

A nova agenda do país: não é possível voltar ao pré-pandemia

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

O Boletim Macro do FGV IBRE divulgado em 20/2/2020, ou seja, há apenas seis meses, sugeria para 2020 crescimento de 2,2% do PIB, tendência de queda da taxa de desemprego – em janeiro, ela estava em 11,2% – e déficit primário do governo central de algo próximo a 1% do PIB no ano fechado. Diante do quadro descrito à época, a dívida bruta encerraria 2020 abaixo de 80% do PIB.

Com a aprovação da abrangente reforma da Previdência em 2019, o país entrava em 2020 com a perspectiva de que a situação fiscal perderia o protagonismo. Embora as contas públicas ainda merecessem atenção, o medo da insolvência já não assombrava tanto os analistas. A dívida bruta parecia ter se estabilizado no patamar de 80% do PIB, com ligeira tendência de queda. Com isso, o debate poderia avançar para a construção de uma agenda

mais ambiciosa para o país. Era hora de impulsionar a produtividade e o crescimento sustentável.

Enfrentando as restrições impostas pela configuração brasileira – carga tributária bastante elevada para padrões internacionais e renda distribuída de forma extremamente desigual –, alguns dos principais atores políticos e lideranças nacionais partiram na busca de caminhos para deslançar a economia. Grande número das proposições ganhou fôlego e começou a tramitar nas casas legislativas, sendo a de maior impacto a reforma tributária.

De forma sucinta, esse era o panorama econômico quando a Covid-19 aterrissou no país, no fim de fevereiro.

A pandemia teve de ser combatida com a estratégia do isolamento social e das quarentenas, impondo um freio brutal à atividade econômica, com destaque para o setor



de serviços. A parada forçada da economia, com impacto imenso no mercado de trabalho e no caixa das empresas, levou o governo a formular às pressas pacotes gigantes de apoio a famílias e negócios. Os destaques, no Brasil, foram o auxílio emergencial, que distribuiu cinco (até agora) parcelas de benefícios de valor médio de mais de R\$ 700 para um público que já chegou a

65 milhões de pessoas; e o Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda, da MP 936, de redução proporcional de salário e jornada e suspensão temporária do contrato de trabalho, com os empregados recebendo o seguro-desemprego (ou uma parcela dele, no caso da redução).

As cifras fiscais desses programas são astronômicas. O auxílio emergencial, por exemplo, sem considerar parcelas extras menores que estavam sendo discutidas quando esta Carta foi redigida, está orçado em R\$ 254 bilhões, cerca de 3,6% do PIB. Essas despesas extraordinárias, que não desrespeitaram o teto constitucional dos gastos pois este tem um dispositivo para excluir dispêndios emergenciais em situação de calamidade pública, estão sendo realizadas num ano em que, por causa da pandemia, a equipe do Boletim Macro, do FGV IBRE, projeta uma queda de 5,4% do PIB.

Com as empresas privadas combatidas – e precisando de tempo para se restabelecerem – e a economia dando fracos sinais de tração, a ação bem focada do Estado para impulsionar a retomada rápida de crescimento parece inexorável.

No entanto, há importantes restrições a considerar. Como não podia deixar de ser, devido à atuação do Estado para mitigar os efeitos da crise sanitária, os indicadores de solvência pública, que no início do ano caminhavam para sair do radar das principais preocupações nacionais, sofreram uma radical

reviravolta. Agora, a turma do Boletim Macro sugere que o déficit consolidado do setor público em 2020 atinja 13,4% do PIB e que a dívida bruta do governo geral feche o ano em 95,9% do PIB. Com isso, o risco de insolvência voltou ao radar, com a Covid-19 fazendo a política fiscal retomar o protagonismo da pauta econômica.

