela desaceleração econômica. O governo pode sim, durante a calamidade pública abrir créditos extraordinários sem se preocupar com a meta fiscal.

Entretanto, o momento atual demanda um esforço fiscal muito maior que devemos construir assim que a pandemia passar. Por isso, terminada sua vigência temporária e fundamental, orçamento de guerra precisa ser encerrado e os desafios de reconstrução social e econômica deverão ser colocados em debate na agenda nacional para que o País volte a crescer com sustentabilidade e recuperação fiscal no médio e longo prazo.

Referências

OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, p. 1175, 2013.

Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm

Relatório de Acompanhamento Fiscal- RAF, 2020: https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2020/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2020.

Resultado do Tesouro Nacional – RTN , 2020: www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-quadrimestral-de-projecoes-da-divida-publica.
Boletim de Resultado do Tesouro Nacional, 2020: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/3

Relatório de Acompanhamento Fiscal- RAF/ Maio-2020: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40_MAIO2020.pdf

TRABALHO REMOTO NO SERVIÇO PÚBLICO: O NOVO NORMAL?

Adriana Toledo[14]

Introdução

Desde 12 de março, quando a Organização Mundial da Saúde – OMS decretou o estado de pandemia em razão da doença Covid-19, iniciaram-se as medidas preventivas em todo o país, dentre elas o isolamento social que nos impôs o trabalho remoto como uma alternativa para manter a rotina das empresas.

No âmbito da Administração Pública Federal, a possibilidade de exercer as atividades fora do ambiente da repartição pública é uma realidade para alguns órgãos há algum tempo e algo ainda distante para outros. O trabalho nesse formato é um grande desejo de parte dos servidores e empregados públicos e, de certa forma, uma necessidade da administração.

A percepção de que o normal nunca mais voltará a existir, nos impõe uma reflexão sobre a adoção definitiva do trabalho remoto como padrão. Com a rápida evolução tecnológica, as novas ferramentas disponíveis e a multiplicidade de formas de interação virtual apresentam-se como uma oportunidade de aprendizado, quebrando paradigmas e trazendo novos costumes.

Com esta nova lógica, apresento aqui minha avaliação sobre os benefícios e desafios associados a esse modelo.

Histórico do Trabalho Remoto no Serviço Público

As primeiras iniciativas de trabalho remoto no serviço público, no Brasil, datam de 2009, quando o Tribunal de Contas da União, instituiu por meio da Portaria nº 139, de 2009, a realização de trabalhos fora das suas dependências. Depois, outras instituições adotaram esse modelo de trabalho: em 2012, a Secretaria da Receita Federal e, em 2015, a Controladoria-Geral da União.

Atualmente, já são 14 órgãos públicos federais com experiência de trabalho remoto, e do que se tem notícia, são todas exitosas, resultando em economia de gastos, com a redução de espaços das instalações físicas e aumento de produtividade por parte dos servidores, em contrapartida ao ganho da qualidade de vida.

No setor público em outros países o trabalho remoto já avançou muito. Nos Estados Unidos, por exemplo, a administração Obama lançou em 2010 o Teleworking Enhancement

[14] Procuradora do Banco Central, Chefe do Departamento de Administração e Finanças da Susep. Aluna do MBA Executivo Líderes do Setor Público, do IDP.

Act, com incentivo obrigatório do uso do trabalho remoto em todos os órgãos federais. Trata-se de um regime de trabalho flexível, no qual o servidor realiza seu trabalho em um local previamente aprovado, comparecendo ao escritório sempre que necessário.

A partir destas experiências, surge em 2018 no Brasil a primeira norma regulamentadora desse modelo, que compõe o que se denomina Programa de Gestão na Administração Federal, previsto na Instrução Normativa nº 01, de 2018.

O referido programa prevê três formas de execução do trabalho, em alternativa ao trabalho presencial: i) por tarefa; ii) semipresencial e iii) teletrabalho. Esta última conceituada como a categoria em que o servidor público executa suas atribuições funcionais integralmente fora das dependências da unidade, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência.

À frente da gestão de uma Autarquia Federal, estou certa de que o trabalho remoto pode ser uma solução eficiente para reter talentos no serviço público. Numa instituição de pequeno porte, com quadro de pessoal deficitário em quase 50% do quantitativo previsto em Lei, e sem previsão de recursos para novos concursos públicos, qualquer forma de retenção é significativa.

Esse é um assunto crucial para uma boa gestão de pessoas, seja na iniciativa pública ou privada.

Alguns servidores necessitam estar mais próximos dos familiares, muitas vezes em razão de doenças crônicas de algum parente ou até mesmo da preservação da sua própria saúde já que não têm estrutura para ficar longe da família, o que leva muitas vezes ao adoecimento. A solução que todos vêm perseguindo é a movimentação para outro órgão que tenha escritório de representação na Cidade de interesse, reduzindo a força de trabalho do órgão de origem.

Vinha estudando, há algum tempo, os normativos aplicáveis para implantação do projeto em fase piloto, conforme as orientações do Ministério da Economia, mas com a percepção que a Instituição não se encontrava no momento certo para isso, pois seriam necessárias muitas providências antes da sua adoção. Passados poucos meses, surpreendidos pela pandemia que nos impôs o trabalho nesse novo formato, sem tempo para qualquer preparação, estamos trabalhando plenamente, com boa produtividade e entregas relevantes para o mercado.

Oportunidade na Crise

O que os fatos estão mostrando é que realmente a crise gera oportunidades. Os períodos de crise começam como um catalisador que ameaça o colapso social. Na verdade, esse mesmo catalisador é o indutor de mudanças que impulsionam a sociedade para uma nova ordem social e as instituições passam a adotar modelos nunca antes experimentados, estimulando a inovação e melhorando a gestão. Na crise, há sempre aprendizado e crescimento.

Com essa certeza, passo a relatar a percepção do que tenho testemunhado com a implantação repentina do trabalho remoto, na minha e em outras instituições.

Além disso, pode se extrair algumas reflexões para o aprimoramento da mencionada IN nº 01, de 2018, consolidando algumas oportunidades de ampliação e melhoria do Programa de Gestão, a partir do momento atual.

Foco em Resultados

A experiência em trabalho remoto há mais de dois meses, mesmo sem preparação, está ensinando as pessoas serem mais focadas nos resultados. Um excelente ganho para qualquer instituição, mais ainda para instituições públicas onde burocracia tem um valor de peso. A determinação de que é preciso resolver os problemas, as pendências que se apresentam, passando por cima das dificuldades, tem sido uma constante no desenvolvimento das atividades.

Nas reuniões de trabalho, todos são pontuais. Aguardam ansiosos o momento de clicar no link da ferramenta digital para a o encontro virtual. Além disso, a pauta é observada rigorosamente, havendo raras manifestações desnecessárias, poupando tempo e energia para o que realmente importa.

No uso de ferramentas tecnológicas, quanto aprendizado ocorreu. Pessoas que tinham restrição a ferramentas simples como o whats app, estão maravilhados com a velocidade da comunicação a partir do uso das diversas plataformas disponíveis para o trabalho em equipe.

As oportunidades de treinamento à distância se multiplicaram. Quem nunca tinha tido nem curiosidade de conhecer os métodos de ensino à distância, hoje busca disciplina para o aprendizado à distância até de como se comportar no isolamento do home office.

Além disso, tem o ganho com a concentração no desenvolvimento do trabalho em si, sem interrupções frequentes do telefone, dos colegas da mesa ao lado, das paradas para o famoso cafezinho... tudo isso, tem gerado a percepção de maior produtividade.

Economia de Recursos

À medida que deixamos de ocupar as instalações dos escritórios, reduzem os gastos como luz, água, energia, manutenção predial, limpeza, enfim, baixaram as despesas significativamente, mesmo sem revisão das obrigações contratuais previstas.

Com a economia obtida, os números fazem refletir sobre a real necessidade de estarmos todos os dias reunidos no mesmo espaço físico para garantir a produtividade e entregar os serviços que nos são incumbidos.

Havendo alternativa mais econômica, garantindo o mesmo resultado, parece até irresponsável não pensar em mudanças.

Qualidade de Vida

A experiência de trabalhar no conforto de casa, junto aos familiares, e sem necessidade de locomoção diária, traz um benefício extremamente desejado de qualidade de vida. A experiência de pais poderem acompanhar de perto o desenvolvimento dos filhos ou dar apoio aos mais idosos, traz o sentimento de tranquilidade e de dever cumprido, fortalecendo os laços familiares, de extrema importância para uma vida saudável.

Além disso, a economia de tempo com a desnecessidade da locomoção, permite ao indivíduo cuidar melhor de si mesmo, se exercitando, cozinhando seus próprios alimentos, organizando com mais zelo o espaço em que vive, aprendendo a ter prazer em coisas novas, como tocar um instrumento, pintar um quadro, assistir uma série, essenciais para garantia do bem-estar.

Esse conjunto de coisas reflete positivamente na qualidade de vida individual e de toda a família. Em tempos tão turbulentos no cotidiano dos grandes centros urbanos, qualidade de vida, que se traduz em mais saúde e menos doença, e, consequentemente, garantia de maior produtividade no trabalho. Sem contar que tudo isso significa também economia para o Estado, pois reduz os gastos com as políticas de saúde pública.

Redução do Impacto Ambiental

Outro benefício relacionado também à qualidade de vida, associado à redução da necessidade de locomoção, é a melhoria da qualidade ambiental. A redução no consumo de um modo geral e de veículos nas ruas reduz a emissão de gases do efeito estufa, gerando uma externalidade positiva de grande benefício não só para as comunidades locais, mas para todo o Planeta.

Nesse momento da pandemia, os especialistas preveem que a desaceleração na economia vem gerando uma queda no consumo de energia da ordem de 6% e redução de 8% das emissões mundiais de gases do efeito estufa.

Esse resultado é com certeza um dos grandes ganhos para toda a sociedade decorrente da implantação do trabalho remoto, mas, obviamente, só será percebido se houver uma adesão maciça do modelo, ou seja, se adotado no âmbito de todos os órgãos da administração pública ao mesmo tempo.

Tipos de atividade

Se pararmos a reflexão por aqui, podemos achar que a adoção do teletrabalho tem apenas vantagens, mas não é possível presumir isso sem a avaliação de outros aspectos do mundo real que vivemos.

Primeiramente, é importante separar as atividades em categorias: as que permitem a entrega a distância e outras que não. Circunscrevendo o âmbito das atividades de grande parte das instituições públicas, cuja missão traduz-se em processos de trabalho cujo produto final é a edição de regras e parâmetros de conduta, bem como elaboração de relatórios de avaliação dos impactos, a maioria das atividades desenvolvidas permitem a mensuração da

produtividade e dos resultados, conforme impõe a norma para a adoção do Programa de Gestão.

Em geral, trabalhos de natureza eminentemente intelectual, permitem a realização fora do escritório. Na atual formatação, no mundo cada vez mais tecnológico, com ferramentas que permitem a expedição digital dos documentos e meios de comunicação eficazes à sociedade em geral, não há limite para a execução destes tipos de atividades de qualquer lugar. Nada inexorável a presença física!

Nesse sentido, parece haver uma certa contradição da norma ao vedar, expressamente, a adoção do trabalho remoto pelos ocupantes de cargos comissionados de assessoramento, os quais se mostram perfeitamente adaptáveis aos critérios do Programa já que realizam trabalhos técnicos, com demandas específicas, mensuráveis, com indicadores de qualidade e prazo bem definidos.

Como prevê o art. 3º da IN mencionada, a condição para realização destas atividades em trabalho remoto é a medição da produtividade e acompanhamento dos resultados, na vigência do programa de gestão.

Nesse ponto, parece haver espaço para ampliação do programa, pois as atividades desenvolvidas, inclusive por técnicos ocupantes de funções de assessoria, mesmo sem medição de produtividade, mas que admitam algum ponto de controle, podem favorecer a elevação da qualidade dos serviços prestados, o que será de grande valia para o serviço público.

Vejo ainda outros desafios:

- Ambiente de trabalho: que deve estar adequado às necessidades tecnológicas e ergonômicas;
- Perfil do servidor, o qual deve ter capacidade de planejamento, autodisciplina e comprometimento; e
- Gerenciamento a distância: a qual exige do gestor saber planejar o trabalho, confiar na equipe e atuar com assertividade.

Ambiente de Trabalho e Recursos Tecnológicos

O ambiente do escritório preparado para o trabalho, em geral, reúne todas as condições, entre equipamentos e outros recursos necessários para o desenvolvimento de 8 horas diárias de produtividade, com baixo risco de contrair doenças relacionadas ao trabalho. Na prática, mesa e cadeira em altura e conforto adequados. Boa iluminação. Equipamentos de computador ou notebook atualizados que permitam rodar as ferramentas exigidas. Provedor do serviço de internet de boa qualidade, que funcione sem interrupção, visando garantir a plena comunicação com o chefe, com os demais membros da equipe e, eventualmente, com clientes e outros usuários.

Reproduzir esse mesmo ambiente em lugar diferente do escritório, requer aprendizado e algum investimento. Relativamente fácil de cumprir, é uma das premissas mais importantes para que o novo modelo seja bem aplicado.

Nesse passo, vem a luz uma questão que tem sido objeto de grandes debates:

Estando o servidor habilitado para o programa, tendo a disposição os recursos eficientes de comunicação, por que não seria possível a realização do trabalho remoto no exterior? A norma não prevê esta possibilidade, mas desde que respeitadas as condições, pode ser uma alternativa de solução para situações peculiares que a Administração enfrenta.

Perfil do Servidor

Além da responsabilidade de ter que instalar por sua conta o ambiente adequado, o servidor deve ser capaz de autodeterminar sua capacidade diária de entrega, agir proativamente na resolução de problemas, atuar com tempestividade e orientação para resultados. Ou seja, o servidor deve ser capaz de autodisciplina, para o cumprimento do plano acordado; caso contrário, os diversos fatores concorrentes no novo espaço de trabalho poderão lhe distrair e roubar horas diárias que deveriam ser dedicadas ao trabalho, perdendo o foco. Em geral, é possível treinar e adquirir esta disciplina com o tempo.

No caso do programa de gestão para a Administração Federal, a norma traz um conjunto de atributos que podem ajudar na identificação do perfil apto a ao trabalho remoto, mas nem sempre de fácil apuração, pois faltam instrumentos para uma avaliação dos perfis de forma objetiva.

Um efeito perceptível na adoção do trabalho remoto de contingência dos últimos tempos, é o descontrole do equilíbrio psicossocial no período de afastamento do convívio com os colegas. A IN nº 01, de 2019, a meu ver de forma acertada, prevê que a implantação do Programa de Gestão não deverá obstruir o convívio social e laboral, nem a integração do servidor no grupo e sua capacidade de colaboração.

Assim, visando a proteção da saúde mental dos servidores, os órgãos devem, na implantação do programa, prever mecanismos para a manutenção do convívio com o grupo, a partir da interação com o chefe e os colegas.

Gerenciamento a Distância

Outra dificuldade a ser superada, que vejo como a mais desafiadora, é a capacidade dos chefes para gerenciar as equipes à distância. Estabelecer e cobrar metas não é uma tarefa de fácil desenvoltura e que se agrava quando não há o convívio diário.

Em verdade, o papel do gestor no serviço público já não é, hoje em dia, considerado satisfatório, nem mesmo no modelo padrão de escritórios presenciais. Isso decorre da falta de capacitação e também da pouca maturidade para comandar equipes formadas por servidores com a garantia da estabilidade.

Agrava esse problema, no serviço público, a ausência de ferramentas de estímulo para valorizar aqueles que se destacam, e, ao mesmo tempo, a percepção de fragilidade dos instrumentos disponíveis para punir aqueles que tem desempenho abaixo do esperado.

Apesar da remuneração diferenciada para ocupar a função gerencial, o servidor público - em geral, de perfil eminentemente técnico -, prefere passar a vida profissional gerenciando processos e projetos, a buscar incentivos para superar as lacunas na gestão de pessoas, que, de fato, representam um desafio e tanto!

Numa visão mais moderna, faz-se necessário até mesmo a revisão da cultura de chefia para a de liderança de pessoas, em especial no setor público. A organização das instituições públicas, a partir de estruturas hierarquizadas, favorece o modelo que não funciona mais, principalmente com as novas gerações. Modelo esse que se tornará cada vez mais obsoleto a partir da implantação das novas formas de trabalho que estamos avaliando aqui.

Assim, com o avanço da capacidade das equipes e das habilidades do gestor, seria possível afastar a restrição imposta no programa de gestão até mesmo para os ocupantes dos cargos gerenciais.

Atualmente, na experiência vivida até aqui, os chefes estão bastante presentes no planejamento e acompanhamento das tarefas das suas equipes, obtendo bons resultados no gerenciamento a distância. Assim, com a possibilidade de toda a equipe poder desempenhar remotamente suas atividades, não se justificaria a restrição da participação do gestor já que, nesses casos, a gestão será feita à distância de qualquer forma. Além disso, a inclusão no Programa de Gestão, pode passar a ser um atrativo para novos interessados na ocupação dessas funções.

Considerações Finais

Como se vê, o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação, está mudando a forma de executar os trabalhos, dos mais simples aos mais complexos, dando ao servidor a oportunidade de adquirir novas competências e habilidades, possibilitando maior flexibilidade em relação ao tempo e ao espaço organizacional.

Dos gestores, tem se exigido papel cada vez mais atuante, pois cabem a estes gerir tanto as necessidades de cumprimento das metas organizacionais como favorecer novos recursos (de infraestrutura, tecnológicos, motivacionais, entre outros) para que os servidores, de todos os níveis, desenvolvam suas capacidades, além de também auxiliarem na criação de novos processos e paradigmas, alinhando as competências organizacionais às necessidades dos trabalhadores.

Este novo modelo requer uma adaptação do servidor em seu novo ambiente de trabalho, que permita a automotivação, estimulando o seu próprio desenvolvimento e a disciplina de forma a ter um rendimento superior ao produzido presencialmente, frequentando o escritório.

Feito o balanço de todos os aspectos, desde que superados os desafios apontados, pode-se afirmar haver significativas vantagens na adoção do modelo de trabalho remoto previsto no Programa de Gestão para a Administração Pública. Nesse momento em particular, seria oportuna uma ampliação do Programa visando abarcar novas situações de certa forma

validadas durante a crise da pandemia. Os ganhos, tanto para os servidores, como para a Administração, poderão ser ainda maiores.

