

DIÁLOGO PÚBLICO

INDIGO
Instituto de Inovação e Governança

Fernando Rezende

PSL
17

Indefinições e conflitos comprometem a eficácia das medidas voltadas para a sustentação da atividade produtiva, da renda e do emprego.

Introdução

No **paper** anterior abordamos o impacto das medidas adotadas para aliviar a carga de tributos que as empresas suportam na capacidade do Estado manter as ações que executa diretamente na produção dos serviços básicos e na sustentação das atividades rotineiras necessárias ao funcionamento da máquina pública. Neste, vamos adicionar a outra dimensão do mesmo problema, com foco na ajuda necessária à sustentação da atividade produtiva, da renda e do emprego.

A crise encontra o Estado brasileiro em condições desfavoráveis para responder, de uma maneira mais incisiva e mais rápida, ao impacto do meteoro que despencou do céu e provocou grandes estragos em todo o mundo. Desde tempos imemoriais, quando a história conta a destruição dos dinossauros e as mudanças na natureza, causadas pelo choque de um grande meteoro que atingiu a terra, não se ouve falar em algo semelhante à metáfora aqui empregada para ilustrar as consequências dessa pandemia¹.

O que agora terá o mesmo destino dos dinossauros é o mundo do trabalho que conhecíamos. O emprego formal, isto é aquele regido por duras leis trabalhistas e grandes concentrações de trabalhadores em fábricas, centros de distribuição da produção e redes físicas de vendas ao consumidor será profundamente

¹ Há divergências sobre o que causou a extinção dos dinossauros, mas a queda de um meteoro na terra seria a mais aceita .

abalado e grande parte poderá desaparecer ao longo dos anos vindouros, erodindo a principal fonte de financiamento do Estado do Bem Estar Social.

Trabalhadores informais, por conta própria e as pessoas que trabalham em atividades rotineiras são que sofrem o efeito da crise logo nos primeiros momentos. Na sequência, à medida que uma parcela expressiva da população perde o poder de compra e se vê forçada a cortar o consumo de bens não essenciais, o mercado dos produtos que não se encaixam nessa categoria encolhe e a crise social e econômica vai se agravando.

Esse efeito se alarga caso as medidas adotadas para enfrentar a crise (confinamento) demorem a ser adotadas e os recursos empregados para lidar com os efeitos da pancada sejam insuficientes, permitindo que a doença alcance todos os setores da economia e se espalhe por todo o universo, repercutindo na capacidade de as empresas manterem suas atividades e evitarem a dispensa de seus empregados.

A queda na demanda reduz as vendas e, portanto, os recursos oriundos delas não são capazes de fornecer o capital de giro necessário para pagar tributos, salários e fornecedores. No primeiro paper dessa série abordamos a questão dos tributos, importa agora abordar esse outro lado do problema.

O efeito desse impacto é a geração de um círculo vicioso, no qual a queda na demanda reduz o consumo e a queda nas receitas deixa de ser suficiente para as empresas se manterem de pé, ou serem obrigadas a encolher suas atividades, se não contarem com apoio externo para isso. Para evitar que isso aconteça é necessário apoiar as empresas por meio da criação ou ampliação de linhas de crédito, para evitar que o desemprego se alastre e que a produção entre em colapso.

Também importante, para sustentar o funcionamento da economia, é garantir a o funcionamento da logística indispensável à circulação da produção e do abastecimento do mercado consumidor, mediante, por exemplo, a adoção de

medidas relativas ao abastecimento de combustível, à operação da frota de caminhões, ao controle das divisas interestaduais e de fronteiras, etc².

Quanto mais demora a adoção do que precisa ser feito, mais se agravam os problemas e mais difícil fica a tarefa de mobilizar os recursos necessários na velocidade e na escala necessárias para evitar que os impactos na economia se estendam por um tempo maior do que o necessário. Numa situação excepcional como a que estamos vivendo, é necessário que as autoridades públicas ponham de lado de lado as regras adotadas para preservar o equilíbrio fiscal em condições normais, de modo a que o Estado tenha condições de fornecer o apoio financeiro necessário a uma mais rápida recuperação da economia, sem que isso signifique abrir mão do compromisso com a responsabilidade necessária para evitar abusos e descaminhos.

A sequência dos acontecimentos e a demora em reconhecer a importância de agir rapidamente.

