

O papel do Estado é imprescindível na saída da pandemia

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Em um passado não muito distante, não havia no Brasil preocupação significativa com a questão fiscal. Desde a segunda metade dos anos 90, no entanto, o tema da solidez das contas públicas vem gradativamente ganhando importância junto a formadores de opinião, sistema político e público em geral.

O fato de que o Brasil ainda não conquistou uma posição sustentavelmente confortável no financiamento das atividades do Estado não deveria ser confundido com descaso pelo assunto. Reformar as finanças públicas é um penoso trabalho de longo prazo, no qual todos os interesses e carências de uma sociedade têm que ser equacionados dentro de um orçamento finito. Não é um problema que se resolva de um dia para o outro, mesmo que haja disposição para tanto.

Nas últimas duas décadas, grandes avanços foram realizados em termos de consolidação fiscal: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a renegociação da dívida dos estados, a realização de superávits primários por anos a fio na década passada, o teto de gastos, e três reformas da Previdência – sendo que a mais recente,

de 2019, foi bastante drástica, num momento em que iniciativas desse tipo eram rejeitadas pelo eleitorado em diversos países mundo afora.

Mesmo o acirrado debate anual entre governo e oposição em torno do aumento real do salário mínimo (que indexa dezenas de milhões de benefícios) foi substituído nos últimos anos por uma tácita aceitação de fazer apenas o reajuste pela inflação passada. A recente guerra do orçamento, mesmo com todas as suas tentativas de contorno das regras, especialmente do teto, e a solução que desagradou aos mais puristas, nada mais foi do que um episódio de atores políticos e econômicos em conflito por causa da restrição fiscal. Algo impensável no Brasil de algumas décadas atrás.

Por conta dessa mudança da percepção sobre a importância do equilíbrio das contas públicas no Brasil, qualquer analista ou político na atualidade que trace um projeto econômico mais amplo para o país se sente obrigado a abordar os aspectos relativos à sustentabilidade fiscal. Essa evolução de mentalidade indica que nos tornamos um país, na verdade, responsável em termos fiscais. A questão é como ca-



minhar dessa disposição para arrumar as finanças públicas para a conquista efetiva de um Estado estruturalmente solvente. Não é uma tarefa fácil.

De qualquer forma, a onda fiscalista que vem tomando o imaginário de número crescente dos formadores de opinião foi sensível ao momento crítico que vivemos por conta da pandemia. Houve o entendimento de que a liberação de recursos públicos seria fundamental para mitigar o impacto sanitário e humanitário do recrudescimento da pandemia. Com isso, foi possível excetuar as despesas relativas à pandemia das “âncoras” fiscais ora

em vigor, sem que o mercado “punisse” o déficit primário de 10% do PIB (governo central) e o salto de 14,5 pontos percentuais na dívida pública em 2020. É importante notar que essa tolerância está baseada no fato de ser quase consensual que o esforço de consolidação fiscal tem que continuar e que os gastos excepcionais de 2020 (e a sobra para 2021) são, portanto, acidentes de percurso.

Existe, contudo, uma dicotomia nesse senso de responsabilidade fiscal do qual esta Carta alega estar hoje imbuída a sociedade brasileira: a seriedade com a política de arrecadação e de gastos do setor público se manifesta na esfera macroeconômica, mas não ainda na microeconômica.

Essa característica fica clara no conflituoso processo de aprovação do Orçamento de 2021, que dominou o noticiário econômico recentemente. Tudo foi prometido, alegado e acordado tendo em vista respeitar o teto de gastos e outras regras sobre limites fiscais. Pouco ou quase nada se debateu sobre a natureza específica e a qualidade dos gastos que se programaram ou se cortaram para chegar ao acordo final, que permitiu a sanção presidencial da peça orçamentária. O protagonismo do teto de gastos nesse processo salta aos olhos. Os critérios utilizados para “equilibrar as contas” parecem bem pouco relevantes, desde que levem ao cumprimento do teto e outros limites.

Naturalmente, dada a débil institucionalidade existente para organizar racionalmente as despesas orçamentárias, dá para entender que alguns agentes econômicos tendam a ser mais conservadores quando o assunto é âncora fiscal. A questão pode ser conduzida da seguinte forma: por que

colocar em risco a estabilidade fiscal macroeconômica se a desorganização microeconômica do orçamento não ajudará na agenda da retomada sustentável da economia?

Por esse ponto de vista, por maiores que sejam os problemas na emenda constitucional do teto de gastos, é difícil enxergar por que modificá-la. Certamente proposições com eventual respaldo político para substituir o teto no papel de nova âncora da solvência pública seriam aquelas que trariam espaço fiscal adicional. Con-

Onda fiscalista que vem tomando o imaginário dos formadores de opinião foi sensível ao momento crítico que vivemos por conta da pandemia

tudo, soa absurdo conceder aval para mais gastos públicos sem ter clareza do impacto de sua destinação.

Por outro lado, acreditando-se que o fim da pandemia não esteja distante, impõe-se a questão do estado do mercado de trabalho. É importante lembrar que, em 2019, após a aprovação de uma reforma da Previdência ousada em termos de redução de despesas públicas ao longo dos anos subsequentes, a resposta da economia foi pífia. Em seguida à recessão

de 2015/16, e de um crescimento trôpego de 2017 a 2019, as projeções eram de crescimento não muito superior a 2% para o PIB em 2020. O desemprego iria melhorar lentamente no decorrer dos meses, mas ainda fecharia em duas casas decimais. E esse cenário pouco animador da atividade ocorria com a dívida bruta estabilizada e inferior a 80% do PIB.