O aumento da produtividade, a redução dos gastos, a qualidade de vida, os efeitos positivos ao meio ambiente, além de outras externalidades, revelam que a adoção do trabalho remoto, mais do que uma boa prática de gestão, significa adoção de um modelo voltado para a construção de uma administração moderna e sustentável, em consonância com os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável - ODS difundidos pela Organização das Nações Unidas - ONU.

RELACIONAMENTO ENTRE O BANCO CENTRAL DO BRASIL E O TESOURO NACIONAL: MELHORIAS RECÉM OCORRIDAS

Gustavo Neves Belém[15]

Este texto tem como propósito analisar a relação entre Banco Central do Brasil e Tesouro Nacional, com o intuito de verificar melhorias que foram ou que podem ser implementadas nessa relação.

Ambas as autoridades compõem o governo central, no que concerne as estatísticas fiscais do Brasil. O conceito de governo federal, porém, inclui somente o Tesouro Nacional.

O Banco Central é a autoridade monetária do país, a qual compete a execução da política monetária. Como tal, cabe a esta autoridade controlar a liquidez da economia, tendo em vista os objetivos de política monetária a serem perseguidos. Abaixo, será visto quais os instrumentos são utilizados para a consecução desses propósitos.

Ao Tesouro Nacional, como autoridade fiscal máxima do país, compete o controle e execução da política fiscal. Como tal, compete-lhe o controle da dívida pública, ou seja, a perseguição de uma política fiscal sustentável. Aqui, a ideia de sustentabilidade da dívida entra na análise.

Para que sejam atingidos os objetivos das duas autoridades, há que se ter uma coordenação entre elas. Essa coordenação pode ser bem-feita ou malfeita. Como se verá, a lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019 deu importantes contribuições a essa importante relação, ao estabelecer, de maneira clara, como se deve dar a constituição de reservas por parte do Banco Central, dentre outras evoluções.

A presente análise terá como ótica principal, para atingir os objetivos acima elencados, o balanço patrimonial da autoridade monetária, como costuma ser feito. Portanto, abaixo, o balanço patrimonial do Banco Central do Brasil no fim do exercício de 2019.

[15] Possui graduação em Ciências Econômicas pela União Educacional de Brasília (2009). Atualmente, é economista da UnB e Mestrando em Economia pelo IDP.

Quadro 1: Balanço Patrimonial do Banco Central – saldo dezembro de 2019

	R$ milhões		R$ milhões
Ativo	3.477,86	**Passivo e Patrimônio Líquido**	3.477,86
Títulos Públicos Federais	1.915,89		
Reservas Internacionais	1.519,22	Passivo	52,16
Outros	42,75	Conta única do Tesouro	1.462,71
		Operações Compromissadas	951,51
		Depósitos de Bancos	449,65
		Meio circulante	280,69
		Dívida Externa	110,99
		Outras	0,79
		Patrimônio Líquido	169,37

Fonte: elaboração própria, baseado em documento disponível no site do Banco Central.

No Quadro 1, tem-se, de um lado, o ativo do Banco Central e, do outro lado, o passivo mais o patrimônio líquido. O ativo representa os direitos do Banco Central, ao passo que o passivo representa suas obrigações. O patrimônio líquido é a diferença entre ativo e passivo. Geralmente, ele é positivo, tendo em vista os objetivos a serem alcançados pela autoridade monetária. O Banco Central não pode se ver perante uma situação de falta de recursos em seu ativo dada, por exemplo, a necessidade de reduzir a liquidez da economia.

Do lado do ativo, fácil constatar a importância da carteira de títulos desse banco. Ela representa mais de 50% do total do ativo. As reservas internacionais vêm logo em seguida, com 44% de participação no total do ativo.

Do lado do passivo, vê-se o peso da conta única do Tesouro, representando 42% do total do passivo mais patrimônio líquido. Em seguida, em termos de importância, tem-se as operações compromissadas, com 27% de participação no passivo mais patrimônio líquido.

A partir daqui, será feita uma explanação mais clara de cada um dos componentes citados nos parágrafos acima, constantes do Quadro 1: carteira de títulos públicos, reservas internacionais, conta única do Tesouro, e operações compromissadas. As demais rubricas do Balanço não serão abordadas, não é por não serem importantes, e sim porque é fundamental enfatizar as que têm mais peso por influírem na dívida pública e na relação das duas autoridades estudadas neste texto.

Em se tratando da carteira de títulos, que, conforme Quadro 1, fechou 2019 em R$ 1.915,89 bilhões, ela serve como garantia das operações compromissadas. Como seria esperado, tal carteira é maior do que a das compromissadas. Não se pode correr o risco de o Banco Central ter falta de recursos para fazer frente a sua missão de trazer estabilidade ao sistema econômico.

No Brasil, a autoridade monetária não pode emitir títulos por conta própria. Dessa forma, ela os recebe do Tesouro Nacional. A emissão própria era possível até a ascensão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Depois da edição dessa Lei, a carteira de títulos do Banco

Central vem do Tesouro. Na verdade, isso já ocorria antes, para suprir título vincendos, por exemplo. A mudança proibiu o financiamento daquele banco por emissão própria.

Para cumprir sua função primordial, qual seja, emissão e controle da quantidade de moeda, a fim de propiciar o funcionamento da atividade econômica, o Banco Central necessita de títulos públicos. Eles servem ao propósito de regular a base monetária da economia, constante, por sua vez, do balanço patrimonial.

À autoridade monetária é vedada a aquisição livre de títulos do Tesouro porque tal aquisição poderia ser financiada com emissão de moeda, o que provocaria, por sua vez, inflação. O Banco Central necessita, contudo, de títulos para fazer aquela regulação. É aí que se encaixa a lógica de emissão, por parte do Tesouro, ao Banco Central. Assim, este banco é credor, em termos de sua carteira de títulos, do Tesouro.

A seguinte pergunta pode surgir a partir daqui: o Banco Central pode vender os títulos constantes de sua carteira definitivamente? A resposta é a seguinte: a autoridade monetária pode, sim, vender seus títulos públicos diretamente, o que deveria, evidentemente, vir junto com redução consequente no saldo das operações compromissadas. Isso, porém, não é comum no Brasil.

Bem aqui, cabe um comentário quanto ao aumento, em anos recentes, nas operações compromissadas e sua relação com o acúmulo, também em anos recentes, de reservas internacionais (detalhes dessa relação serão vistos mais abaixo). Dado o substancial aumento nas compromissadas, ocorrida, em grande parte pelo acúmulo de reservas internacionais – principalmente, no período de 2006 a 2012 -, Pellegrini (2017) afirma que havia espaço para o Banco Central vender definitivamente parte da sua carteira de títulos públicos, sem prejudicar o controle da liquidez, mantendo inclusive uma parcela da carteira para cobrir as compromissadas (tal parcela é conhecida como carteira livre). Conforme dito, porém, isso não ocorreu.

As compromissadas aumentaram, tendo em vista a intensa aquisição de reservas internacionais, porque, como aumentou a liquidez da economia ao comprar tais reservas do público, a autoridade monetária logo se comprometeu a reduzir tal liquidez, dados seus objetivos de política monetária, aumentando a emissão de compromissadas. Será visto, mais abaixo, como isso afetou a dívida pública.

Quanto às reservas internacionais, o motivo da entrada maciça desses recursos no país foram superávits nas transações correntes e de capital com o exterior. Os responsáveis pela política econômica temiam possíveis efeitos prejudiciais do ingresso de divisas no desempenho da economia, e por isso foram compradas. Subsidiariamente, tal fato ajudou a quitar a dívida pública externa (PELLEGRINI, 2017).

Abaixo, gráfico com a evolução das reservas, de 2010 a abril de 2020. O Banco Central tinha, em abril de 2020, o montante de US$ 339,32 bilhões em reservas internacionais.

Gráfico 1: Reservas Internacionais – maio de 2010 a abril de 2020

Fonte: elaboração própria, com dados do Banco Central do Brasil

A conta única do Tesouro é composta pelas receitas do governo federal, ou seja, ali se juntam os saldos dos vários órgãos e entidades da administração pública, incluindo o superávit financeiro. Dessa forma, sua gestão é competência do Tesouro, mas o depositário é o Banco Central, em uma conta constante do passivo (ver Quadro 1, acima). Aqui, é o Banco Central que tem uma obrigação com o Tesouro (como devedor, portanto, tendo em vista o saldo da conta única, perante o Tesouro).

O saldo da conta única aumenta com a arrecadação federal e a colocação no mercado de títulos públicos pelo Tesouro, sendo que diminui com o gasto federal e o resgate de títulos. Essa conta é remunerada pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos públicos da carteira do Banco Central.

Quanto às operações compromissadas, elas representam um dos instrumentos mais importantes, a disposição da autoridade monetária, no que concerne ao controle da liquidez da economia. Tais operações têm como lastro os títulos constantes da carteira de títulos do Banco Central, conforme já dito acima.

É no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) que são efetuadas a custódia e registradas as transações com títulos públicos federais. Em cada negociação, o SELIC em tempo real transfere os títulos para o comprador e determina o crédito na conta do vendedor. O Banco Central determina a meta da taxa Selic adequada para assegurar a estabilidade de preços. Ele é, também, o gestor do SELIC e atua no mercado aberto para que a média das taxas acordadas em operações compromissadas com prazo de um dia útil entre as instituições financeiras situe-se próxima da meta definida.

Tratam-se de operações, geralmente de prazo curtíssimo, para suprir liquidez as instituições financeiras. É dessa forma, como gestor do SELIC e estabelecendo uma meta para

a taxa básica da economia, a taxa Selic, que o Banco Central controla a liquidez da economia. A autoridade monetária, dessa forma, estabelece um compromisso de compra e vendas dos seus títulos públicos, por meio das operações compromissadas.

Do final de 2001 a 2017, houve substancial aumento dessas operações. Isso foi alvo de intenso debate ao longo dos últimos anos, por parte dos especialistas. E o motivo desse interesse é o peso que as compromissadas têm na dívida pública. Ao contrário do FMI, que soma a carteira de títulos do Banco Central às demais rubricas no cômputo daquela dívida, o Banco Central, a partir de 2008, começou a computar o saldo das compromissadas (ao invés daquela carteira), tendo como justificativa o fato de que é nesse saldo que há cobrança de juros. Pela metodologia do FMI, também é fácil verificar que a carteira de títulos do Banco Central espelha, de qualquer modo, o tamanho das operações compromissadas.

Como fatores determinantes do aumento dessas operações, Pellegrini (2017), em importante documento a esse respeito, aponta: a) as reservas internacionais, pelos motivos já explicitados, nos parágrafos acima; b) o fato de que os depósitos compulsórios foram deixados, por vezes, de lado no controle da liquidez; c) o peso dos juros (não faz muito tempo, a SELIC estava bem alta); d) a conta única do Tesouro; por fim, e) os títulos públicos.

No restante deste texto, serão comentados somente os dois últimos pontos elencados, dado que, a propósito das reservas internacionais, já há explicações acima, e quanto aos compulsórios, a explicação é que suas alíquotas são mesmo variáveis, dependente dos ciclos econômicos, e que podiam ser mais utilizados, como substitutos das compromissadas, para controlar a liquidez. Provavelmente, aqui se tem uma escolha deliberada de política. Por sinal, contestável.

A conta única, por ser a depositária dos recursos do Tesouro, atua para baixar ou aumentar a base monetária. Quando se tem superávit, o saldo da conta única aumenta, reduzindo, portanto, a base monetária. Isso leva o Banco Central a resgatar operações compromissadas, a fim de recompor a liquidez perdida. Assim, um superávit primário atua no sentido de reduzir o saldo das compromissadas.

Quando se tem déficit primário, ocorre o contrário: há redução do saldo da conta única, o que promove aumento da base monetária. Aqui, o Banco Central aumenta a emissão de títulos de sua carteira, a fim de retirar o excesso de liquidez. Isso aumenta, consequentemente, o saldo das compromissadas. O movimento deste e do parágrafo anterior é devido à necessidade de a autoridade monetária cumprir com sua meta de taxa básica, tendo em vista, por sua vez, seu compromisso com a inflação (por exemplo, em se tratando de déficit primário, tendo em vista o consequente aumento na base monetária, se o Banco Central não interviesse – diminuindo a liquidez -, a Selic baixaria muito, dada a oferta de fundos ser maior do que a demanda. Tal baixa seria em nível menor do que a da meta).

De 2006 a 2013, houve sucessivos superávits primários, movimento esse modificado para déficit primário, a partir de 2014.

Considerando, agora, os títulos públicos, tendo em vista os citados superávits primários, ocorridos de 2006 a 2013, esses recursos extras da conta única foram utilizados para pagar a dívida acumulada em períodos anteriores. Dessa forma, conforme o mecanismo padrão explicado acima, o Banco Central atuou aumentando o saldo das operações

compromissadas, aumentando, portanto, a dívida pública. Dado que, a partir de 2014, o Brasil passou a incorrer em déficit, tornou-se mais difícil efetuar resgates líquidos (resgates > emissões) que passaram para emissões líquidas (emissões > resgates). O resultado foi, por consequência, expansão da dívida pública (PELLEGRINI, 2018).

O fato de ter havido enorme entrada de divisas no país parece ter agravado o quadro. E é aqui que entram as críticas de vários analistas. Conforme visto, a autoridade monetária teve que aumentar o saldo das compromissadas, visando enxugar a liquidez promovida pela compra das reservas internacionais. Ou seja, jogou-se a conta somente ao Banco Central. Mas qual outra alternativa tinha-se à época?

Segundo Pellegrini (2018), "Se não se tratava de excesso conjuntural de liquidez, o mais correto seria financiar as aquisições de novas reservas por meios mais adequados, no mercado primário de títulos públicos". Ou seja, via títulos públicos do próprio Tesouro (os títulos do Banco Central são negociados no mercado secundário, mercado utilizado para prover liquidez imediata ao sistema). Isso tudo teria sido interessante no contexto de superávits primários sucessivos, segundo aquele autor; mas, conforme visto, esse superávit foi utilizado para resgatar a dívida pública. O controle da liquidez gerado pela entrada de dividas coube, exclusivamente, ao Banco Central.

Há uma polêmica, ainda, quanto ao financiamento do BNDES ocorrido na época. Este banco recebia títulos do Tesouro, a fim de serem, posteriormente, transformados em dinheiro e emprestados a determinados setores da economia. O BNDES vendia os papéis recebidos ao mercado, ficando, porém, com parcela deles. Um cenário possível de impacto nas compromissadas consiste na seguinte cadeia de acontecimentos: No momento do vencimento, caso o Tesouro não tivesse emitido mais papéis do que os necessários para resgatar aqueles na mão do banco, a autoridade monetária teria que agir, aumentando o nível das operações compromissadas, a fim de seguir seus objetivos de política monetária. Há indícios de que foi isso o que aconteceu.

Por fim, um breve comentário a propósito da publicação da Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019, que dispôs sobre as relações financeiras entre a Tesouro e Banco Central e sobre a carteira de títulos mantidos pelo Banco Central para fins de política monetária. Havia regras anteriores; porém, haja vista críticas de diversos analistas, dentre as quais as constantes nos documentos já citados Pellegrini (2017) e Pellegrini (2018), mais a atuação conjunta de parlamentares, as modificações trazidas por esta lei são importantes na evolução da relação entre Tesouro e Banco Central. Fundamental dizer que a Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008, não comentada neste texto, continua válida, tendo sido modificada somente em alguns de seus artigos, pela lei citada acima.

O resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central, após a constituição de reservas, é repassado ao Tesouro até o 10º dia útil subsequente ao balanço do banco. Tais valores devem ser destinados exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), que constitui, como é sabido, obrigação do Tesouro.

A parte do resultado positivo que corresponder a operações com reservas cambiais e com derivativos cambiais será destinada a constituição de reserva de resultado, a favor, obviamente, da autoridade monetária. No entanto, tendo em vista severas restrições nas condições de liquidez que afetem o refinanciamento da DPMFi, a reserva poderá ser utilizada

para o pagamento da dívida do Tesouro, mediante autorização do Conselho Monetário Nacional CMN.

Já o resultado negativo do Banco Central, apurado em balanço semestral, será coberto, sucessivamente, pela reserva constituída, conforme explicado acima, e por meio da redução do patrimônio institucional do Banco Central (até o limite mínimo de 1,5% do ativo total). Neste último caso, se o montante estipulado não for suficiente, o Tesouro repassará o que faltar até o 10º dia útil subsequente ao da aprovação do balanço.

Há, ainda, mecanismos para assegurar a plena consecução da política monetária. Por exemplo, sempre que os títulos livres da carteira do banco forem iguais ou inferiores a 4% de sua carteira total de títulos, o Tesouro lhe repassará títulos públicos até que seja alcançado o montante de 5% da carteira total. Títulos livres são aqueles que ultrapassam o necessário para garantir as compromissadas, tendo em vista o total da carteira de títulos. E, em seu art. 7º, § 4º, essa Lei estabelece mais um importante dispositivo, extremamente útil em momentos de escassez: O Banco Central e o Tesouro avaliarão a necessidade de aporte emergencial de títulos sempre que se verificar a possibilidade de comprometimento futuro da carteira de títulos disponíveis para a execução da política monetária.

Este texto, assim, trabalhou a temática do relacionamento entre Banco Central do Brasil e Tesouro Nacional, ao abordar, primeiramente, alguns aspectos operacionais e da história recente dessa relação, bem como inovações, tal como a Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019.

Referências

Pellegrini, J. A. Box 2. Considerações sobre o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Relatório de Acompanhamento Fiscal RAF: abril de 2017. Instituição Fiscal Independente. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/RAF3_Final_BOX2_RelTesouroBacen.pdf>.

Pellegrini, J. A. As Operações Compromissadas do Banco Central. Estudo Especial nº 3: outubro de 2017. Instituição Fiscal Independente. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017>.

Pellegrini, J. A. Relação entre Tesouro e Banco Central. Nota Técnica nº 5: 12 de dezembro de 2018. Instituição Fiscal Independente. Disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551109/NT25_relacao_Tesouro_BACEN.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13820.htm>.

A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E PRODUTIVIDADE

Vânia Camargo[16]

Visão Geral

A recente baixa taxa de crescimento no Brasil bem como a importância da produtividade na compreensão desse fenômeno é o objeto de teorias que discutem se o crescimento de produtividade precede ou é precedido pelo crescimento econômico.

