

BRASIL E COVID-19: UMA AGENDA PARA RECUPERAÇÃO

José Luiz Rossi Júnior¹
Fabiano Rodrigues Bastos²

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.