O novo coronavírus também colocou em foco dezenas de milhões de brasileiros “invisíveis” para

No pré-pandemia, o
medo da insolvência
fiscal já não assombrava
tanto os analistas. Era
hora de impulsionar
a produtividade e o
crescimento sustentável

a política social, que não faziam parte do Cadastro Único dos programas de transferência de renda do governo e nem do mercado de trabalho formal. Essas pessoas ingressaram no auxílio emergencial por meio do aplicativo disponibilizado pela Caixa. Adicionalmente, o público do Bolsa Família (cerca de 14 milhões de beneficiários) teve suas transferências multiplicadas em mais de cinco vezes. Toda essa

movimentação despertou o sistema político para o drama da pobreza e da desigualdade. Ficou clara a necessidade de respostas do poder público visando àqueles que estão à margem da sociedade, vivendo em condições sub-humanas. Ainda mais em um momento no qual não há postos de trabalho suficientes disponíveis para a população. Uma política mais robusta de inclusão se tornou improtelável.

Diante de tantas fragilidades e urgências trazidas pela Covid-19, respostas são aguardadas dos Executivo e Legislativo. Começa a tomar corpo junto à classe política a criação de um programa de transferência de renda que alcançaria todos os vulneráveis e que viria em substituição, ou adição, à boa parte dos benefícios assistenciais que são hoje concedidos. O conceito a ser definido já existe: Renda Brasil.

Por outro lado, é vital que haja um sistema institucional que dê aos agentes econômicos a percepção de que a solvência fiscal não está em risco. Há a percepção que a EC95, emenda do teto dos gastos, tem cumprido esse papel. Mas o dispositivo apresenta dificuldades para ser respeitado. Como destacou o economista Bráulio Borges, pesquisador associado do FGV IBRE, em recente artigo no Blog do IBRE, a não factibilidade do cumprimento do teto de gastos até 2026 (prazo para o qual está estipulado que os gastos das diversas áreas e poderes do sistema público federal não podem crescer em termos reais) foi atestada recentemente “de forma

oficial”. Em resposta a um requerimento de informações do senador José Serra, o Ministério da Economia produziu um exercício com resultados preocupantes.

Como relata Borges, “mesmo levando em conta os efeitos da reforma previdenciária aprovada no ano passado, o congelamento real do salário-mínimo até 2026 (por praticamente uma década), o congelamento nominal das despesas com funcionalismo (que reduziria essa despesa da faixa de 4% a 4,5% do PIB observada nas últimas duas décadas para 2,9% em 2026) e, ainda, os efeitos do novo instrumento de gestão fiscal proposto pela PEC 186 (‘Emergencial’), o atual teto somente seria cumprido com a despesa discricionária passando de 2,3% do PIB em 2019 para 1% em 2026 (e com os investimentos/inversões financeiras, um subconjunto desse agrupamento, caindo de 0,8% para 0,2% do PIB nesse ínterim)”.

Esses são níveis de despesas primárias e investimentos públicos que levariam ao *shutdown* de serviços do governo e à deterioração acelerada da infraestrutura e do ativo fixo público.

É fundamental, portanto, criar um arranjo institucional que possa vir a substituir o teto de gastos como garantidor da solidez das contas públicas. Nesse contexto, cabe ao Ministério da Economia o papel de último bastião na defesa do teto. É evidente que, no momento em que Paulo Guedes ventilar a possibilidade de que o teto possa ser furado, a regra acaba. Por isso,

o ministro se manterá firme até que um dispositivo seguro surja, a partir de uma construção política viável, para substituir o teto.

