O difícil alinhamento de expectativas dentro da sociedade brasileira



Luiz Guilherme Schymura
Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

As sociedades produzem equilíbrios entre os seus múltiplos agentes sociais, econômicos e políticos com vistas a atender minimamente às expectativas e manter funcionando as formas de cooperação essenciais à vida em complexas coletividades. Esses equilíbrios, porém, costumam ser instáveis, pois são mutáveis não só os acordos entre os diversos atores, mas também as próprias expectativas que os alimentam.

Em 2013, quando a economia brasileira crescia, a massa salarial engordava e a taxa de desemprego caía, milhões foram às ruas para protestar portando diferentes bandeiras, mas a principal foi a ampliação e melhoria dos serviços públicos. Passados 7 anos, o Brasil enfrenta mais uma contração econômica, após profunda recessão seguida por um período de crescimento anêmico. O desemprego explodiu, a massa salarial se contraiu, os serviços públicos continuam tão deficientes quanto antes. Mas não há protestos nas ruas. As expectativas foram rebaixadas. Como explicar mudanças de comportamento tão drásticas dentro de um mesmo país em um intervalo tão estreito de tempo?

Em 2019, por seu turno, após a eleição de Jair Bolsonaro como presidente da República, parecia haver certo alinhamento e acomodação dos grupos sociais e forças políticas em torno de um diagnóstico e de um norte para as políticas públicas no campo econômico. Emblemático desse novo equilíbrio foi a aprovação de uma ampla reforma da Previdência no primeiro ano do mandato de Bolsonaro. Surpreendentemente, o novo sistema de aposentadorias e pensões foi bem aceito pelas forças políticas e aprovado pelo Congresso com votações expressivas, mesmo determinando restrições significativas a benefícios e perdas de direitos. Nunca é demais lembrar que entre o primeiro e o segundo turno na Câmara houve recesso parlamentar. Assim, os congressistas retornaram e interagiram longamente com suas bases e, na volta a Brasília, confirmaram a aprovação da reforma. Na contramão de outros países, e até da tendência das democracias de continuamente expandir direitos, houve um sinal claro de aceitação da necessidade de que o país tenha um setor público solvente.

Como consequência do avanço da maturidade fiscal, a dívida bruta em 2019 caminhava para uma trajetória sustentável de forma bem mais rápida do que o previsto. Permanecia a discussão sobre o estrangulamento que o

teto provocava nas despesas discricionárias, mas esse debate não se dava no contexto de uma emergência fiscal. Na verdade, fazia parte da questão mais ampla que começava a ganhar corpo: como acelerar o medíocre crescimento econômico brasileiro?

Foi nesse contexto que problemas associados à produtividade emergiram como temas de primeira importância. O FGV IBRE, aliás, fez da produtividade uma de suas principais linhas de pesquisa em função da clara pertinência para o momento do debate nacional. Reformas estruturais, como a tributária e a administrativa, ganharam grande relevo, pois estão intimamente ligadas à pauta dos ganhos de eficiência, essenciais para acelerar o crescimento econômico brasileiro quando se deixa para trás o auge do bônus demográfico.

A retomada do crescimento, que permitiria atender às expectativas de aumento de renda e consumo e a ampliação de serviços públicos, junto com sua melhora via reforma administrativa, parecia formar o contorno de um novo equilíbrio entre indivíduos e grupos no país, um norte para as ações do governo, da sociedade civil e do setor privado.

E então surgiu a pandemia, que chacoalhou até desfazer o equilíbrio sociopolítico e econômico de 2019. A emergência sanitária, e seu devastador impacto na economia em função da quarentena, levou Executivo e Legislativo a aprovarem grandes gastos temporários para apoiar famílias e empresas. O ano de 2020, segundo as últimas projeções do IBRE quando esta Carta for escrita, deve fechar com um déficit primário de 11,2% do PIB, déficit nominal em torno de 15,5% do PIB, e com um salto de aproximadamente 20 pontos percentuais (p.p.) do PIB da dívida pública bruta, que deve chegar a 95,7% do PIB no final do ano.