Há na atual literatura econômica brasileira um debate sem consenso sobre as formas de aumentar a produtividade brasileira e sobre os obstáculos que têm limitado seu crescimento ao longo dos últimos anos.

Alguns dos fatores e condições enumerados estão associados à produtividade, como: à infraestrutura, à qualificação da mão de obra, ao capital físico (máquinas e equipamentos), à inovação, à estrutura produtiva, às condições de concorrência e regulação e a uma série de outros fatores.

A produtividade pode ser genericamente definida como a relação entre os resultados alcançados e os esforços empreendidos para chegar até eles, portanto os indicadores de produtividade procuram medir a eficiência com que os agentes econômicos convertem insumos em produtos e serviços finais. Uma maneira simples de explicitar essa relação é usar a identidade algébrica $\mathrm{PIB} = \left[\frac{\mathrm{PIB}}{\mathrm{PO}}\right] \mathrm{PO}$, onde PIB é o produto interno bruto e PO é o número de pessoas ocupadas. A razão PIB/PO, por sua vez se encaixa na prévia definição de produtividade do trabalho.

Essa identidade algébrica permite concluir que a taxa de crescimento do PIB corresponde à soma das taxas de crescimento da produtividade do trabalho e da taxa de crescimento do pessoal ocupado, ou seja, $\overline{\mathrm{PIB}} = \overline{\left[\frac{\mathbf{PIB}}{\mathbf{PO}}\right]} + \overline{\mathrm{PO}}$, onde a barra sobre o nome de uma variável denota sua taxa de variação.

Da forma em que foi apresentada, a equação sugere que o crescimento do PIB seria determinado como consequência do crescimento da produtividade do trabalho (PIB/PO) e do crescimento da população ocupada (PO). No entanto, essa equação é tão somente uma identidade, e não estabelecem relações de causalidade entre as variáveis. Para tanto é necessária uma formulação teórica sobre o tema.

[16] Possui graduação em administração pela Faculdade AIEC, mestrado em administração pública pela UniCesumar. Atualmente é Policy Advisor na Câmara dos Deputados e cursa o MBA Executivo Líderes do Setor Público, no IDP.

Na visão ortodoxa o crescimento do PIB seria uma consequência do crescimento da produtividade, abordagens mais heterodoxas tendem a enxergar o crescimento do PIB como um requisito para o crescimento da produtividade.

Teoria	Endógena (determinada)	Exógenas (determinantes)
Clássica	$\overline{\text{PIB}}$	$= \overline{\left(\frac{\text{PIB}}{\text{PO}}\right)} + \overline{\text{PO}}$
Kaldor	$\overline{\left(\frac{\text{PIB}}{\text{PO}}\right)}$	$= \overline{\text{PIB}} - \overline{\text{PO}}$

Teorias amparadas na formulação original de Solow (1956), amplamente de cunho ortodoxo, sugerem que a produtividade seria a variável exógena e, portanto, responsável pela expansão do produto.

O progresso tecnológico seria determinado externamente à análise e serviria para poupar mão de obra na elaboração dos produtos e serviços finais. Por exemplo, segundo (livro do IBRE) a produtividade de um trabalhador americano cresceu cerca de três vezes entre 1950 e 2014. O mesmo ocorreu na economia brasileira, mantendo praticamente inalterado o grande hiato de produtividade do trabalho observado entre essas duas economias.

Já as teorias de viés kaldoriano, de cunho heterodoxo, frequentemente utilizam a chamada Lei de Verdoorn. De acordo com a qual a taxa de crescimento da produtividade é uma função da taxa de crescimento do produto (Verdoorn, 1949; Kaldor, 1966).

A lógica essencial subjacente à Lei de Verdoorn é que o crescimento do produto possibilita ganhos de escala que, por sua vez, favorecem o aumento dos níveis de produtividade, por exemplo, através da viabilização da adoção de tecnologias disponíveis, mas com elevado custo de implantação.

Nessa visão heterodoxa se considera o crescimento do PIB como um requisito para o crescimento da produtividade. A produtividade trata-se, nesse caso, de uma variável síntese plenamente endógena.

Determinantes da Produtividade

O debate sobre os fatores relacionados aos níveis de produtividade alcança disciplinas como macroeconomia, organização industrial, economia do trabalho e economia do comércio. De forma multidisciplinar as discussões envolvem administradores e engenheiros, que dedicam uma atenção especial aos níveis de produtividade de uma empresa a fim de elevá-los.

Dentre os fatores associados à produtividade de empresas ou de unidades de produção, Syverson (2011) segmenta os elementos que têm relação com as práticas de produção que teoricamente estão sob o controle direto das empresas, nesse conjunto incluem-se: i) práticas gerenciais; ii) qualificação da mão de obra e qualidade dos bens de capital; iii) tecnologia da informação e pesquisa e desenvolvimento (P&D); iv) learning by doing; v) inovação de produto; e vi) decisões relativas à estrutura da empresa.

Em um outro conjunto estão reunidos os aspectos ligados ao ambiente operacional externo dos produtos, embora não afetem diretamente os níveis de produtividade, podem afetar a propensão dos produtores a recorrer aos fatores listados acima ou a probabilidade de sucesso de sua adoção: i) transbordamentos; ii) competição; iii) desregulamentação e regulação adequada; iv) e flexibilidade dos mercados de insumos.

A tipologia proposta por Syverson (2011), mesmo que com alguma contestação no debate econômico, tem o mérito de segmentar fatores internos e externos às empresas e também fornecer elementos para a formulação de políticas públicas com foco no aumento de produtividade.

O baixo crescimento recente da economia brasileira

A variedade de formas de medir a produtividade em certas circunstâncias pode ser objeto de controvérsias. Isso pode ocorrer quando a evolução da produtividade do trabalho descola-se da trajetória seguida pela produtividade total dos fatores, PTF, ou quando os valores reais das séries históricas são obtidos com base em diferentes índices de preços ou deflatores que é análogo ao índice de preço, porém criado especificamente para deflacionar uma variável econômica.

Resultados publicados ao longo das últimas décadas no livro Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes (De Negri e Cavalcante, 2014a), concluem que a produtividade tem crescido pouco no Brasil ao longo das últimas décadas. A percepção sobre o crescimento da produtividade no Brasil é também compartilhada por autores cujo foco de análise não costuma ser essa variável. Esse é o caso de Kupfer (2014), que menciona “o lento crescimento da produtividade exibido pela economia brasileira nos últimos anos”.

Alguns autores, ainda que reconheçam o baixo crescimento da produtividade, atribuem essa trajetória ao reduzido crescimento do PIB. Bielschowsky (2014), sob a ótica kaldoriana, argumenta que a mão de obra aumenta sua produtividade porque opera com maior disponibilidade de máquinas e equipamentos, com novas safras tecnológicas de máquinas ou com mais infraestrutura de suporte às atividades que desempenha.

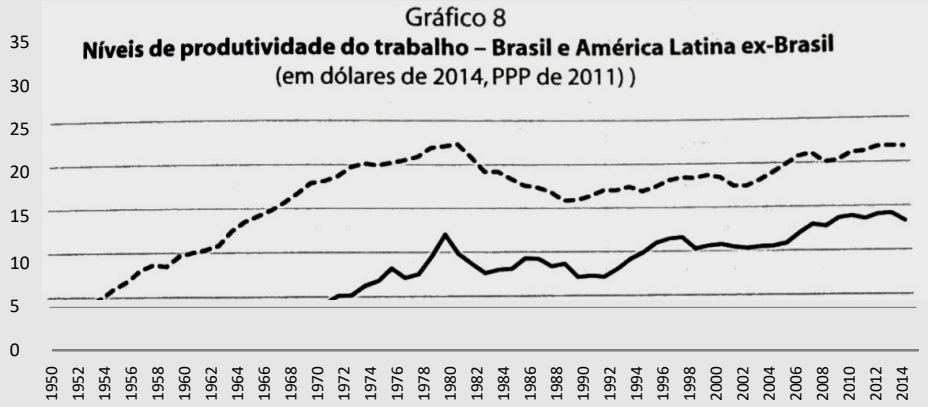
Sua análise sugere uma sequência que começa no crescimento do PIB, passa pelo investimento e termina com o crescimento da produtividade. Dessa forma, para esse autor, não haveria “nada de novo no reino da produtividade”, uma vez que esse indicador cresceria ou cairia pari passu com o PIB e com a formação bruta de capital fixo.

Para sustentar essa proposição, Bielschowsky (2014) tabulou dados divulgados por outros autores sobre essas variáveis e argumentou que as taxas de crescimento do PIB manteriam uma relação razoavelmente constante com as taxas de crescimento da produtividade em períodos predeterminados.

No entanto, o argumento de escala não encontra suporte na comparação entre a produtividade de trabalho do Brasil e na América Latina. Como se observa no gráfico abaixo, reproduzido do livro Anatomia da produtividade no Brasil FGV/IBRE, 2017, a evolução ao longo do tempo da produtividade média dos países da América Latina, desconsiderado o Brasil, é semelhante à observada no Brasil. Segundo o argumento heterodoxo, seria de se

esperar uma produtividade maior e com crescimento mais acelerado no Brasil, uma vez que nossa economia é muito maior que a de nossos pares latino-americanos.

Gráfico 8
Níveis de produtividade do trabalho - Brasil e América Latina ex-Brasil
(em dólares de 2014, PPP de 2011)



De fato, o crescimento da produtividade é, ao longo do período do gráfico, mais acelerado no resto da América Latina do que no Brasil. E mesmo nos anos 2010, quando visões mais heterodoxas foram aplicadas à condução da política econômica brasileira, o que se observa é enquanto no Brasil a produtividade do trabalho caiu cerca de 0,3% a.a. entre 2010 e 2015, no restante da América Latina essa variável cresceu a uma média de 0,8% a.a.

Teorias de inspiração clássica, notadamente de cunho ortodoxo, se prestam à análise quantitativa dos fatores que afetam o crescimento. Considerando uma função de produção do tipo, $Y = A \cdot f(k, k^{ti}, E \cdot L)$, similar às discutidas em (livro do Mankiw), onde se denota a produtividade total dos fatores por A, o nível de capital não tecnológico por k, o nível de capital tecnológico por k^{ti}, a qualidade da mão de obra por E e a quantidade da mão de obra por L, podemos decompor as taxas de crescimento de diferentes países para avaliar a quais fatores as políticas voltadas à ampliação do PIB deveriam devotar maior atenção. A decomposição abaixo provém da FGV/IBRE, 2017, em que o Conference Board disponibiliza outras informações sobre fontes de crescimento do PIB: quantidade e qualidade do trabalho, capital sob forma de ICT (tecnologia de informação e comunicação) e não ICT, além do PTF.

Contabilidade do crescimento em períodos selecionados – (% a.a.)

2011-14	Brasil	Estados Unidos	China	México
Qualidade de trabalho	0,2	0,1	0,1	0,1
Quantidade de trabalho	0,5	0,9	0,2	0,5
Capital ICT	0,2	0,4	0,8	0,8
Capital não ICT	2,4	0,3	5,9	2,2
PTF	-1,6	0,1	0,7	-0,7

O Brasil apresenta uma qualidade de trabalho semelhante aos Estados Unidos, China e México e em quantidade compatível a esses países. O capital ICT tem pouco crescimento em relação à China e ao México, porém os Estados Unidos por ser considerado como alto desenvolvimento de capital ICT cresceu menos, já o Brasil possui um crescimento baixo do seu capital ICT. O Brasil poderia se beneficiar de mais investimento, principalmente na área tecnológica, mas o principal fator que explica baixo crescimento é a taxa negativa de crescimento da PTF, essa variável é muito complexa e sumariza fatores tão diversos quanto nível percebido de corrupção, estabilidade política e a qualidade de instituições, como judiciário, legislativo e executivo.

Conclusão

A compreensão da produtividade da economia parece ser um fator importante para a efetiva implementação de políticas públicas que possam estimular o crescimento econômico ao mesmo tempo em que reduz a probabilidade de tais políticas provocarem alocações equivocadas de recursos na economia.

Referências

Anatomia da produtividade no Brasil/ Afonso de melo Franco Neto ... [et. al.]; prefácio Naercio Menezes Filho; organização Regis Bonelli, Fernando Veloso, Armando Castelar Pinheiro. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2017.

Capítulo 2 O Brasil em comparações internacionais de produtividade. Regis Bonelli, Fernando Veloso, Armando Castelar Pinheiro.

CAVALCANTE. L. R.; DE NEGRI, F. Consensos e dissensos sobre a evolução da produtividade na economia brasileira. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R.

Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014. v. 2

MANKIW, N. GREGORY Macroeconomia; tradução Ana Beatriz Rodrigues, - 8. Ed. – Rio de Janeiro: LCT, 2015.

GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM ESTATAIS: O PROBLEMA DE ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

Rachel Borges de Sá[17]
Renata Mesquita D'Aguiar[18]

Introdução

A maioria das economias hoje classificadas como desenvolvidas são caracterizadas por mercados abertos e competitivos, com raízes institucionais fortes no estado de direito e propriedade, permitindo a atuação de entidades privadas como os principais agentes econômicos. Porém, em inúmeros países, especialmente entre emergentes, empresas sob o controle direto ou indireto do Estado são responsáveis por parte relevante da capitalização dos mercados, do emprego e, em última instância, da riqueza produzida pelo país – expressa a partir do PIB.

Em tais países, estatais acabam por desempenhar um papel central não somente em setores onde governos julgam identificar falhas de mercado, mas também no controle de bens privados ou recursos comuns, cuja transformação em bens privados poderia solucionar tais potenciais falhas de mercado. É, portanto, comum, identificar estatais prevalecendo nos serviços públicos e em setores de infraestrutura, tais como energia, transportes, telecomunicações e em alguns casos também petróleo e finanças, cujo desempenho é muito importante para amplos segmentos da população e outras partes do setor empresarial.

Nesse contexto, para além do racional por trás do controle estatal (que é certamente imprescindível), em certas circunstâncias precedente a esse, a boa governança de estatais torna-se fundamental para garantir uma contribuição positiva para a eficiência econômica e competitividade (OCDE, 2015). Em outras palavras, dado a presença massiva de estatais em economias emergentes, como o Brasil, a discussão da governança e transparência de empresas controladas pelo governo, passando pela implementação de uma base institucional moderna e capaz de gerar os incentivos corretos, será essencial para garantir o bom funcionamento do mercado, inclusive a participação de agentes privados.

A experiência internacional

A experiência histórica e internacional demonstra que o desenvolvimento orientado pelo mercado é o modelo mais eficaz para a alocação eficiente de recursos. Apenas a

[17] Possui graduação em Relações Internacionais pela PUC-SP e mestrado em Economia Política pela London School of Economics (LSE). Atualmente é Economista na XP Investimentos e mestranda em Economia pelo IDP.

[18] Possui graduação em Economia pela EPGE (FGV/RJ), atualmente é subsecretária de Convênio e Parcerias na Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal e mestranda em Economia pelo IDP.

identificação de falhas de mercado, diante da constatação que estas são grandes o suficiente, e de que a solução de governo será mais eficiente do que a encontrada pelo mercado, será capaz de sustentar o argumento em favor de uma intervenção.

No caso da criação de estatais, a argumentação varia entre países e setores, abrangendo uma combinação de interesses sociais, econômicos e estratégicos. Dentre os exemplos destacam-se a política industrial, o desenvolvimento regional, o fornecimento de bens públicos, bem como a existência dos assim chamados monopólios "naturais" em que a concorrência não é considerada viável (OCDE, 2015). Entretanto, o estabelecimento, expansão e manutenção de estatais ao longo das últimas décadas nem sempre seguiu critérios claros de eficiência e análises que comprovem a melhor alocação de recursos via Estado – em detrimento da alocação via mercado.

É nesse contexto que diversos países estão passando por processos de reforma da maneira pela qual organizam e gerenciam suas estatais, de modo também a analisar o racional de seu papel na economia, e o impacto de suas operações em relação a seus custos. É importante frisar que o processo de reforma no gerenciamento de estatais não necessariamente implica na decisão de privatizações. Por outro lado, é apenas a partir de um arcabouço institucional robusto de governança e transparência que será possível uma análise precisa para o desenho e implementação de planos de desestatização bem sucedidos.

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu, no âmbito do Comitê de Governança Corporativa, uma série de recomendações para o fortalecimento do arcabouço institucional de estatais, especialmente tendo em vista economias onde a presença massiva destas pode tornar-se uma barreira ao bom funcionamento do mercado e à competição. As “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais” tem como objetivo: (i) profissionalizar o Estado como proprietário; (ii) fazer com que as estatais funcionem de maneira eficiente, transparente e responsável, semelhante às boas práticas das empresas privadas; e (iii) assegurar que a concorrência entre empresas controladas pelo governo e empresas privadas, onde isso ocorre, está sendo conduzida em condições de equidade (OCDE, 2015).

Com tais objetivos em mente, as Diretrizes começam com um questionamento sobre as justificativas para o controle estatal. De acordo com as recomendações, o objetivo do controle do Estado de qualquer empresa deve ser o da melhor alocação de recursos, em benefício da sociedade. Cabe ao Estado também uma avaliação dos serviços prestados, de modo a confirmar que a solução de governo é mais eficiente do que a alternativa alocação de mercado, e que, portanto, está se fazendo o melhor uso de tributos. Conforme descrito:

“Para embasar a decisão de estabelecer ou manter uma empresa sob propriedade estatal, os governos devem avaliar se uma alocação mais eficiente de recursos para beneficiar o público poderia ser alcançada mediante uma estrutura de propriedade ou de tributação alternativa. (...) O público será mais bem atendido quando os serviços forem prestados de forma eficiente e transparente, e quando não houver uso alternativo de recursos fiscais que resultem em melhores serviços.” (OCDE, 2015:31).

Para que tal avaliação seja possível, as recomendações da OCDE (notadamente, organização cujo objetivo é o desenho e disseminação de boas práticas em políticas públicas) incluem também a transparência, reiterando a importância de estatais observarem os mesmos padrões de qualidade para contabilidade e divulgação de dados utilizados por empresas de capital privado listadas em bolsa. Nesse sentido, é preciso que sejam

estabelecidas regras claras de prestação de contas por parte de estatais perante seus controladores – no caso, o Estado (e a sociedade, em última instância).