Pós-pandemia, tudo piorou, claro. O setor privado precisará de algum tempo para se reorganizar. Se os empregos não voltarem, será o caos social. É inconcebível se trabalhar com um cenário de lenta melhora do mercado de trabalho. Nesse contexto, parece inevitável a atuação do Estado para impulsionar a atividade econômica. Por isso, é fundamental que o Poder Executivo tome a frente na proposição de investimentos produtivos.

O leitor terá notado que partimos da constatação da pobreza microeconômica do orçamento para a recomendação de um papel mais ativo do setor público como propulsor da retomada pós-pandemia. À primeira vista, pode parecer contraditório, mas, na verdade, é aí que reside o fulcro da mensagem que esta Carta gostaria de passar.

Como observa Nelson Barbosa, pesquisador associado do FGV IBRE, o espaço fiscal sempre existe, mas obviamente pode ser maior ou menor dependendo das circunstâncias macroeconômicas. Ele nota que, com toda a crescente restrição imposta pelo teto nos últimos anos, o governo Bolsonaro encontrou espaço para destinar mais recursos às Forças Armadas e, agora, para atender a um volume ineditamente grande de emendas parlamentares.

Nas palavras do economista, “cada país tem o keynesianismo que

escolhe”. Assim, a China estimula a economia com gastos em infraestrutura, os Estados Unidos tradicionalmente usaram as despesas militares para o mesmo fim e, no Brasil, durante os governos de Lula e Dilma, transferências de renda, via programas sociais e previdenciários, exerceram efeito semelhante.

Mais recentemente, o espaço fiscal brasileiro foi pulverizado em emendas parlamentares que, independentemente do mérito individual de cada uma, não constituem um plano de investimento público consistente com poder para impulsionar a economia e orientar e estimular o investimento privado. Na visão de Barbosa, portanto, a deficiência microeconômica do orçamento público deriva em boa parte da omissão do Executivo em dar as cartas. E essa omissão, por sua vez, é efeito colateral da ideia de que a única função do Estado é criar o arcabouço institucional adequado para que o setor privado lidere a retomada.

O pesquisador observa que os países na saída da pandemia, embora não tenham que lidar com a destruição física de ativo fixo, em vários aspectos se veem numa situação semelhante à reconstrução nacional na esteira de guerras. Trata-se de um momento no qual não pode faltar o protagonismo do Estado. A lista de tarefas para a qual é preciso canalizar esforços é extensa.

Há, por exemplo, enorme acúmulo de procedimentos médicos não realizados no devido momento, por causa do desvio de recursos humanos e materiais para o enfrentamento da Covid-19. Colocar em dia o sistema de saúde pode exigir investimentos e maior despesa com pessoal no setor médico. Na educação, uma geração

inteira de alunos teve perda significativa no aprendizado compatível com a respectiva faixa etária. Como no caso da saúde, um programa para repor essa lacuna pode exigir gastos em pessoal, custeio e até investimento.

Existe também enorme quantidade de empresas, especialmente micro e pequenas no setor de serviços, que sobreviveram, mas em situação financeira extremamente precária, e que precisarão de algum apoio sob pena de quebrarem e aprofundarem ainda mais a recessão e o desempre-

Na visão de Nelson Barbosa, portanto, a deficiência do orçamento público deriva em boa parte da omissão do Executivo em dar as cartas

go. Um imenso contingente de trabalhadores desempregados também precisa de assistência, ainda mais se for considerado que alguns setores, como entretenimento e educação, podem ter sofrido mudanças permanentes em termos da dicotomia entre trabalho presencial e remoto. Dessa forma, programas maciços de retreinamento ou de emprego temporário podem ser úteis e necessários.

Apresenta-se, portanto, um extenso cardápio de alternativas não

excludentes para o direcionamento de um esforço de investimento, estímulo e orientação governamental na saída da crise da Covid-19. Apesar disso, como nota Barbosa, o projeto orçamentário de 2022 não menciona a pandemia. O que ele considera um equívoco, não só em relação à reconstrução econômica, mas também diante da possibilidade de novo recrudescimento da pandemia. “É compreensível que se torça pelo melhor, mas simultaneamente é preciso se preparar para o pior”, observa o economista.

Nada disso significa dizer que há espaço fiscal ilimitado, ou que este seja o mesmo para qualquer país. A ideia é que é inaceitável desperdiçar o espaço fiscal que houver, diante do desafio de relançar uma economia e um mercado de trabalho devastados por um evento brutal como a pandemia. E esse risco deriva justamente do tabu criado em torno do papel propulsor e orientador do Estado na economia, em função das reais fragilidades fiscais do Brasil. O ponto, portanto, não é negá-las, porque a escolha não é entre fazer nada ou tudo. O fundamental é mobilizar todas as forças possíveis, com papel decisivo para o Estado, mas num enfoque realista, para que a economia possa voltar a crescer decentemente e os brasileiros consigam encontrar empregos. Inclusive para a solvência fiscal, a retomada do crescimento é imprescindível. ■

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.