Com a piora da situação fiscal, o equilíbrio que havia sido formado em 2019 ficou comprometido. A cobrança de parte importante de formadores de opinião e de grupos de pressão organizados de que haja o rearranjo das contas públicas brasileiras fez do tema a pauta prioritária. As lideranças políticas até agora não estão dando sinais claros do caminho a seguir. O impasse está posto. O que se reflete na desvalorização da moeda que vai além da ocorrida em países semelhantes e no encurtamento da dívida pública. Adicionalmente, há risco de elevação da inflação por conta dos choques oriundos da desvalorização cambial e da alta de *commodities*, e da pressão no mercado de bens em função do auxílio emergencial e do desvio do consumo de serviços. Assim, as interações entre política monetária e fiscal voltaram à baila.

> Com a reforma da Previdência, houve um sinal claro de compreensão da necessidade de ter um setor público solvente

Enfim, aquela espécie de equilíbrio de forças políticas e sociais em torno da agenda econômica anterior à pandemia se dissolveu. O novo coronavírus alterou profundamente percepções e expectativas. Para complicar, há ainda a vulnerabilidade da grande legião de trabalhadores informais que, enquanto a vacina não surgir e a economia não retornar à "normalidade", viverão momentos de muita dificuldade.

Vale lembrar que o auxílio emergencial foi criado às pressas para evitar que esse grupo de dezenas de milhões de brasileiros escorregasse para a miséria durante longos meses de quarentena. Agora, com seu fim iminente a partir de janeiro de 2021, existe a expectativa de que algum tipo de substituto, ainda que menos ambicioso, seja implantado. O governo também cogitou essa ideia e trabalhou alguns caminhos, mas as resistências (de natureza fiscal) fizeram com que recuasse, pelo menos temporariamente.

Chega-se ao final do ano com um quadro bastante turvo em termos de qual arranjo virá em 2021 para tentar reenquadrar a política econômica e atender às diferentes expectativas e interesses de eleitores, políticos e grupos econômicos. Nas poucas semanas entre o segundo turno das eleições e o recesso do Congresso, será muito difícil for-



mular e aprovar algum substituto para o auxílio emergencial. Criar um programa novo sem inviabilizar o cumprimento do teto constitucional de gastos exigiria que outras despesas fossem cortadas. Se for um programa em caráter permanente, esses gastos a serem podados teriam que ser obrigatórios.

O orçamento já está apertadíssimo, e reduzir despesas obrigatórias esbarra nos obstáculos de sempre: ou é preciso passar emendas constitucionais ou, nos casos em que se pode atuar por leis ordinárias, há poderosas resistências corporativas ou políticas – neste último caso quando se atingem outros programas sociais, o que tende a ser extremamente impopular. É instrutivo lembrar como Bolsonaro votou a ideia de um Renda Brasil ou Cidadã financiado pela incorporação (que pode ser lida como eliminação) de outros programas, como abono salarial, salário família, seguro defeso e Farmácia Popular.

> A deflagração da pandemia chacoalhou até desfazer o equilíbrio sociopolítico e econômico de 2019, com a emergência sanitária levando à aprovação de grandes gastos

Para criar um novo benefício fora do teto de gastos, há algumas vias, mas todas complicadas e difíceis do ponto de vista político e econômico, como aponta Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE. A forma talvez mais direta seria passar uma PEC que determinasse que o novo programa, temporário ou permanente, estaria fora do teto de gastos, assim como já ocorre com itens como créditos extraordinários, Fundeb e a capitalização de estatais.

PECs têm muitas etapas de tramitação nas duas Casas, mas suponhamos que, com um hipotético consenso entre Executivo e Congresso, se tentasse fazer tudo em tempo recorde a ponto de 2021 começar já com algum substituto do auxílio. Há obstáculos muito sérios nesse caminho. Já foram emitidos sinais do Tribunal de Contas da União de contrariedade em relação a excluir novas despesas do teto de gastos, por causa dos riscos fiscais. Adicionalmente, uma forma tão acintosa de driblar o teto de gastos, mesmo que bem recebida inicialmente pelo Congresso, provavelmente causaria grande estrago nos mercados, com possibilidade de disparada do dólar e queda acentuada das bolsas – o que costuma soar o alarme dos políticos e levar ao recuo.