Portanto, as práticas internacionais relativas à operação de estatais, e sua contribuição positiva para o desenvolvimento econômico, incluem não somente uma análise da justificativa para o controle do Estado, mas também a verificação dos serviços prestados em comparação a possíveis soluções de mercado, e o estabelecimento de regras claras para transparência e divulgação em conformidade com padrões internacionais para o mercado privado.

A seguir, avalia-se o cenário brasileiro à luz de tais observações.

O Cenário no Brasil

No Brasil, o governo federal controla 204 empresas estatais, incluindo via controle direto da União e a partir de subsidiárias de outras estatais, das quais se destacam como controladoras o BNDES, a Caixa Econômica Federal e os Correios (Ministério da Economia, 2019). Além disso, de acordo com dados do Tesouro Nacional, outras 258 empresas existem atualmente sob o controle de governos estaduais. Tais empresas operam em uma miríade de setores produtivos, desde petróleo e gás, à pesquisa, educação, tecnologia, transporte, mercado financeiro, entre outros.

Conforme detalhado, a experiência e melhores práticas internacionais indicam que um arcabouço de governança robusto é essencial para a avalição de serviços prestados por estatais, servindo de base para sua manutenção ou (se for o caso) desestatização. Nesse contexto, identifica-se no Brasil uma importante falha de mercado, que, aliada a uma falha de governo, prejudica o bom funcionamento do mercado em diferentes setores de atuação de estatais.

A falha de mercado observada consiste na assimetria de informação existente em diferentes mercados sobre a atuação de empresas estatais, dificultando a possibilidade de uma melhor alocação de recursos por potenciais agentes privados. Tal falha, no entanto, deriva do próprio arcabouço institucional frágil em que as estatais estão inseridas – identificando-se, portanto, a concomitante falha de governo.

Tanto no âmbito federal quanto subnacional, a falta de regras claras quanto à divulgação de matérias financeiras e operacionais de estatais torna o governo incapaz de exercer o papel essencial de fiscalização e análise dos serviços prestados e, em última instância, da própria avaliação efetiva da justificativa para manutenção do controle do Estado sobre tais empresas.

Cria-se, então, um ciclo vicioso, no qual que não é possível criar um sistema de governança para estatais visando o melhor funcionamento do mercado em diversos setores, uma vez que não se tem acesso às informações necessárias sobre a atuação das próprias estatais. Como avaliar se tais empresas possuem um racional para estar sob controle do Estado, por exemplo, se não é possível avaliar de maneira concreta e confiável sua atuação frente aos custos para os cofres públicos?

Nesse contexto, uma tentativa do governo de corrigir a dinâmica negativa desta falha de mercado associada a uma falha de governo foi a criação da Lei das Estatais - discutida a seguir.

Lei das Estatais

Estabelecida em junho de 2016, a lei 13.303 (conhecida como "Lei de Responsabilidade das Estatais") incluiu em suas diretrizes o estabelecimento de mecanismos de governança e transparência para empresas sob o controle estatal – tanto a nível federal, quanto subnacional. Dentre eles, criaram-se regras para divulgação de informações; códigos de conduta; formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; estruturas e boas práticas de gestão de risco e controle interno; e constituição e funcionamento de conselhos. Outro ponto de destaque na lei foi o estabelecimento de normas de licitações e contratos.

Em seu artigo 8º, a Lei 13.300 determina os requisitos mínimos de transparência que as empresas públicas e sociedades de economia mista deverão observar. Entre eles:

I. Elaboração de carta anual (...), com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas (...) com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos (...);

II. Divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

III. Elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

IV. Elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa (...);

V. Divulgação (...) dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;

VI. Elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VII. Ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

Como se pode notar, o detalhamento da Lei ilustra o esforço do governo em estabelecer regras de governança e transparência às estatais, de modo a corrigir (entre outras falhas de mercado e governo existentes) a questão da assimetria de informação entre estatais e seus controladores e acionistas, incluindo a população civil. Nesse sentido, em seu artigo 90º, a Lei estabelece o prazo de 24 meses para que as empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas anteriormente à vigência da 13.303 promovam adaptações necessárias à adequação ao disposto na lei.

Porém, mais de três anos após o estabelecimento da Lei das Estatais, evidências empíricas indicam que ela não foi o suficiente para corrigir o problema de assimetria de informação, especialmente por não ser capaz e gerar incentivos suficientes para o cumprimento das regras existentes, principalmente à nível subnacional.

A título de exemplo, dentre as 204 estatais sob o controle do governo federal registradas no sistema do extinto Ministério do Planejamento ("Panorama das Estatais"), apenas 129 possuem informações registradas. O documento apresenta informações de empresas com cadastradas no Sistema de Informação das Estatais (SIEST) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), sendo de responsabilidade das próprias empresas a manutenção, integral e constantemente, de seus dados atualizados.

De maneira similar, levantamento realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre resultados financeiros e operacionais de estatais referente ao ano de 2018 ilustra a falta de incentivos para o cumprimento das normas existentes também à nível estadual. Conforme os dados disponíveis, quase 50% das 258 estatais controladas por governos estaduais no Brasil não informaram valores relevantes para a análise (total de dividendos, subvenções ou aumentos de capital).

Nesse contexto, a seção a seguir propõe uma potencial solução para endereçar a situação identificada como falha de mercado, aliada a uma falha de governo - diante da criação e manutenção de estatais em análise, e da ineficácia da lei vigente em relação a esse propósito.

Rating de estatais

Com base na experiência internacional e na realidade brasileira, uma potencial intervenção do governo para garantir a melhor alocação de recursos poderia ser a criação de uma metodologia de rating de estatais. O objetivo de tal rating seria a padronização de indicadores de governança e transparência para estatais, tanto a nível federal quanto subnacional.

A partir dos resultados apresentados seria possível classificar as estatais de acordo com as informações fornecidas (quanto mais completo, maior o rating). A criação do rating criaria incentivos corretos (e fortes o suficiente) para que empresas disponibilizassem com mais agilidade os seus dados, e a partir disso, passassem a ser monitoradas para a implementação de novas regras e diretrizes para modernização da operação, e o aumento do "accountability".

A publicação do rating também geraria maior transparência e maior controle social, a partir de uma leitura mais fácil e acessível do resultado da análise dos benefícios sociais produzidos pelas empresas, atendendo a finalidade da sua criação, e contribuindo para melhorar a governança do Estado.

Metodologia

Quanto à metodologia e funcionamento do rating proposto, uma matriz poderia ser constituída a partir da ponderação de critérios com pesos variáveis de acordo com a disponibilidade e relevância da informação para a avaliação da empresa perante seus controladores.

Para fins comparativos, seriam estabelecidas duas matrizes de rating, uma para empresas categorizadas como "Dependentes" (depende de recursos da União ou governo Estadual) e outra para as "Não dependentes" (gera recursos próprios).

Metodologia Rating Estatais – Critérios para avaliação

Empresas Dependentes:	Empresas Não Dependentes:
O valor total do dispêndio no ano (considerando a dotação e os restos a pagar).	Os resultados da empresa nos dois últimos anos.
A composição dos gastos (pessoal/corrente e investimento/inversões financeiras).	Há contribuição ou oneração da empresa ao resultado fiscal do Estado?[1]
Participação do governo no financiamento de cada empresa (análise do quanto a empresa é dependente).	Há aportes financeiros do governo?
Valor total de gastos de pessoal em termos per capita por pessoal (por funcionário).	Como está a execução do orçamento de investimentos e programa de dispêndios globais?
O número de funcionários efetivos da empresa.	Qual é o seu indicador de rentabilidade (lucro/prejuízo dividido pelo patrimônio líquido?[2]
O detalhamento patrimônio líquido.	Como está o endividamento da empresa? Tem passivos externos?
A empresa está pagando PLR?[3]	

As perguntas acima são exemplos de muitas que precisam ser respondidas e consideradas em uma análise padronizada de estatais, para facilitar sua governança e tornar mais transparentes os dados para a sociedade, indo ao encontro do racional defendido pelo próprio Tesouro Nacional.

"... a fim de garantir o alcance do "relevante interesse coletivo", a eficiência, e a efetividade devem estar presentes na atuação das estatais". (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018)

Conclusão

Como mencionado, o controle estatal se justifica na presença de uma falha de mercado relevante, e caso a alocação de recursos pelo governo, em benefício da sociedade, seja melhor que a de mercado. Ou seja, a atuação do poder público na atividade econômica apresenta-se como uma exceção (e não regra).

Nesse contexto, é essencial frisar as mudanças ocorridas nos setores econômicos desde que as estatais foram criadas. Dentro de uma realidade dinâmica, com constantes inovações tecnológicas e organizacionais nas instituições, fatores que justificariam a escolha da solução de governo em detrimento da alternativa alocação de mercado hoje podem ser questionáveis. De fato, ainda existem falhas de mercado nesse setor? A alocação de mercado não poderia ser mais eficiente?

Caso o mercado privado seja capaz de gerar uma alocação mais eficiente, não existiria mais justificativa para o controle Estatal de determinada empresa ou sociedade de economia mista. Nesse caso, o controle Estatal deixaria de ser uma correção a uma falha de mercado e seria considerado uma falha de governo, podendo levar a consequências nefastas para a sociedade. Recursos escassos, que poderiam ser destinados para outras políticas públicas, estariam sendo deslocados para empresas que produzem alocações iguais, ou piores, que o mercado privado.

Nesse sentido, um primeiro passo fundamental para uma avaliação precisa sobre a maior eficiência da alocação Estatal em relação a de mercado e, consequentemente, para que haja planos de desestatização bem-sucedidos, é a construção de um arcabouço institucional robusto de governança e transparência.

A publicação da Lei das Estatais 13.3303 de 2016 deixou clara a priorização da governança das estatais em âmbito nacional. Entretanto, conclui-se que ainda não foi o suficiente para que todas as empresas tenham apresentado as informações necessárias para que o controlador possa fazer uma boa avaliação das suas empresas e das sociedades de economia mista. Ou seja, não é hoje suficiente para corrigir a falha de mercado, e a adjacente falha de governo.

A metodologia de rating sugerida pelo presente trabalho é uma maneira de tornar a governança mais padronizada, objetiva e transparente. Desta forma, pode-se criar incentivos para que empresas forneçam as informações necessárias para o controlador melhorar sua análise acerca da necessidade do controle do Estado, e do melhor funcionamento da empresa para a sociedade.

"... a transparência é o melhor instrumento para que a sociedade tenha condições de fiscalizar o papel dos governos estaduais enquanto donos de empresas tidas como estratégicas. Apenas com informações acessíveis, o cidadão será capaz de avaliar o quão vantajoso é ter um Estado empreendedor, podendo cobrar resultados ou questionar seus representantes." (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

Referências

Lei N 13.303, de 30 de junho de 2016, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm

Panorama das Estatais, Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/panorama

OECD (2018), Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015, OECD Publishing, Paris.

Tesouro Nacional, As 258 Empresas dos Estados Brasileiros, um panorama das empresas estatais estaduais, https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/empresas-estatais-dogoverno

A EQUIVOCADA INTERPRETAÇÃO DO REGIME TRIBUTÁRIO DO SIMPLES NACIONAL COMO UMA POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL

Marco Aurelio Bertaiolli[19]

Antonio José Nogueira Santana[20]

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar se o regime de tributação do Simples Nacional, ao ser interpretado como uma política de isenção fiscal, não estaria indo de encontro à sua natureza simplificada, bem como violando os princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva e da segurança jurídica, de forma a colocar em risco garantias constitucionais dos micro e pequenos empreendedores e, por conseguinte, aumentando o risco da informalidade no Brasil.

Importa mencionar que o estudo não dimensionou o cenário posterior ao surgimento da pandemia de COVID-19.

Considerações sobre o regime tributário do Simples Nacional

A partir de 30 de junho de 2007, por meio da LC 123/2006, facultou-se às micro e pequenas empresas (MPE) aderir ao regime do Simples Nacional, cuja principal novidade foi a possibilidade de arrecadação direta de tributos (IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, COFINS, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica) numa única guia, chamada de Documento de Arrecadação do Simples – DAS.

No Brasil, existem cerca de 6,4 milhões de estabelecimentos. Deste total, 99% são micro e pequenas empresas (MPE), que respondem por 52% dos empregos com carteira assinada no setor privado (16,1 milhões).

Posteriormente, por meio da LC 128/2008, o Simples Nacional passou a aceitar também os Microempreendedores Individuais (MEI).

Embora não sejam considerados MPE, a regulamentação do MEI pela Lei Geral trouxe essa possibilidade, ampliando ainda mais o leque de oportunidades.

Importa destacar o que significou para a economia nacional a criação do MEI. O novo modelo acabou com um dos maiores problemas do País, que causava inclusive uma evasão de divisas e renda e criava uma espécie de "marginalização econômica" de quem trabalhava em casa ou em pequenos espaços alugados: a informalidade.

[19] Possui graduação em Administração e especialização em Gestão Pública. Atualmente é deputado federal por São Paulo e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

[20] Possui graduação em Direito pela UniCEUB e especialização em Processo Civil pela Anhanguera. Atualmente é Consultor Jurídico dos Correios e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

Essa situação se dá por algumas razões: o alto custo para se formalizar e a burocracia enfrentada para ir atrás de documentos, agravada pela falta de informação, medo do alto custo Brasil de impostos e até mesmo um preconceito em que a própria pessoa não se via como um empreendedor.

Tudo isso, aliado a uma forte disseminação da informação, possibilitou e possibilita até hoje a regularização de milhares e milhares de pessoas que viviam e trabalhavam às margens da economia formal e sem qualquer garantia. Estamos falando aqui de diversas e diversas profissões, que vai desde a costureira que faz pequenos consertos, até a doceira que se especializou na produção de bolos e outros quitutes; do cabeleireiro e da manicure; do pedreiro e do pintor, entre outros.

O MEI trouxe à luz do desenvolvimento econômico uma legião de brasileiros que trabalhava de maneira informal em suas casas, na garagem, numa pequena sala e, muitas vezes, chegava até mesmo a contratar de maneira também informal, sem qualquer registro, um ou mais funcionários para dar conta da demanda.

Porém, esses pequenos empreendedores simplesmente não existiam para a economia ou para o Governo, mas são eles que fazem girar a engrenagem econômica, principalmente na região ou no bairro onde moram, fomentando o que passou a ser chamado de economia local. Quando alguém monta um pequeno negócio no seu bairro, obviamente, produz, consome e gera oportunidades de emprego e geração de renda ali mesmo no seu entorno, promovendo e fortalecendo outros pequenos empreendedores. No Brasil, de acordo com o Portal do Empreendedor, existem 3,7 milhões de MEI (dezembro/2013).

Esta formalização permitiu, inclusive, o levantamento de dados e pesquisas que possibilitam um retrato do empreendedorismo no Brasil, o que facilita inclusive o fomento de novos negócios e a implantação de políticas públicas direcionadas para o aumento da renda e a geração de empregos de uma forma absolutamente direcionada e assertiva.

Por exemplo, sabe-se hoje que alguns fatores levam a pessoa a criar o seu próprio negócio. Conforme levantamento feito pelo portal do Sebrae, 37% dos que abrem uma empresa, desejam trabalhar por conta própria; 26% identificaram uma oportunidade de negócios; 19% por exigência de clientes / fornecedores; 11% para melhorar de vida (aumentar a renda); 4% estavam desempregados e não arrumavam emprego e outros 4% por outros motivos.

Outrossim, 69% dos empreendedores brasileiros afirmam que abriram a empresa por oportunidade (percepção de um nicho de mercado em potencial) e 31% por necessidade (falta de alternativa satisfatória de ocupação e renda); 88% contam com recursos próprios e da família para abrir a empresa; 58% dos empreendedores utilizaram até R$ 10 mil para investimento fixo no negócio; 65% dos empreendedores utilizaram até R$ 5 mil para formação de capital de giro; 12% fizeram empréstimos em bancos; 6% negociou prazos com fornecedores; 5% cartão de crédito ou cheque pré-datado 5% empréstimo com amigos 1% outras fontes.

Nesse contexto, a grande questão a ser respondida e que ainda causa muita confusão, principalmente em alguns setores técnicos do Governo Federal, é se o Simples Nacional seria o maior programa de isenção fiscal do País? Este pensamento equivocado ocorre porque há uma crença que, em tese, todos os empreendedores que aderiram ao Simples Nacional pagariam seus impostos, mesmo sem esse modelo.

Mas o que se percebe ao longo dos anos é que o Simples Nacional é o grande indutor que promove a formalização de pequenos negócios, que ficariam na informalidade, como já descrevemos aqui, caso não existisse o Simples Nacional, não gerando arrecadação alguma.

Leva-se em conta portanto que, segundo os dados do Sebrae, o Simples Nacional pode ser considerado o maior programa mundial de inclusão econômica e social. Nos últimos dez anos, as micro e pequenas empresas abriram 10,7 milhões de vagas, enquanto as médias e grandes encerraram um pouco mais de um milhão.

Ainda, conforme o Sebrae, o crescimento da arrecadação do Simples é dez vezes superior ao das receitas federais, o que comprova a eficácia arrecadatória do Simples.

Por fim, importa ressaltar que o Simples surgiu da necessidade de reversão do ambiente hostil para os pequenos negócios e é esse o grande modelo para o futuro tributário do Brasil. O empreendedorismo é a saída para a geração de emprego e renda, bem como crescerá fortemente nos próximos anos. O Governo Federal, Estadual, os Municípios e as agências de fomento precisam ser as grandes indutoras desse processo, sem o qual coloca-se em risco o avanço econômico e o fortalecimento de milhares e milhares de empresas e empreendedores brasileiros.

A melhor interpretação para o Simples Nacional conforme os princípios constitucionais

O princípio da isonomia, disposto no artigo 5º, caput, da CF, determina que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade.

Barbosa menciona que a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam (BARBOSA, 2003, p. 19).

Mello faz alerta para o perigo de limitar a conceituação do princípio da igualdade, sem contestar a inteira procedência do que nela se contém, pois entre um e outro extremo serpeia um fosso de incertezas cavado sobre a intuitiva pergunta que aflora ao espírito: Quem são os iguais e quem são os desiguais (MELLO, 2011, p. 10-11)?