Entre as soluções que vêm sendo aventadas, há uma engenhosa combinação de cuidadosos “furos” no teto com “furos no piso”. O “piso” dos gastos, no caso, expressão cunhada em recente artigo em defesa do teto de dezenas de economistas, é a rigidez do crescimento das despesas obrigatórias, como os

Há a percepção de que o teto dos gastos cumpre bem o papel de fiador da disciplina fiscal. Mas o dispositivo apresenta enormes dificuldades para ser respeitado

dispêndios previdenciários e a folha salarial do setor público. “Furos” ou rebaixamento no piso poderiam ser, como já vem propondo a equipe econômica, a desvinculação e a desindexação de despesas públicas, como o atrelamento do piso previdenciário ao salário-mínimo, que voltará a pressionar o gasto quando o PIB, ao qual o mínimo vem sendo indexado, retomar o crescimento. Já os furos no teto deve-

riam acomodar a reformulação da política social e alguma retomada do investimento público.

Não há dúvida de que existe uma situação fiscal crítica, até temerária. Aumentar gastos na atual conjuntura pode parecer insano. Na verdade, muitos argumentam que, para introduzir novos compromissos de dispêndios, é necessário, no mínimo, cortar alguma conta do orçamento para o reequilíbrio das despesas. Esta Carta faz coro ao grupo daqueles que enxergam como positivo o enxugamento dos gastos públicos, embora não seja o tema deste artigo esmiuçar o que deve ou não ser cortado do orçamento. Como apontado acima, trata-se de um embate distributivo que caminhará em linha com a atuação das diversas forças políticas.

Entretanto, devido ao baixo crescimento e à certa letargia do setor privado provocada pela crise sanitária, consideramos que as circunstâncias econômicas e políticas recomendam um programa de investimentos públicos com foco nos projetos que possuem uma taxa de retorno vistosa e efeito multiplicador relevante. Outro critério de seleção é de que não tenham como ser concedidos ao setor privado num tempo razoável, levando em consideração o momento crítico pelo qual passa a economia brasileira.

Da mesma forma, a sensibilização da sociedade e da classe política para a questão social, na esteira da pandemia, não deve simplesmente desaguar no *status quo* anterior à Covid-19. A evolução institucio-


nal leva a programas mais bem estruturados. O bem-sucedido Plano Real, por exemplo, se beneficiou do aprendizado de muitos programas de estabilização fracassados. Na verdade, o sistema de aprimoramento institucional não parou por aí. Há uma clara evolução no método de combate à inflação ao longo das últimas décadas. O Bolsa Família, reconhecido internacionalmente como um programa de excelência, é sucedâneo do Fome Zero, que não correspondeu às suas ambições iniciais. Qualquer nova iniciativa do governo deve, obviamente, ser projetada da melhor forma possível, mas inevitavelmente se trata de um regime de tentativas, erros e acertos. Mirar apenas a perfeição leva ao imobilismo.

Assim, o processo pelo qual o Renda Brasil está sendo construído, como um passo adiante do Bolsa Família, pode parecer confuso e ruidoso, mas isso não quer dizer que se deva abortar a iniciativa. Na verdade, trata-se de dar mais um passo na direção de tentar sanar o pecado original da formação social brasileira, que é a enorme desigualdade com raízes na escravidão.

Não é recomendável, portanto, querer fazer o tempo recuar e imaginar que a agenda nacional pós-pandemia retomará aquele momento de fevereiro deste ano, de política fiscal sob controle e foco concentrado numa pauta de produtividade e de crescimento de longo prazo mais vigoroso. É claro que esses temas não devem sair da pauta, mas o momento é outro,

e o Brasil terá de priorizar novamente o desafio de ancorar a solvência pública, sem perder de vista a situação dos mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que cria as condições para uma retomada rápida da economia. Não é uma composição fácil, mas, como vínhamos defendendo neste espaço, em outras Cartas, a democracia brasileira já atingiu um grau de amadurecimento que permite a construção de um arranjo institucional sociopolítico

No pós-pandemia, a
disciplina fiscal retoma o
protagonismo. Os mais
vulneráveis e a retomada
rápida da economia
requerem grande atenção
da classe política

mais sofisticado, que responda aos anseios do país por mais crescimento e justiça, sem comprometer o processo de saneamento das contas públicas. 

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.