Uma segunda via para excluir um novo programa do teto seria prorrogar o estado de emergência e recriar o orçamento de guerra. Isso exigiria a tramitação de PEC, o que esbar-

ra, como já notado, no pouco tempo de funcionamento do Congresso até o recesso. Com a recriação do orçamento de guerra, seria possível não só criar um Renda Cidadã, mas também incorrer em qualquer despesa acima do teto, sem nenhuma amarra. Certamente seria medida também de grande impacto negativo nos mercados, a menos que uma segunda onda de Covid-19 muito forte a justificasse.

Finalmente, existe a possibilidade de fazer um programa temporário ou estender o auxílio emergencial – possivelmente com redução de valores e público-alvo – por meio de crédito extraordinário, que não está submetido ao teto. Alguns analistas alegam que isso não seria possível, pois o crédito extraordinário só se justifica legalmente diante de fatos impossíveis de prever quando o orçamento é elaborado e aprovado. E a pandemia já existe, e, portanto, é previsível. Para Pires, entretanto, uma segunda onda – sua intensidade, quando começará e terminará, como será em termos de gravidade média de casos, o percentual de óbitos, qual será a reação dos governos ao implementar novas medidas de *lockdown* etc. – pode ser caracterizada como algo impossível de prever. Da mesma forma, as despesas com a vacinação em massa, dependendo de quando esta se inicie, de qual será a logística e a velocidade, e de qual imunizante ou imunizantes serão finalmente utilizados, também é algo impossível de orçar.

Na visão do economista do FGV IBRE, é plausível que, no caso de uma segunda onda muito intensa, que leve a uma nova rodada de quarentena com impactos significativos no emprego informal, o governo possa caracterizar gastos com mais uma rodada de transferências como despesas extraordinárias, não submetidas ao teto. Para isso, seria necessária apenas a aprovação de uma medida provisória. O problema, reconhece o pesquisador, é que essa alternativa é menos "blindada" judicialmente. O Congresso e o TCU podem entender que a nova despesa não caracterizaria gasto extraordinário, o que poderia até, no fim da linha, levar à caracterização de um crime de responsabilidade.

> Segundo o economista Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, um novo benefício assistencial fora do teto de gastos é difícil de viabilizar

De qualquer maneira, tanto a renovação do orçamento de guerra como a caracterização de um novo programa (ou extensão do auxílio) como despesa extraordinária só teriam credibilidade em termos políticos, econômicos e judiciais se ficasse cristalinamente qualificada uma segunda onda de Covid-19, que fosse desaguar em nova quarentena como a que caracterizou o início da pandemia. Embora já não haja dúvida de que ocorre, desde meados de outubro, um repique da pandemia, é muito improvável que o reconhecimento cabal de uma nova onda, que leve a mais uma rodada de isolamento social, aconteça nas poucas semanas de trabalho que faltam ao Congresso em 2020.

Parece, portanto, possível que o ano útil se encerre sem que nada seja colocado no lugar do auxílio emergencial. Nesse cenário, como o Congresso reabre em fevereiro e dificilmente algo será aprovado de imediato, o primeiro bimestre de 2020 será uma espécie de "teste" para o funcionamento da economia e a evolução da situação social com o fim do auxílio emergencial e a volta à normalidade do gasto público.

Em suma, um jogo complexo entre Executivo e Legislativo, em função da piora das expectativas fiscais, está se formando. O desejo é que o entendimento prevaleça para que um novo equilíbrio econômico, político e social seja viabilizado, atendendo tanto à ancoragem macroeconômica quanto à mitigação das mazelas sociais destes tempos tão difíceis.

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.