Amaro diz que o problema deve ser abordado em termos mais amplos: além de saber qual a desigualdade que faculta, é imperioso perquirir a desigualdade que obriga a discriminação, pois o tratamento diferenciado de situações que apresentem certo grau de dessemelhança, sobre decorrer do próprio enunciado do princípio da isonomia, pode ser exigido por outros postulados constitucionais, como se dá, no campo dos tributos, à vista do princípio da capacidade contributiva, com o qual se entrelaça o enunciado constitucional da igualdade (AMARO, 2007, p. 135).

O princípio da capacidade contributiva está previsto no §1º, do artigo 145, da CF, ao disciplinar que sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Moraes menciona que o princípio da capacidade contributiva, pelo qual cada pessoa deve contribuir para as despesas da coletividade de acordo com a sua aptidão econômica, ou capacidade contributiva, origina-se do ideal de justiça distributiva (MORAES, 1997, p.118).

Nesse sentido, é preciso analisar o fato de que a situação econômica de certas categorias pode ser distinta, de forma a ocasionar um impacto diferente do tributo para cada contribuinte.

Costa doutrina que o princípio da capacidade contributiva é a aptidão, da pessoa colocada na posição de destinatário legal tributário, para suportar a carga tributária, sem o perecimento da riqueza lastreadora da tributação (COSTA, 1993, p. 101).

Importa salientar que o princípio da capacidade contributiva é tratado não só como um valor de igualdade na tributação, mas também como um limitador à incidência tributária.

Para Nogueira, o princípio da capacidade contributiva é um conceito econômico e de justiça social, verdadeiro pressuposto da lei tributária *(*NOGUEIRA, 1999. p.12).

Assim, por constituir receita ordinária, o tributo deve ser um ônus suportável, um encargo que o contribuinte deva pagar sem sacrifício do desfrute normal dos bens da vida.

Coelho traz a seguinte indagação: por que deve o legislador considerar as disparidades? Para nós, a juridicidade da capacidade contributiva resulta, como vimos, do lado positivo do princípio da igualdade: o dever imposto ao legislador de distinguir disparidades (COELHO, 1999. p.39).

Nesse viés, o princípio da capacidade contributiva, igualmente denominado princípio da capacidade econômica, é um desmembramento do princípio da igualdade no Direito Tributário, representando a materialização do mesmo em prol de uma justiça social.

Quanto ao princípio da segurança jurídica, este está disciplinado no caput do art. 5º da CF.

Torres diz que o princípio da segurança jurídica é uma evidente garantia tributária, incorporada ao rol das chamadas “limitações constitucionais ao poder de tributar” pela regra geral de recepção do art. 150 da CF (TORRES, Heleno Tavares. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica. 3. Ed. Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 212-213).

Sob todo o contexto descrito, fato é que, por vezes, o Executivo, quando interpreta uma norma, acaba fazendo por interesse próprio, de forma parcial, principalmente no que diz respeito à cobrança de tributos. E isso ocorre com o regime de tributação do Simples Nacional, por ser reconhecido pela Receita Federal como uma política de isenção fiscal.

Acredita-se que há um equívoco na interpretação do Fisco, posto que, ao se interpretar dessa forma, estar-se-ia violando limitações constitucionais ao poder de tributar.

Por fim, importa mencionar que o conceito de segurança jurídica está intimamente ligado ao princípio da estrita legalidade, disposto no inciso I, do art. 150, da CF, não comportando flexibilização, posto que é o princípio que permite a previsibilidade do que o poder político do Estado pode fazer e não pode fazer, devendo-se elaborar normas jurídico-tributárias estáveis, claras e objetivas, conformadas com os textos constitucionais.

A segurança jurídica e suas garantias derivadas, como proibição de excesso, proporcionalidade, razoabilidade, acessibilidade e confiança legítima, configuram-se como típicas garantias asseguradas aos contribuintes, as quais, ainda que não expressamente discriminadas, constituem-se em modalidades de limitações constitucionais ao poder de tributar e, por conseguinte, acomodam-se ao conjunto das regras de identidade do sistema constitucional, como expressões de cláusulas pétreas, protegidas pelo artigo 60, parágrafo 4º, “a”, da CF.

Nesse viés, se o Poder Executivo subentender que o Simples Nacional se trata de uma política de isenção fiscal e, porventura, alguém pretendesse retirar esse regime de tributação

dos MPE e MEI, estar-se-ia afrontando diretamente limitações constitucionais ao poder de tributar.

Conclusão

O Simples Nacional é o grande indutor que promove a formalização dos MPE e dos MEI, que ficariam na informalidade, não gerando arrecadação alguma para o Brasil.

Assim, necessário interpretar o Simples Nacional como um regime tributário simplificado, ao invés de considerá-lo como política de isenção fiscal.

Outrossim, pensar de forma diversa, violaria diretamente os princípios constitucionais da isonomia, capacidade contributiva e segurança jurídica, por conseguinte, violando cláusulas pétreas que não podem ser abolidas.

Referências

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Martin Claret: São Paulo, 2003.

COELHO, Sacha Calmon. Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1999.

COSTA, Regina Helena. Princípio da capacidade contributiva. São Paulo: Malheiros, 1993.

FABRETTI, Láudio Camargo; FABRETTI, Denise; FABRETTI, Dilene Ramos. As Micro e Pequenas Empresas e o Simples Nacional: tratamento tributário, fiscal e comercial. São Paulo: Atlas, 2019.

HARADA, Kiyoshi. O Sistema Tributário Nacional e o princípio da segurança jurídica. Disponível em: https://www.editorajc.com.br/o-sistema-tributario-nacional-e-o-principio-da-seguranca-juridica/. Acesso em: 13 de nov. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3 ed. 20 tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MORAES. Bernardo Ribeiro de. Compêndio de Direito Tributário. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Curso de Direito Tributário. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SEBRAE. PORTAL SEBRAE. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae. Acesso em: 11 de nov. 2019.

TORRES, Heleno Tavares. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica. 3. Ed. Thomson Reuters Brasil, 2019.

QUAL A CONEXÃO EXISTENTE ENTRE AS VARIÁVEIS RISCO PAÍS, IBOVESPA E TAXA DE CÂMBIO NO BRASIL?

Rodrigo Nicoletto Compagnone[21]
Rodolfo Vieira Nunes[22]
George André Willrich Sales[23]

Para os investidores brasileiros e estrangeiros conhecer o comportamento do risco país, e a relação existente com o Ibovespa e a taxa de câmbio é uma premissa básica nos investimentos. Toda explicação passa pela teoria de risco e retorno entre as variáveis, por essa razão foram selecionados os 3 índices no período de junho de 2012 até junho de 2017. A utilização de um modelo estatístico multifatorial, dá-se pela busca estatística que evidencie de modo afirmativo e verídico as conexões entre as variáveis. Evidencia-se que 73% da oscilação do risco país pode de algum modo ser explicado pela variação do Ibovespa e pela taxa câmbio. Assim, pode-se inferir que o risco país (EMBI+) está relacionado com as variações do Ibovespa e também da cotação do câmbio.

O mercado de capitais brasileiro desenvolveu-se rapidamente, impulsionado por algumas reformas estruturais: abertura econômica, ingresso de capital estrangeiro em alguns setores da economia, privatizações, o Plano Real, câmbio flutuante regime de metas de inflação, lei de responsabilidade fiscal e outras. Essas modificações estruturais na economia atraíram o capital internacional, resultando em um crescimento significativo dos investidores nacionais e internacionais no mercado de capitais brasileiro.

Contudo, para esses investidores que investem capital no mercado brasileiro, é crucial compreender todo o cenário político-econômico do país, principalmente no que tange a instabilidade e o risco. O objetivo do artigo é quantificar se o risco país é afetado pela oscilação do índice Bovespa e pela variação da taxa cambial, de tal forma que, fique evidente o risco e o retorno de um investidor que está investindo no Brasil.

Risco País

Esse indicador demonstra se um país tem propensão em cumprir suas obrigações financeiras. Ou seja, tem sua importância relacionada aos custos de financiamento dos países, de modo que, quanto maior a possibilidade de um país não honrar suas dívidas no prazo, maiores serão os custos e as despesas (juros). O risco-país, conhecido como EMBI+ Brasil

[21] Pós-Graduado (MBA - Master of Business Administration) em Finanças e Riscos pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – Faculdade FIPECAFI.

[22] Doutorando em Administração pela Universidade de São Paulo – USP, Professor Adjunto na Graduação na Universidade Nove de Julho – UNINOVE e Professor Tutor na Saint Paul Escola de Negócios.

[23] Doutor em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, Professor do Mestrado Profissional da Faculdade FIPECAFI e Professor na Graduação da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP.

(Emerging Markets Bond Index Plus), pode ser considerado como uma medida de percepção de risco para os investidores não residentes.

Sendo assim, quanto maior o risco-país calculado para um dado período, podemos inferir que maior é a percepção de risco dos investidores estrangeiros; consequentemente, dado um maior risco-país, tem-se a ideia de que haverá uma diminuição do capital estrangeiro no país, afetando negativamente a taxa cambial, dada a pressuposta saída de capital que poderia ocorrer.

O indicador é composto por títulos de dívida externa de países emergentes (Brasil), em dólar. Os títulos que o compõem são: bradies, eurobônus e empréstimos externos dos soberanos. O EMBI+ retrata o spread entre os retornos dos títulos de países emergentes e dos títulos do Tesouro Americano.

Ele é a média aritmética dos retornos diários dos instrumentos de dívida dos países, que são ponderados pelos valores individuais de mercado. Quanto maior for o índice, maior será a percepção de risco dos investidores não residentes e, consequentemente, maior será a remuneração pelo risco solicitada para permanência do capital no país.

Índice Bovespa

O Índice Bovespa (Ibovespa) é uma carteira teórica de ativos, cujo objetivo é ser um indicador que mede o desempenho das ações de maior representatividade no mercado brasileiro. Atualmente, pode ser considerado o termômetro do cenário político e econômico do país, ele é formado quadrimestralmente levando como base as ações de maior liquidez nos últimos doze meses. Assim sendo, pode-se dizer que as empresas com maior liquidez têm uma maior ponderação relativa no índice.

Conhecido por ser utilizado como benchmark para cálculos de risco e beta (carteira de mercado), é composto apenas pelos ativos listados na B3. Não incluem os ativos em recuperação judicial nem BDRs (Brazilian Depositary Receipts). Cada ativo tem seu respectivo peso na carteira ponderado pelo valor de mercado, respeitando o limite máximo de 20%.

Para os investidores do mercado acionário, o índice pode servir como parâmetro de desempenho do portfólio, sendo o ideal que a carteira deste tenha, no mínimo, desempenho igual ou superior ao índice Bovespa.

Taxa de Câmbio

O câmbio é uma das variáveis macroeconômicas fundamentais na economia, ela está ligada diretamente às relações financeiras e comerciais entre os países. Ou seja, é um aspecto relevante na tratativa entre países nas questões referente ao fluxo de capital e das importações/exportações de bens e serviços.

Como meio de política monetária o Banco Central se utiliza da taxa de juros de curto prazo como ferramenta de controle contra as oscilações do câmbio. Pode-se afirmar que o controle cambial é um dos meios de limitar ou expandir os fluxos de capitais (entrada e saída), a liquidez na economia.

Risco

Existe uma aceitação geral no mercado financeiro de que risco é a parte da incerteza que pode ser mensurada financeiramente; temos assim que risco está inserido dentro do contexto de incerteza. Sobre os conceitos de risco e incerteza, existe uma distinção bem clara

e definida sobre o que é um o risco (incerteza mensurável), e o que vem a ser uma incerteza não-mensurável, de modo que não se pode considerar que o risco é uma incerteza.

Neste sentido, percebe-se pela literatura que risco é a parte da incerteza que pode ser financeiramente mensurada. Assim sendo, os ativos com maiores probabilidades de perda, na maioria dos casos, podem ser classificados como de alto risco, ou seja, o termo risco está direcionado para duas vertentes, a variabilidade ou volatilidade do ativo. O risco está subdivido em duas partes, e o somatório de ambos formam o chamado risco total, a serem descritos a seguir:

Risco Sistemático: Também conhecido como risco não diversificável, é a parcela do risco que pode ser considerada estar fora do controle do investidor, como, por exemplo, o cenário político e social do País. Por ser um fator independente da atuação do investidor, este risco, diferentemente do risco não sistemático, não desaparece pela diversificação de ativos. Neste caso, o investidor exigirá um prêmio pelo risco que está incorrendo pela parte não diversificável de sua carteira.

Risco não Sistemático: Oposto ao risco sistemático, de forma que é um risco diversificável. Esta parcela do risco é a que possibilita o investidor mitigar através da diversificação dos ativos. Diferente do risco sistemático, este risco não exige prêmio pelo risco pois, como dito anteriormente, tal recompensa por risco não merece ser aplicado aos investidores pois dependem de seus próprios méritos.

Em síntese, assume-se que o risco total é a soma do risco diversificável e do risco não diversificável. Para um o risco não diversificável o investidor exigirá um prêmio e para o risco diversificável não deverá haver recompensa, já que pode ser diversificado pela variedade de ativos, haverá uma diminuição do risco.

Análise

O uso do modelo multifatorial em detrimento do CAPM (modelo unifatorial) é que, o modelo multifatorial utiliza mais do que uma carteira para captar riscos sistemáticos. O modelo multifatorial surge da necessidade dos especialistas de mercado financeiro tentarem observar quais são os fatores relevantes que afetam o desempenho de uma ação, por exemplo. Note que, pelo modelo CAPM, temos apenas uma variável que analisa o risco e retorno para determinado ativo.

Assim, temos o surgimento do modelo multifatorial. No caso, o modelo APT assume que o retorno depende, uma parte de fatores macroeconômicos e, em outra parte de eventos próprios de cada empresa. É crucial entender que uma das características do modelo APT é não estipular quais variáveis devem ser empregadas, tanto faz taxa de inflação, valor do dólar, preço do petróleo e etc.

Desta forma, como o risco país definitivamente não é afetado por apenas uma variável, resolveu-se por utilizar o modelo multifatorial, onde podem ser analisadas mais de uma variável e definir se tais possuem ou não relevância para o modelo, dado um certo intervalo de confiança.

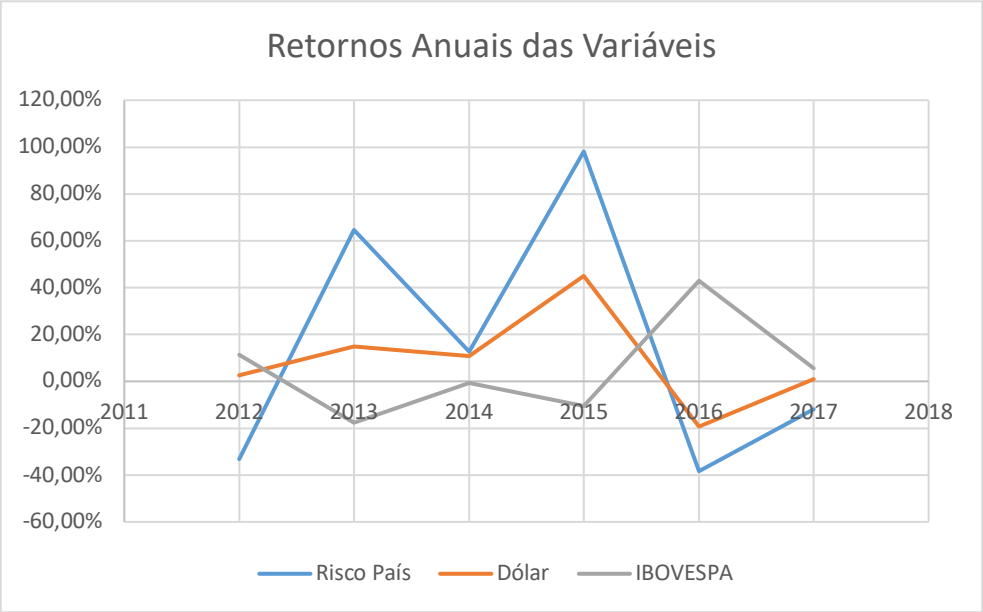
Previamente à análise dos resultados demonstra os retornos anuais das variáveis escolhidas para a montagem do modelo. As variáveis consideradas na Tabela 1 foram as seguintes: risco país (EMBI+), Dólar e Ibovespa.

Tabela 1 - Retornos Anuais das Variáveis

Períodos	Risco País	Dólar	Ibovespa
2012	-33,33%	2,72%	11,45%
2013	64,71%	14,75%	-17,65%
2014	12,61%	10,79%	-0,66%
2015	98,11%	45,00%	-10,64%
2016	-38,35%	-19,30%	42,92%
2017	-11,89%	1,08%	5,56%

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Gráfico 6 - Retornos Anuais das Variáveis



Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Verifica-se no Gráfico 1, a relação inversamente proporcional entre o risco país e o Ibovespa, principalmente entre os anos de 2015 e 2016, onde nota-se um retorno negativo do índice Bovespa em 2015 (10,64%) e um retorno positivo do EMBI+ (98,11%), passando em 2016 para um retorno positivo do Ibovespa em 2016 (42,92%) e um retorno negativo do risco país (38,35%).

Assim, é possível observar uma relação diretamente proporcional entre o risco país e a variação cambial do dólar. Entre os anos de 2015 e 2016, por exemplo, o EMBI+ passou de um retorno positivo de 98,11% para um retorno negativo de 38,35%; o dólar realizou o mesmo movimento de retorno, passando de 45% para 19,30% negativo no período de um ano.

Tabela 2 - Análise de Regressão

R múltiplo	0,915549305
R-Quadrado	0,83823053
R-quadrado ajustado	0,730384217
Erro padrão	0,287125101
Observações	6

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Com os resultados acima na Tabela 2, apresentando um intervalo de confiança de 90%, é possível afirmar que o risco país está relacionado com as variações do índice Bovespa e da cotação do dólar. Com os resultados obtidos é possível inferir que o risco brasileiro apresenta quase que em sua totalidade (73%) características e influência advindas de 2 indicadores, o primeiro um índice de ações da bolsa de valores, Ibovespa, e o segundo um indicador macroeconômico, no caso a taxa de câmbio.

Com uma visão extra, a relação entre Ibovespa e taxa de câmbio indica que os valores do Ibovespa têm uma baixa capacidade de predição sobre a série da taxa de câmbio. O Gráfico 1, demonstra que o Ibovespa responde de forma negativa a uma variação da taxa de câmbio.

MERCADO DE APLICATIVOS: IMPLICAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO EM VIRTUDE DE RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO NO BRASIL

Djalma Otávio Moreaux Nunes[24]

Marcelo de Sá Mendes[25]

Rodrigo Santana[26]

Introdução

Este artigo objetiva avaliar possíveis impactos no mercado de trabalho de economia compartilhada, em virtude de decisões judiciais que tem reconhecido o vínculo empregatício entre o usuário de aplicativo para prestação de serviço e a empresa fornecedora da plataforma.

Na lógica econômica, o ponto ótimo de equilíbrio numa economia se dá pela interação das curvas de oferta e de demanda. O mesmo ocorre no mercado de trabalho. De um lado tem se os ofertantes da força de trabalho – trabalhadores – e de outro os demandantes – empresas. Assim, dado o valor dos salários (preço) e o nível de emprego (quantidade) as forças de mercado, sem interferências, garantem o equilíbrio pela lei da oferta e demanda.

Nos últimos anos tem se observado um grande avanço das tecnologias disruptivas, notadamente no que a literatura convencionou denominar de economia compartilhada. Nesse mercado, além do ganho tecnológico elevar a produtividade, nota-se um aumento da oferta de bens e serviços, maior competição, redução de preços, ampliação de possibilidades de escolha pelos usuários finais e, como resultado, elevação do bem-estar social.

Além disso, no âmbito do mercado de trabalho, tem ocorrido significativas alterações nas relações trabalhistas. O modelo de contratação tradicional – relação direta entre empresa e empregado – tem migrado para um modelo descentralizado e com regras mais flexíveis. No caso de aplicativos, verificam-se empresas detentoras de plataforma em rede e usuários que utilizam a ferramenta para prestação de determinado serviço ao público.

A relação entre o ofertante da mão de obra – usuário do aplicativo que presta o serviço – e o demandante – empresa detentora da plataforma – dá-se no âmbito de um mercado

[24] Possui graduação em Ciência da Computação, pós-graduação em Redes de computadores e sistemas distribuídos, MBA em gestão estratégica de empresas. Atualmente é assessor da Diretoria de Tecnologia do Banco do Brasil e mestrando em Economia pelo IDP.

[25] Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduado em Estudos Jurídicos Avançados pela Universidade Autônoma de Barcelona. É especialista em Direito Administrativo e Direito Processual Civil, ambas pelo IDP. Atualmente é Procurador do Estado de Roraima - categoria especial - lotado na Coordenadoria de Brasília da PGE/RR e Mestrando em Economia pelo IDP.

[26] Possui graduação em Economia pela UnB e especialização em Controle e Regulação de Infraestrutura. Atualmente é Assessor de Diretor na ANEEL e mestrando em Economia pelo IDP.

menos regulado, em que as interações entre as partes garantem o equilíbrio do mercado de trabalho.

Ocorre que, recentemente, algumas decisões judiciais no Brasil têm interferido nesse equilíbrio de mercado e estabelecido custos trabalhistas e inclusive reconhecimento de vínculos empregatícios entre esse tipo de usuário e as empresas que fornecem a plataforma.

Assim, visando analisar as possíveis implicações no mercado de trabalho, a seção seguinte abordará a economia compartilhada e a evolução da prestação de serviços por meio de aplicativos. A terceira seção apresentará alguns julgados no Brasil sobre o tema. Por sua vez, a quarta seção mostrará as possíveis implicações econômicas no mercado de trabalho e, por fim, será apresentada uma conclusão.

Economia Compartilhada – Prestação de Serviços em Aplicativos de Rede

A tecnologia e a visão de serviço vêm mudando diversos aspectos do cotidiano. Da forma como nos locomovemos até o modo como nos relacionamos, tudo vem sendo transformado e "digitizado" no formato de aplicativos ou APP´s.

Desde as antigas videolocadoras até os atuais serviços de streaming, ou mesmo de concessionárias ou locadoras de veículos até serviços de transporte via aplicativos, a forma como consumimos vem sendo modificada baseada em um modelo de economia compartilhada.

Esse modelo, fundamentado no uso e compartilhamento dos bens e não mais na aquisição ou posse do ativo, vem sendo popularizado a cada dia no formato de serviços online para consumo, focados em compartilhamento, experiência do cliente e tecnologia.

No meio tecnológico, essa visão de tudo sendo entregue como um serviço é conhecida como XaaS ou Everything as a Service. Trata-se de uma evolução do modelo de computação em nuvem, em que componentes como software, infraestrutura e plataforma passaram a ser entregues como serviços sob demanda (SaaS, IaaS e PaaS, respectivamente). Do ponto de vista dos usuários desses serviços, o modelo tornou-se muito atraente em razão dos menores custos envolvidos, flexibilidade, escalabilidade automática e disponibilidade.

Verifica-se, por exemplo, que o XaaS contribuiu para que um vasto número de empreendedores, que antes tinham um elevado custo de transação para transformar suas ideias em negócios acessíveis a clientes, dada os elevados custos com a arquitetura tecnológica envolvida (rede, armazenamento, processamento, etc), conseguissem focar no desenvolvimento de produtos e serviços especializados, como pode ser verificado no alto índice de startups que se desenvolvem diariamente: Fintechs, Lawtechs, HRtechs, Healthtechs, Edtechs, entre outras.

Contudo, apesar dos benefícios que as novas tecnologias digitais trazem para a economia, outras situações vêm sendo debatidas com o advento desse novo mercado. Desde um carro autônomo que tenha que decidir entre a vida de um pedestre ou da pessoa no interior do carro, ou um algoritmo de uma empresa de cartões de crédito que através dos seus gastos pode criar curvas de utilidade individuais, até o direcionamento das escolhas de candidatos a cargos políticos.

Uma das situações que tem sido objeto de grande debate no Brasil, refere-se às relações de trabalho advindas da utilização de serviços por meio de aplicativos, como, por

exemplo, a relação entre a força de trabalho e a empresa do Uber e da Loggi, que será apresentado na seção seguinte.

A Visão dos Tribunais Acerca das (Novas) Relações de Trabalho em Plataformas de Tecnologia de Economia Compartilhada

Os Tribunais no país têm começado a se debruçar sobre as implicações jurídicas das plataformas tecnológicas nos mais diversos aspectos como, por exemplo, no âmbito tributário e das relações de trabalho, diante das inovações trazidas e inexistência de regulações definidas, mesmo porque a não existência de intervenção do Estado, muitas vezes, é a própria resposta estatal para deixar o mercado regulamentar por si próprio.

Diante da novidade, verifica-se que os Tribunais estão conferindo interpretações contraditórias sobre as novas relações de trabalho introduzidas pelos aplicativos de tecnologia como Uber e Loggi, o que pode contribuir para aumentar a insegurança jurídica e elevar o custo de transação com implicações diretas na consolidação dessas plataformas no país.

Nesse sentido, é que, em decisão paradigmática sobre o tema, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça decidiu, por unanimidade, em setembro de 2019, no Conflito de Competência n. 164544, sob relatoria do Ministro Moura Ribeiro, que uma ação de reparação de danos morais e materiais ajuizada por um motorista de aplicativo do Uber deve ser da competência do juízo cível e não trabalhista, pelo critério de que o fato não caracteriza uma relação de trabalho. A decisão não foi objeto de recurso e transitou em julgado para servir de parâmetro para futuros casos no tribunal.

Na parte em que interessa, o acórdão[27] proferido pela Corte consignou o que segue.

> "As ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente permitiram criar uma nova modalidade de interação econômica, fazendo surgir a economia compartilhada (sharing economy), em que a prestação de serviços por detentores de veículos particulares é intermediada por aplicativos geridos por empresas de tecnologia. Nesse processo, os motoristas, executores da atividade, atuam como empreendedores individuais, sem vínculo de emprego com a empresa proprietária da plataforma".

Em outra parte da decisão, o Tribunal firmou o seguinte entendimento.

> "Os fundamentos de fato e de direito da causa não dizem respeito a eventual relação de emprego havida entre as partes, tampouco veiculam a pretensão de recebimento de verbas de natureza trabalhista. A pretensão decorre do contrato firmado com empresa detentora de aplicativo de celular, de cunho eminentemente civil".

Ademais, dentre os fundamentos meritórios trazidos na decisão consta o fato de que não há vínculo empregatício, como se observa abaixo.

> "A relação de emprego exige os pressupostos da pessoalidade, habitualidade, subordinação e onerosidade. Inexistente algum desses pressupostos, o trabalho caracteriza-se como autônomo ou eventual. A empresa UBER atua no mercado através

[27] A íntegra do acórdão pode ser extraído do endereço eletrônico https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1857953&num_registro=201900799 520&data=20190904&formato=PDF. Acesso em 6/12/2019.

> de um aplicativo de celular responsável por fazer a aproximação entre os motoristas parceiros e seus clientes, os passageiros. Os motoristas de aplicativo não mantém relação hierárquica com a empresa UBER porque seus serviços são prestados de forma eventual, sem horários pré-estabelecidos e não recebem salário fixo, o que descaracteriza o vínculo empregatício entre as partes".

Importante ressaltar, porém, que a decisão do STJ não implica que a matéria esteja pacificada no âmbito da justiça. Isso porque algumas decisões em sentido diametralmente oposto estão sendo proferidas pela justiça do trabalho, reconhecendo o vínculo de emprego e determinando o pagamento de verbas trabalhistas para motoristas de aplicativos no país.

Em agosto de 2019, pouco antes da decisão do STJ, o TRT da 3ª Região (Minas Gerais), por meio da sua 11ª Turma, ao examinar o processo n. 0010806-62.2017.5.03.0011, decidiu à unanimidade, pela primeira vez, que o motorista da Uber é considerado empregado nos termos da lei em vigor.

Dentre os argumentos trazidos no acórdão[28] proferido sob a relatoria da Juíza Ana Maria Espi Cavalcanti, vale mencionar o que se segue.

> "(...) A pessoalidade é patente. Como é de conhecimento desta Relatora, o autor, para trabalhar na UBER, procedeu à sua inscrição "on line", individualizada. Sabe-se ainda que a Uber recomenda que durante a etapa de verificação da documentação, o motorista assista a uma série de vídeos informativos e de capacitação virtual no sítio eletrônico http://t.uber.com.br.introcapacitacao. Para os motoristas que não possuem veículo, a Uber indica parceiros para aluguel e aquisição de veículos. (...)No entendimento desta Relatora não há dúvidas de que a reclamada controla e desenvolve o negócio, estabelecendo os critérios de remuneração de seus motoristas. Em contraposição, está o motorista, que se sujeita às regras estabelecidas pela UBER e ao seu poder disciplinário, como por exemplo, a desativação do trabalhador, com baixa/má reputação. (...) Além disso, destaco outro aspecto importante a denotar a subordinação: o motorista somente toma ciência do destino escolhido pelo usuário, quando o recebe em seu veículo e dá o comando de início da corrida. Logo, repito, não há elementos para se considerar que o autor seja parceiro da UBER. Verifica-se, pois, na relação havida entre as partes, o poder de direção da reclamada, conduzindo o modus faciendi da prestação de trabalho. Configurada, pois, a subordinação jurídica. No caso, não há falar que o reclamante exercia as atividades por sua iniciativa e conveniência, auto organizando-se, sem se submeter ao poder de controle da empregadora. Isso porque, a UBER seleciona os motoristas; estabelece as regras, inclusive quanto aos carros que deverão ser utilizados na prestação de serviços; recebe reclamações de usuários e decide sobre elas; pode reduzir o valor da corrida, o que impacta diretamente na remuneração do motorista; enfim, domina todo o sistema. Assim, e uma vez presentes os pressupostos da pessoalidade, não eventualidade, subordinação jurídica, salário e prestação de serviços inerentes à atividade-fim da empresa (art. 2º e 3º da CLT), configurada ficou a relação de emprego entre as partes, no período compreendido entre 10/06/2016 e 02/02/2017, observados os limites da inicial, na função de motorista".

O julgamento foi objeto de artigo publicado no site jurídico especializado Jota do dia 16 de agosto de 2019, firmado por Adriana Goulart Orsini e Ana Carolina Reis Paes Leme[29], cuja consideração a seguir é importante seja transcrita.

---

[28] A íntegra do acórdão pode ser extraído do endereço eletrônico https://pje-consulta.trt3.jus.br/consultaprocessual/detalheprocesso/00108066220175030011. Acesso em 6/12/2019.

[29] Extraído do endereço eletrônico https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/trt3-reconhece-que-motorista-da-uber-eempregado-16082019. Acesso em 6/12/2019.

> "o fato de o motorista arcar com as despesas do veículo, na realidade, é, talvez, a face mais perversa das condições impostas pela empresa para o trabalho via aplicativo Uber. Com isso, transfere para o empregado o risco do negócio, pois, sendo uma empresa que fornece serviço de transporte, deveria ter veículos para tal ou remunerar por aluguel o veículo de propriedade do motorista. O veículo é uma ferramenta para a prestação dos serviços de transporte e para a realização do real objetivo social da Uber. Face às características e considerações acima, fáticas e também jurídicas, é possível dizer que o vínculo de emprego existe".

Em outro julgamento, desta feita no TRT da 15ª Região, a 2ª Vara do Trabalho de Campinas, em abril deste ano, o juiz Bruno da Costa Rodrigues, nos autos do processo n. 0011594-77.2017.5.15.0032, condenou a empresa Uber no pagamento de verbas trabalhistas sob o argumento de que "a empresa tem controle total da jornada de trabalho do reclamante por meio de algoritmos e GPS" e que "é um serviço de transporte que explora o trabalho humano sem autonomia do trabalhador".

Segundo matéria publicada pelo site jurídico Consultor Jurídico[30], em 21 de outubro de 2019, o magistrado partiu do seguinte raciocínio.

> "a empresa é responsável por fixar um preço e emitir recibo para o serviço prestado pelo trabalhador. A decisão também é fundamentada no fato da Uber impor punições por condutas como cancelamento de corridas, acelerações e freadas bruscas detectadas pelo monitoramento por satélite. A decisão também aponta que a escolha do horário de trabalhar não significa autonomia, constituindo mera cláusula do contrato de emprego, e que a Uber adota instrumentos psíquicos para exigir mais trabalho e controlar demanda."

Por fim, vale a pena transcrever parte da nota emitida pela empresa no referido portal[31].

> "A Uber esclarece que a decisão, publicada em 23/04/19, é de primeira instância e representa entendimento isolado. Nos últimos anos, os tribunais brasileiros vêm construindo sólida jurisprudência confirmando o fato de não haver relação de emprego entre a Uber e os motoristas parceiros, apontando a inexistência de onerosidade, habitualidade, pessoalidade e subordinação, requisitos que configurariam o vínculo empregatício.
>
> Os motoristas parceiros não são empregados e nem prestam serviço à Uber, eles são profissionais independentes que contratam a tecnologia de intermediação digital oferecida pela empresa por meio do aplicativo. Os motoristas escolhem livremente os dias e horários de uso do aplicativo, se aceitam ou não viagens e, mesmo depois disso, ainda existe a possibilidade de cancelamento. Não existem metas a serem cumpridas, não se exige número mínimo de viagens, não existe chefe para supervisionar o serviço, não há obrigação de exclusividade na contratação da empresa e não existe controle ou determinação de cumprimento de jornada."

[30] Extraído do endereço eletrônico https://www.conjur.com.br/2019-out-21/juiz-reconhece-vinculo-entre-uber-motoristacondena-empresa. Acesso em 6/12/2019.

[31] Extraído do endereço eletrônico https://www.conjur.com.br/2019-out-21/juiz-reconhece-vinculo-entre-uber-motoristacondena-empresa. Acesso em 6/12/2019.

Em artigo publicado no site Justificando[32], ainda em 2016, José Eduardo Chaves alertava o seguinte.

> "O Direito do Trabalho atual não sabe lidar com essa nova wikieconomia e com as externalidades positivas e negativas da rede. Por um lado, acaba por sufocar as autênticas iniciativas de economia solidária que as novas tecnologias suscitam e, por outro, não tem instrumentos para reprimir a captura que o neocapitalismo cognitivo perpetra contra a colaboração social em rede."

O que se percebe é que a matéria necessita ser pacificada no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, a fim de dar ampla segurança jurídica para o mercado, como forma de não obstaculizar a entrada de novas formas e ferramentas de economia compartilhada.

A decisão acima mencionada proferida pelo STJ dá um norte positivo para definir a inexistência de relação de emprego clássica no modelo. Porém, diante da peculiaridade processual no país, entende-se que o TST tem a atribuição de pacificar o tema na justiça trabalhista, especialmente definindo que, nos termos da lei em vigor, não existe relação laboral a ser estabelecida. Isso é o que se espera possa acontecer como forma de uniformizar a matéria e evitar as judicializações.

A seguir, é apresentada uma avaliação econômica, em termos de salário e nível de emprego, das possíveis implicações de reconhecimento de vínculo empregatício no mercado de trabalho das plataformas de economia compartilhada.

Aspectos Econômicos da Imposição de Vínculo Empregatício, pelo Judiciário, no Mercado de Trabalho de Aplicativos de Economia Compartilhada

Do ponto de vista econômico, a análise será feita considerando dois cenários, numa perspectiva neoclássica de equilíbrio entre oferta e demanda do mercado de trabalho. No eixo horizontal tem-se o nível de emprego (E) e no vertical o salário (S).

Primeiro, demonstra-se como o equilíbrio no mercado de trabalho se daria num contexto de livre negociação entre a plataforma do aplicativo (lado da demanda por trabalho) e os usuários prestadores de serviço (lado da oferta de trabalho). Posteriormente, avalia-se qual o novo ponto de equilíbrio, caso seja fixada obrigatoriedades trabalhistas para o fornecedor da plataforma com impactos nos custos da empresa[33].

Na Figura abaixo, nota-se que diante de um modelo de livre negociação entre as partes o ponto de equilíbrio no mercado de trabalho é obtido no cruzamento das curvas de oferta (O_1) e de demanda (D_1) de trabalho. O ponto E* e S* é o nível de otimização deste mercado, em que se considera de pleno emprego, uma vez que as curvas de oferta e de demanda se ajustam de acordo com o preço (salário) e a quantidade (nível de emprego) estabelecidas em cada momento.

[32] Extraído do endereço eletrônico http://www.justificando.com/2016/04/28/caso-uber-regularizacao-pode-ser-beneficapara-os-motoristas-e-para-o-mercado/. "Caso Uber: regularização pode ser benéfica para os motoristas e para o Mercado".

[33] A análise se baseia no trabalho de Gruber, J. "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile". Massachusetts Institute of Technology and National Bureau of Economic Research (2001).

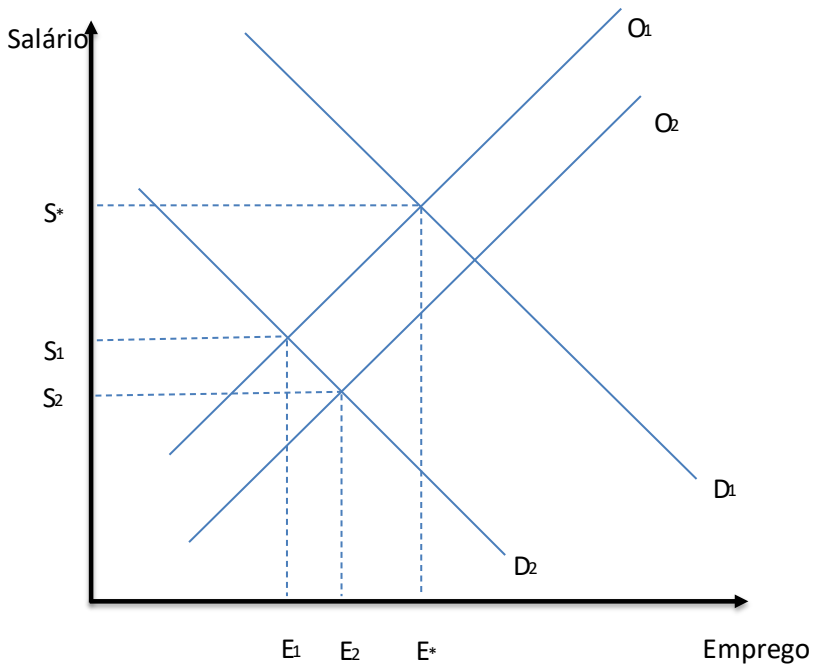


Figura – Incidência de taxação no mercado de trabalho

Por sua vez, diante de um novo contexto em que para ocorrer as negociações são impostas, a priori, novas obrigações para o demandante da força de trabalho (empresa detentora da plataforma de aplicativo), tem-se, por conseguinte, implicações no equilíbrio ótimo.

De início, a curva de demanda se moverá para baixo, de D_1 para D_2, resultando em menores salários e redução do nível de emprego, e o novo ponto de equilíbrio do mercado se dará em E_1 e S_1. Trata-se de um movimento natural de mercado, uma vez que houve alocação de custos para empresa, via obrigações trabalhistas, dada decisões de reconhecimento de vínculos empregatícios, que anteriormente não estavam previstos nessas transações.

Importante compreender que se trata de um modelo teórico e o real impacto no nível de emprego (redução de E_* para E_1) e salário (redução de S_* para S_1) dependerá das elasticidades das curvas de oferta e de demanda. Ou seja, da sensibilidade do repasse de custos da empresa para os trabalhadores dada a resposta dos ofertantes da força de trabalho frente a redução salarial.

Para melhor compreensão, imagine que haja uma redução salarial que ocasione uma redução mais que proporcional na oferta de trabalho (Elasticidade > 1). Nesse caso, está-se diante de uma curva de oferta de trabalho totalmente elástica, em que não haverá impacto no nível de salário. Por outro lado, caso a redução salarial em nada impacte a oferta de trabalho (Elasticidade < 1), está-se diante de uma curva de oferta de trabalho totalmente inelástica que absorveu todo o aumento de custo da empresa proveniente do reconhecimento de vínculo empregatício.

Retornando ao exemplo do gráfico, em que se assume um certo grau de elasticidade nas curvas de oferta e de demanda, pesquisadores alegam que o equilíbrio não finalizará em E_1 e S_1. Isso porque se assumir que as novas obrigações trabalhistas da empresa retornem de fato em benefício para a força de trabalho, haverá um certo grau de aceite da redução salarial com menor impacto no nível de emprego. Nesse caso, a curva de oferta se desloca de O_1 para

O_2 e o novo equilíbrio ocorrerá em E_2 e S_2 – salário reduz de S_1 para S_2, porém o nível de emprego se eleva de E_1 para E_2. Isso pode ser explicado considerando que a rede de benefícios será agora "comprada" pela empresa em contrapartida da redução salarial o que leva a permanência da força de trabalho, mesmo diante da redução salarial.

De todo modo, o modelo econômico evidencia que a obrigatoriedade de alocação de custos trabalhistas no mercado de trabalho de economia compartilhada, como o estabelecimento de vínculo empregatício entre o usuário do aplicativo para prestação de serviço e a empresa detentora da plataforma, tem impacto direto na força de trabalho, seja via redução salarial e/ou redução no nível de emprego. Assim, o que parece num primeiro instante como proteção de um grupo de trabalhadores, como defendido em algumas decisões judiciais no Brasil, pode, na verdade, levar a uma piora na alocação eficiente dos recursos econômicos, gerando menores salários, aumento do desemprego e aumento da informalidade.

Conclusão

Como se observa, as plataformas de tecnologia de economia compartilhada trouxeram ganho tecnológico e aumento da produtividade, com elevação da oferta de bens e serviços, maior competição, redução de preços e ampliação das possibilidades de escolha pelos usuários finais. A relação entre o ofertante da mão de obra – usuário do aplicativo – e a demandante - empresa detentora da plataforma – garante por si o equilíbrio do mercado de trabalho.

Para os usuários dos serviços, o modelo da economia compartilhada reduziu os custos envolvidos, além de trazer flexibilidade, escalabilidade automática e disponibilidade. No outro lado, garante um maior número de empreendedores que podem traduzir em aplicativos suas ideias e projetos sem a rigidez orçamentária antes existente.

No que se refere às complexidades da relação existente entre os ofertantes de mão de obra e as empresas de tecnologia, o direito ainda tenta se adaptar à realidade fática. Não obstante a relevância da decisão paradigmática da Segunda Seção do STJ no Conflito de Competência n. 164544, sob relatoria do Ministro Moura Ribeiro, em setembro de 2019, definindo a competência da justiça cível para julgar a relação entre o Uber e o motorista, por exemplo, a matéria ainda carece de uma decisão final por parte do Tribunal Superior do Trabalho, a fim de pacificar o tema na seara da justiça laboral e conferir segurança jurídica para a entrada e consolidação dos novos aplicativos de economia compartilhada no país.

Por fim, observa-se que o reconhecimento de vínculo trabalhista conferida pela Justiça do Trabalho em favor dos ofertantes de mão de obra nos aplicativos de economia compartilhada tem o efeito de produzir um desequilíbrio no mercado examinado, afetando o valor do salário e a redução do nível de emprego, impactando, portanto, a alocação eficiente dos recursos econômicos no mercado examinado.

RECESSÃO, EMISSÃO DE MOEDA, INFLAÇÃO E DÍVIDA PÚBLICA

Nilo Alberto Barroso[34]

Os efeitos das recessões econômicas são conhecidos, especialmente pelos que têm seus negócios afetados pelos baixos níveis de venda, pelos desempregados e pelas diversas esferas de governo em face da perda de receitas tributárias.

A recessão atual tem peculiaridades diferente das anteriores. Sua causa é uma pandemia de elevado contágio e letalidade, a exigir elevados recursos públicos do governo central e dos entes subnacionais.

Segundo o Ministério da Economia, a pandemia já provocou impacto negativo de R$417,7 bilhões nas contas públicas (5,8% do PIB). O rombo poderá ser superior a R$675 bilhões este ano – quase 10% do PIB. Estimativas não oficiais indicam que até o final do ano poderão ascender a R$900 bilhões – cerca de 14% do PIB e 25% do orçamento fiscal de 2020.

A magnitude desses números inviabiliza politicamente o remanejamento e o corte de gastos do orçamento de 2020. Para contornar a restrição, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 106/2020 (orçamento de guerra), que institui o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia.

Doravante, há uma situação orçamentária inusitada. Execução simultânea de dois orçamentos. O orçamento de guerra para combater a epidemia e suas consequências e o orçamento fiscal de 2020, cuja execução deve obedecer às regras do teto orçamentário de que trata a Emenda Constitucional 95/2016.

O problema crucial é que não existem recursos disponíveis para financiar os dispêndios do orçamento de guerra. O que fazer? Há duas opções: emissão de dívida pública (venda de títulos da dívida pública) ou emissão de moeda fiduciária (sem lastro). Outra opção, mas inconcebível, seria recorrer a empréstimos externos.

Outrossim, afigura-se descartável recorrer à venda de títulos da dívida pública, por causar considerável dreno de recursos do setor privado para o público. Tal medida, descapitalizaria ainda mais as empresas e impactaria negativamente a oferta global, além de aumentar substancialmente a dívida pública. Para piorar, o Tesouro com a taxa de juro real (SELIC) variando entre 1% e zero por cento poderá até mesmo enfrentar dificuldades para rolagem da dívida.

[34] Economista, Mestre em Economia e Advogado. Ex-professor UFC, UniCEUB e UNB. Ex-chefe de Departamento do BNB e Diretor BASA. Ex-chefe adjunto da Assessoria Econômica do Ministro da Fazenda. Ex-vice-presidente SEBRAE-Nacional. Consultor Legislativo aposentado.

Por exclusão, restaria a emissão de moeda. Entretanto, essa possibilidade encontra forte reação por parte das autoridades econômicas e dos economistas ortodoxos, pelos supostos reflexos negativos na inflação e na dívida pública.

Em termos de inflação, ficou empiricamente evidenciado, na crise financeira de 2008, que a emissão de moeda fiduciária (expansão da base monetária), pelos Estados Unidos e demais países desenvolvidos, em elevados percentuais, não apresentou impactos inflacionários.

De fato, o Banco Central americano (FED) elevou a base monetária de 3% para 30% do produto nacional bruto (PNB), ou seja, em mil por cento e o nível geral de preços não se alterou. Ao contrário, manteve tendência baixista. Agora, na pandemia, o FED já expandiu a base monetária em 45% do PNB.

Diante dos resultados positivos do afrouxamento monetário, conhecido como quantitative easing-QE, essa política está sendo novamente implementada por aqueles países para financiar as despesas da pandemia.

Não se trata de milagre nem de medida que possa ser executada permanentemente. Só é válida em casos de recessão para incentivar a demanda global.

O limite dessa expansão, principal preocupação dos contrários à medida, ocorre quando as emissões monetárias causam grande variações no nível geral de preços sem alterações da renda real, mas apenas da renda nominal, isto é, inflação.

Quanto aos impactos na dívida pública, as preocupações são também descabidas. Sabe-se que a emissão de moeda fiduciária é um passivo do BACEN, a chamada base monetária. Não figura, pois, como dívida pública, conquanto seja contabilizada no passivo consolidado do setor público.

Ademais, o dinheiro não paga juros nem é exigível. Com sua emissão, o Tesouro e o BACEN (este no mercado secundário) podem comprar títulos públicos com a consequente redução da dívida pública, adquirir ativos financeiros privados de liquidez comprovada, investir em obras de infraestrutura e incentivar à modernização industrial. É um gatilho rápido para irrigar a economia, ativando a demanda e a oferta globais.

Evidente que não basta abrir a torneira e todos os problemas financeiros estarão resolvidos. Ao contrário. Deve-se priorizar a qualidade do investimento e dos gastos públicos, os quais devem ser alocados, criteriosamente, em usos que possam oferecer taxas compensadoras de retorno econômico e social. Tal condição é indispensável para assegurar o crescimento da economia a uma taxa maior do que a da dívida pública e do passivo do setor público consolidado. Fora disso, a emissão de moeda só inflará as finanças do Estado e criará passíveis difíceis de absorção nos orçamentos futuros.

Outro fator a considerar, refere-se às desvalorizações cambiais, as quais podem ser mantidas sob controle, porquanto os investimentos produtivos em infraestrutura e modernização industrial ensejarão ambiente favorável à atração de investimentos externos, principalmente para o setor de infraestrutura. Ademais, as variações das taxas de câmbio podem ser corrigidas pelo BACEN, mediante a utilização das reservas internacionais e das operações de swaps.

Enfim, o problema de mobilizar recursos na escala imposta pela pandemia existe. A implementação de uma política de afrouxamento monetário depende da vontade política do governo, o qual, contudo, parece não considerar no momento, apesar das vantagens anticíclicas que pode oferecer numa conjuntura recessiva.

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 1202/2007 QUE VISA DISCIPLINAR A ATIVIDADE DE *LOBBY*

Haila Moreira Farinha Braga[35]

Lilian Cunha Rissi Matusita[36]

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar o texto do Projeto de Lei nº 1202/2007, o qual visa disciplinar a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A partir desse exame se pretende avaliar os impactos que a proposta pode gerar na sociedade, destacadamente, quanto ao fortalecimento da democracia participativa e das relações institucionais e governamentais.

Antecedentes

Inicialmente é importante destacar que a atividade do *lobby* refere-se à defesa de interesses diante de membros do poder público que podem tomar decisões políticas, estando ligada à noção de democracia participativa, com o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil organizada, conforme estabelece a Constituição de 1988 em seu artigo 5º. Do texto constitucional pode-se destacar alguns direitos de participação, tais como: liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV), expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX), liberdade de reunião e associação para fins lícitos (incisos XVI e XVII), acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII).

A prática do *lobby* político se fortaleceu no Brasil com a redemocratização, pois o processo de tomada de decisões públicas tornou-se mais acessível com a abertura política da década de 1980. Assim, o debate acerca de um marco legal que estabeleça os limites e a abrangência de ação de profissionais (lobista) que atuam na defesa de interesses é algo que amadureceu juntamente com a democracia brasileira nas últimas três décadas.

---

[35] Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. Atualmente no cargo de Coordenadora-Geral de Monitoramento e Avalição de Políticas Públicas, da Subsecretaria de Gestão Estratégica do Ministério do Turismo e curso o MBA Executivo Líderes do Setor Público, do IDP.

[36] Possui graduação em Administração pelo IMESB, especialização em Auditoria e Controladoria pela Unicesumar. Atualmente é Controladora Interna e de Transparência Pública Municipal e aluna do MBA Executivo Líderes do Setor Público, do IDP.

Apesar disso, o *lobby* ainda é um assunto debatido com ressalvas no país, pois a atividade não está regulamentada e é envolvida por certo estigma de corrupção. O *lobby* muitas vezes está associado à prática ilícita de defesa de interesses. Isso se deve aos vários escândalos de corrupção, denunciados pela mídia, envolvendo membros do poder público e lobistas. Por esse estigma negativo, muitos lobistas optam por identificar-se como profissionais de relações governamentais, representação institucional, consultoria, análise, assessoria política e advocacia corporativa, entre outras denominações.

A proposição do Projeto de Lei nº 1202/2007 pretende contribuir para melhorar as relações institucionais, abrir canais de participação da sociedade e dar transparência às relações de grupos de interesse com o poder público. Dessa forma, o Projeto procura tratar a atividades de *lobby* como relações governamentais, regulamentando-a de modo que seu exercício ocorra de forma mais transparente e estimulando a atuação dos grupos de pressão ou interesse e do setor público a agirem dentro dos princípios legais e éticos, bem como possibilitando a fiscalização dessas atividades por parte do dos órgãos de controle do poder público.

O Projeto traz em seu artigo 2º algumas considerações que conceituam as expressões relacionadas à atividade aqui referida. Em destaque, conceitua "*lobby*" como o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável ou contrário a interesse dos agentes impactados pela decisão. Além disso, define quem é o profissional que exerce a atividade, lobista ou agente.

O texto da Lei proposta segue determinando as atribuições, responsabilidades e as vedações às partes envolvidas no exercício do *lobby.* Prevê o registro desses profissionais e a fiscalização à cargo dos órgãos de controle Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). Esclarece, ainda, as permissões sobre a doação de presentes e/ou vantagens, estabelecendo os limites para a utilização desse recurso.

Em resumo, o Projeto objetiva regulamentar a atividade de *lobby*, a qual na verdade já é exercida no Brasil. O normativo, portanto, pretende sanar os desvios que ocorrem pelo fato de não haver previsão legal nem de sanção específica sobre o assunto.

Segundo justifica o autor do texto, a prática do *lobby* é profissional em muitos países democráticos. Ele exemplifica com o modelo de *lobby* exercido nos Estados Unidos, citando o controle rigoroso onde mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente. Com cadastro prévio de seus representantes, essas entidades devem prestar contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Naquele país, ele reforça que é vedado o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para congressistas como instrumento de "corrupção", assegurando meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo.

O Projeto brasileiro pretende criar um sistema semelhante no país, ou seja, objetiva aprimorar e direcionar uma atividade importante para o exercício da democracia, ao profissionalizar o *lobby* estabelecendo requisitos mínimos para quem o exerce e, ao mesmo tempo, coibir ações de corrupção com a atuação do controle e fiscalização de entidades públicas e da própria sociedade, uma vez que a transparência sobre os atos relacionados praticados será possível.

Como parte das obrigações previstas no texto, os profissionais do *lobby,* lobistas, deverão participar de curso de formação específico (parágrafo 8º do artigo 3º), do qual devem constar como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas. Isso somente após realizarem credenciamento junto a CGU, que será o órgão responsável por verificar a adequação da pessoa física ou jurídica para o exercício da atividade e, assim, por emitir as credenciais que permitirão o profissional negociar seus interesses com os órgãos do poder público.

Conclusão

Diante do exposto, pode-se avaliar que a regulamentação da atividade do *lobby* trará benefícios ao sistema político brasileiro, uma vez que proporcionará a transparência do diálogo entre os grupos de interesses e os tomadores decisão, ao possibilitar a fiscalização e controle das relações desses atores.

A medida tornará o instrumento democrático mais efetivo de modo que combaterá os interesses ilegítimos. A sua implementação promoverá transparência ao processo democrático por determinar a prestação de contas, a divulgação dos gastos dos lobistas e de seus empregadores; o detalhamento das atividades e das relações entre lobistas e políticos.

Por fim, conclui-se que a atividade de *lobby* é um importante mecanismo de participação política. Dela depende, em grande parte, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder constituído e seus representantes. A falta de atenção e regulamentação específica sobre esse exercício democrático podem gerar, no sentido contrário do esperado, prejuízos à qualidade da representação e, certamente, à qualidade da democracia, dando espaço a desvios como os ocorridos nesta última década em quase todos os setores do poder público brasileiro.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1202, de 2007*. Autor: Deputado Carlos Zarattini. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteo=465814&filename=PL+1202/2007>. Acesso em: 03 mar. 2020.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* Organicom, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA Lucas. *Percepções sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: Convergências e Divergências.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea,2015. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6252/1/td_2141.pdf>. Acesso em 03 de março de 2020.

UM ESTUDO SOBRE O HOME OFFICE NO SETOR PÚBLICO E PRIVADO DO PASSADO AOS TEMPOS ATUAIS

Alecia Franciane Alves Barros[37]

Caio Sérgio Monteiro Brasil Borges[38]

O atual cenário emergencial que se encontra o mundo e o Brasil em razão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) vem transformando o cotidiano de todos. O isolamento social, os cuidados ao sair de casa, a atenção nos hábitos de higiene e o trabalho remoto estão entre a série de precauções para salvaguardar a saúde e o bem-estar da população em geral. Consciente da necessidade destas providências, entidades públicas e particulares têm adotado a experiência do home office, visto que é imprescindível para a continuação dos serviços prestados esta forma de trabalho se tornou a única opção segura e viável.

Citado desde o século passado, já ouvimos através de várias nomenclaturas: teletrabalho, home office, trabalho remoto ou a distância. Independente da designação, ele sempre veio acompanhado da relação proporcional entre relações humanas, tecnologia e economia. Nos últimos meses vemos que a pandemia fez com que essas relações passassem para um outro nível em escala Global, fazendo com que a tecnologia e a própria economia sejam repensadas.

O site IG Econômia (2016) publicou, que, segundo a empresa de tecnologia Citrix, em 2020 (ano atual), 90% das corporações iriam oferecer aos seus colaboradores alguma forma de modalidade de trabalho a distância. Ainda de acordo com a Citrix, com a modalidade de home Office seria possível diminuir o custo fixo de operação da empresa, pois economizaria em estações de trabalho e, por isso, insumos em geral.

Entretanto, na época de sua publicação, a empresa Citrix não poderia prever uma realidade atual: o trabalho remoto deixa de ser apenas uma ferramenta para baixar o custo fixo de operação, para ser um fator preponderante para a manutenção da economia. Independente do setor a ser implantado, o trabalho remoto começa, então, a trazer reflexos inimagináveis.

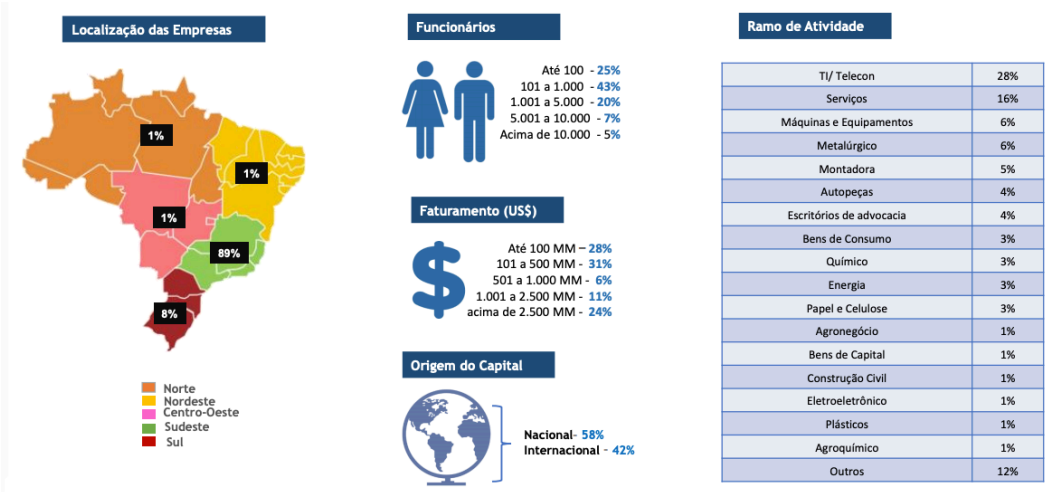
Seguindo esse raciocínio da evolução do Home Office, a empresa de Consultoria SAP - Soluções em Remuneração, realizou o "Estudo Home Office 2018", estudo este que envolveu

[37] Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Pará, pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes. Atualmente é Economista no Conselho Administrativo de Defesa Econômica e mestrando em Economia pelo IDP.

[38] Possui graduação em Administração de Empresas pela Faculdade Metropolitana de Marabá, Pós-graduado em Docência do Ensino Superior pela Universidade Leonardo da Vinci. Atualmente é professor e pesquisador do Instituto Federal do Pará e mestrando em Economia pelo IDP.

mais de 300 empresas de setores variados em todo o território brasileiro. Das empresas pesquisadas, 40% não adotava o teletrabalho / home office, 45% já adotava e 15% estavam avaliando a viabilidade ou planejando a implantação deste seguimento de trabalho. Destas 45% empresas que já adotam o trabalho remoto, a empresa SAP conseguiu extrair os seguintes dados:

Infográfico 1 – Perfil das Empresas que Adotam o Teletrabalho / Home Office

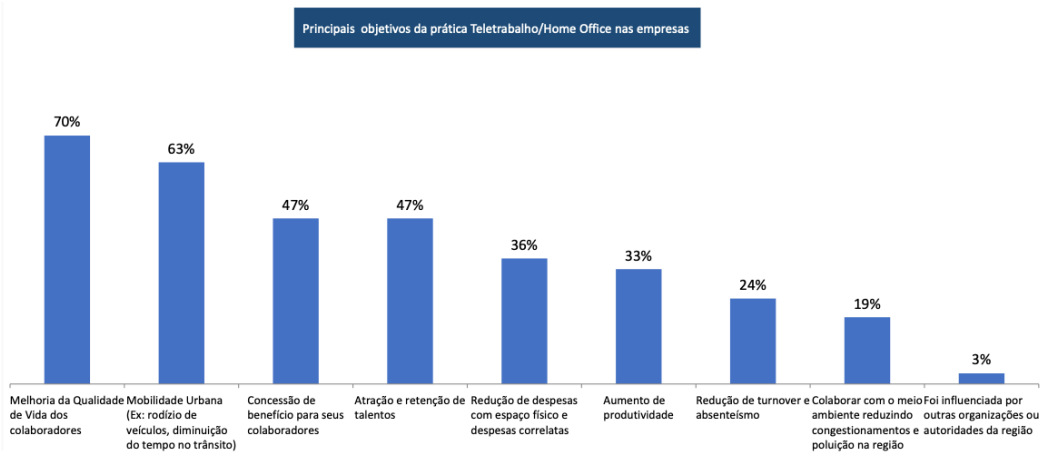


TI/ Telecon	28%
Serviços	16%
Máquinas e Equipamentos	6%
Metalúrgico	6%
Montadora	5%
Autopeças	4%
Escritórios de advocacia	4%
Bens de Consumo	3%
Químico	3%
Energia	3%
Papel e Celulose	3%
Agronegócio	1%
Bens de Capital	1%
Construção Civil	1%
Eletroeletrônico	1%
Plásticos	1%
Agroquímico	1%
Outros	12%

Fonte: SAP, (2018).

Dentre os dados desta pesquisa, quanto ao home office, 70% das empresas escolheram esta forma de regime de trabalho, ainda que parcial, buscando a melhoria da qualidade de vida de seus colaboradores, enquanto apenas 36% é relativo à redução de despesas com espaço físico e demais despesas, sendo um contraponto a colocação realizada pela Citrix, que evidenciou o foco na redução de gastos. Esses dados estão evidenciados no seguinte gráfico baseado em um questionário de múltiplas respostas:

Gráfico 1 – Política nas Empresas que adotam o Teletrabalho / Home Office



Fonte: SAP, (2018).

Conforme relatado por Hessel (2020), no site Correio Braziliense Economia, o Ministério da Economia divulga que entre o final do mês de Abril e o começo do mês de Maio do corrente ano, estava com 51% dos seus servidores públicos federais civis em regime de trabalho remoto, demostrando que, para aderir ao trabalho remoto, não precisa ser apenas as corporações com fins lucrativos, e sim o próprio serviço público. Para Meirelles (2003) o serviço público é "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado". Porém estamos em período de isolamento social, onde a coletividade citada pelo doutrinador Meirelles deve estar, em regra, evitando aglomerações e saindo apenas para o essencial. A palavra então a ser destacada é "essencial". O serviço público encaixado como tal espécie de necessidade, deve atender aos cidadãos, porém estes estão em isolamento, logo diminui a ida a este atendimento, mas isso não faz com que as demandas diminuam, então a forma encontrada pela Administração Pública é levar atendimento até as pessoas de uma forma remota, remota tanto para a população quanto para os próprios servidores públicos. Esta estratégia já estava sendo utilizada anteriormente, porém de uma forma mais tímida. Conforme relatado por Corrêa (2017) no site Hoje em Dia, essa experiência já vinha ocorrendo nos tribunais mineiros: Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT-MG), Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG) e Tribunal Regional Eleitoral (TRE-MG). Dados presentes no Infográfico:

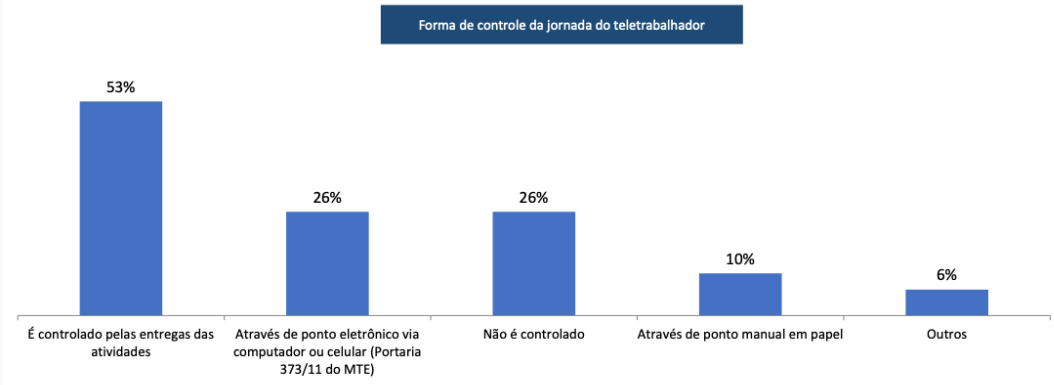
Infográfico 2 – Home Office nos Tribunais de Minas Gerais em 2017

Fonte: Hoje em Dia, 2017.

Ainda de acordo com o site Hoje em Dia, para que funcionasse a estratégia de trabalho remoto em 2017, o servidor que estivesse sob esse regime, deveria apresentar uma produtividade 20% superior que a do servidor que estivesse de forma presencial, o que de

fato ocorreu. O serviço público é medido, principalmente, por horas de trabalho. Contudo, no seguimento em home Office, demonstrou-se complicado medir a hora trabalhada, dessa forma o foco foi a produtividade dos serviços apresentados pelo servidor, o que corrobora com a pesquisa da SAP (2018), demonstrando que a estratégia de controle da jornada de trabalho do colaborador servidor Home Office por entrega de atividades coaduna-se tanto no setor privado, quanto no público.

Gráfico 2 – Monitoramento e Acesso



Fonte: SAP, (2018).

Embasando os números apresentados e também a título de exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade), iniciou o teletrabalho em 2017, através da Portaria nº 428, a título de experiência-piloto, prevendo o limite máximo de 30% (trinta por cento) de servidores em teletrabalho por unidade organizacional. Dado que a Autarquia já possuía ferramentas tecnológicas que permitiam que seus servidores realizassem suas atividades remotamente, após as recomendações de isolamento social, este Conselho conseguiu dar continuidade a suas atividades normalmente. Elaboração de pareceres, notas técnicas, investigações, audiências, reuniões e sessões de julgamento estão ocorrendo normalmente de maneira remota.

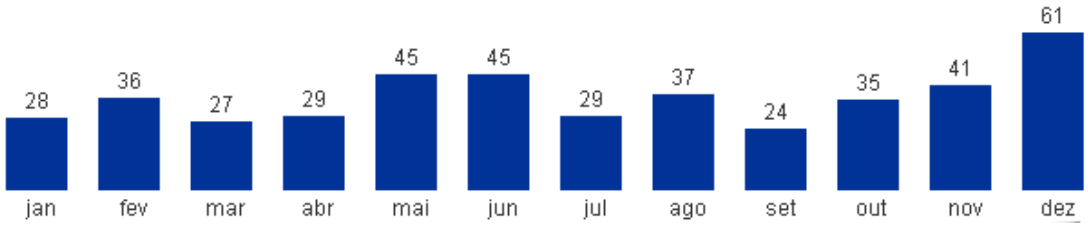
No site da Autarquia está disponibilizado os números referentes a atuação do Cade em abril de 2020, durante o período emergencial.

Infográfico 3 – Atuação do CADE

Fonte: CADE, (2020).

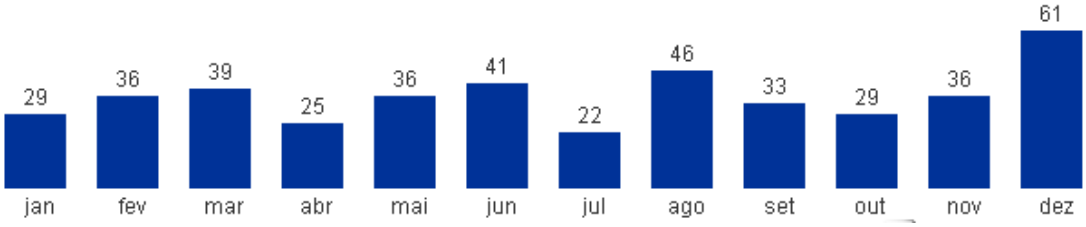
As figuras abaixo representam a quantidade de Atos de Concentração notificados e julgados no ano de 2019 para elaborarmos um comparativo com os dados de abril de 2020.

Gráfico 3 – Atos de Concentração Notificados ao longo do tempo em 2019.



Fonte: CADE, (2020).

Gráfico 4 – Atos de Concentração julgados ao longo do tempo em 2019.



Fonte: CADE, (2020).

Como se pode verificar, em relação a quantidade de notificações em abril de 2020, 26 notificações e 29 decisões, não diferem dos números apresentados no mesmo período no ano de 2019, 29 notificações e 25 decisões. Isto posto, podemos verificar que os números que conferem à produtividade dos servidores do Cade não se alteraram mesmo com a imposição do teletrabalho de forma repentina.

Após as considerações acima dispostas, pode-se verificar que os trabalhos realizados fora das dependências físicas já estavam em desenvolvimento tanto nas entidades públicas, bem como nas privadas, seja por razões de redução de custos operacionais, como no caso da empresa de tecnologia Citrix, que indicava que 90% das empresas iriam aderir ao trabalho remoto, ou seja para proporcionar um aumento na qualidade de vida de seus colaboradores, conforme a pesquisa realizada pela Consultoria SAP que indicava que 45% das empresas escolheram esta forma de regime de trabalho e, na época, 15% estavam em busca de implementação, inferindo assim que, o teletrabalho já estava em desenvolvimento a curtos passos. Após o surgimento da crise, os processos, que antes estavam disponíveis a uma quantidade mais restrita de empregados, foram acelerados, passando a fazer parte do cotidiano dos trabalhadores. Embora nem todos os serviços possam ser executados através do teletrabalho, essa foi a possibilidade encontrada por entidades públicas e privadas para dar continuidade em seus serviços e concomitantemente preservar a saúde de seus funcionários.

Referências

ANDRADE, Angelina Alves. O teletrabalho no domínio público: uma análise sobre a causa, controle e efeito. 2020.

BLEYER, Lisiane Kater. Home-office: uma nova tendência na administração. Revista de Ciências da Administração, v. 1, n. 2, p. 97, 1999.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Portaria nº 438, de 21 de dezembro de 2017. Regulamenta o teletrabalho, a título de experiência-piloto, no âmbito das unidades organizacionais do Cade e dá outras providências. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMm73pMIUA2EyWOXRP5JS46cTAwUz2vi_OEkI3Xqx-rn39IGurmYppUZiHq8-swM4awpRQru5qf0aGHtoTqtAj0. Acesso em: 25 de maio de 2020.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Coronavírus: Cade em ação. Disponível em: http://www.cade.gov.br/coronavirus Acesso em: 26 de maio de 2020.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. CADE em Números. Disponível em: http://cadenumeros.cade.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%2FCADE%20em%20N%C3%BAmeros.qvw&host=QVS%40srv004q6774&anonymous=true Acesso em: 26 de maio de 2020

COLARES-SANTOS, Lechan; SANCHES, Ana Luiza Rotta; GUIMARÃES, Amanda Ferreira. Teletrabalho: Caracterização e Identificação dos Custos de Agência. South American Development Society Journal, v. 5, n. 15, p. 229, 2020.

CORRÊA, Fábio. Tribunais mineiros aderem a home office e elevam cobrança por produtividade. HOJE EM DIA. Disponível em: https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/tribunais-mineiros-aderem-a-home-office-e-elevamcobran%C3%A7a-porprodutividade-1.552464. Acesso em: 20 de maio de 2019.

ECONÔMICO, Brasil. Prática do home office cresceu 47% no Brasil desde março de 2015, em especial em grandes cidades. ECONOMIA IG. Disponível em: https://economia.ig.com.br/2016-10-24/home-office.html. Acesso em: 15 de maio de 2020.

HESSEL, Rosana. Governo inicia pesquisa para ver desempenho de servidor em home office. CORREIO BRAZILIENSE Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/05/11/internas_economia,853394/governo-inicia-pesquisa-para-ver-desempenho-de-servidor-em-home-office.shtml . Acesso em: 22 de maio de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes (2003). Direito Administrativo Brasileiro. [S.l.]: Malheiros.

CONSELHO EDITORIAL

DIREÇÃO ACADÊMICA
Francisco Schertel

COORDENAÇÃO MESTRADO EM ECONOMIA
José Luiz Rossi Jr. e Thiago Caldeira

COMUNICAÇÃO & MARKETING
Antonio Zaninetti

EDIÇÃO
Mathias Schneid Tessmann

DIAGRAMAÇÃO
Juliana Vasconcelos

FOTOS
Banco de imagem IDP

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

idp

/sejaidp
(61) 3535-6565
idp.edu.br