Em situações de grandes incertezas sobre o que é preciso fazer, para lidar com fatos novos cujas implicações são desconhecidas, é natural que os responsáveis por comandar as ações necessárias para controlar seus efeitos fiquem indecisos sobre a melhor atitude a tomar. Segundo notícias que circularam a esse respeito, os primeiros casos registrados de contaminação pelo coronavírus teriam acontecido antes, mas as autoridades chinesas teriam optado por reportar a ocorrência desse fato à OMS em 31 de dezembro de 2019, vindo a tomar em seguida duras medidas de confinamento e de construção de novos hospitais para garantir o atendimento médico,. Após o registro da primeira morte em 11 de

² Por ocasião do evento a ser organizado para abordar esse tema seria bom explorar eventuais dificuldades que diferentes setores de atividade enxergam nessa área e quais os gargalos que precisariam ser removidos.

janeiro deste ano., a doença se espalhou pela Ásia e chegou aos Estados Unidos vinte dias depois³.

Não foi diferente na Europa e nos Estados Unidos. bem como no âmbito das organizações internacionais. Em fevereiro de 2020 a organização mundial da Saúde - OMS se recusava a admitir que o mundo estava enfrentando uma pandemia, o que só veio a correr em 11 de março. Contribuindo para que na Europa e na América os governos também demorassem a tomar as medidas necessárias caso da Itália, Espanha UK e USA. Não era de se esperar que no Brasil fosse diferente, ainda mais num ambiente de fortes restrições fiscais e de conflito entre os poderes.

Demoras, conflitos e indefinições contribuíram em para que num primeiro momento a população mais fragilizada, isto é aquela que já estava desempregada, os trabalhadores informais e o que trabalham por conta própria, fosse a primeira a sofrer as dificuldades para lidar com as consequências da crise gerada pela pandemia.

O primeiro caso confirmado no Brasil foi reportado no final de fevereiro com a chegada de um brasileiro que veio da Itália. Mas as autoridades públicas só começaram a tomar providencias no início de março, quando foram anunciadas as medidas de socorro emergencial à população mais vulnerável aos impactos econômicos da crise, bem como medidas para proteger o emprego, dando um tempo suficiente para que o carnaval ajudasse a espalhar o vírus.

Além dos conflitos políticos, dificuldades operacionais também concorreram para retardar a implantação das medidas e seus efeitos, como ocorreu com o programa de transferência de renda e a intenção de incorporar um número expressivo de novos beneficiários ao bolsa família.

Segundo noticias divulgadas pela BBC Brasil, a concessão da renda básica emergencial de R\$ 600,00 aos mais necessitados, que foi votada e aprovada por iniciativa do Congresso, demorou cerca de um mês para o dinheiro começar a chegar ao bolso dos brasileiros, com previsão de pagamento a partir de 16 de

³ A cronologia foi relatada em interessante compilação efetuada pela Pinheiro Neto, Advogados

abril, deixando milhares de pessoas sem acesso a recursos importantes para minorar o impacto da crise nas suas vidas.⁴

A aprovação pelo Congresso, em 20 de março, do ato que reconhece o estado de calamidade pública no Brasil (Decreto Legislativo 6/2020) deu a guarida necessária para que as autoridades econômicas superassem as divergências em torno dos problemas relacionados ao descumprimento da regra de ouro, permitindo que recursos provenientes do aumento do endividamento possam ser utilizados para a cobertura dos gastos correntes, mas problemas operacionais teriam contribuído para esse atraso.

À medida que os impactos econômicos da crise cresciam, e que as previsões sobre o comportamento do PIB mostravam um resultado bem pior o que o inicialmente estimado, as autoridades econômicas reconheceram a importância de relaxar um pouco as restrições fiscais e ampliar o alcance e o volume dos recursos alocados a medidas para apoiar a atividade econômica e evitar o agravamento da recessão, seguindo o caminho trilhado na Europa e nos Estados Unidos...

EM nota divulgada pelo Ministério da Economia em 17 de abril⁵ as autoridades econômicas divulgaram um conjunto mais amplo de medidas no valor de 297 bilhões, ou 4,1% do PIB⁶, para evitar maiores danos à economia. As medidas de apoio ao setor privado detalhadas nessa nota tratam da concessão de crédito com a seguinte composição:

- a) Caixa Econômica Federal: R\$ 5 bilhões para o agronegócio, com foco em custeio e comercialização; R\$40 bilhões para capital de giro, sendo que cerca da metade somente para empresas do comércio e serviços, com carência de 60 dias e R\$ 30 bilhões para compra de carteira de bancos.

⁴ Segundo matéria publicada na edição de 2 de abril da Folha de São Paulo divergências no interior da equipe econômica teriam contribuído para isso, pois exigiria romper com a chamada “regra de ouro”, isto é usar o endividamento para custear despesas correntes.

⁵ Nota Informativa, Medidas de Combate aos Efeitos Econômicos da Covid19 de 17 de abril de 2020.

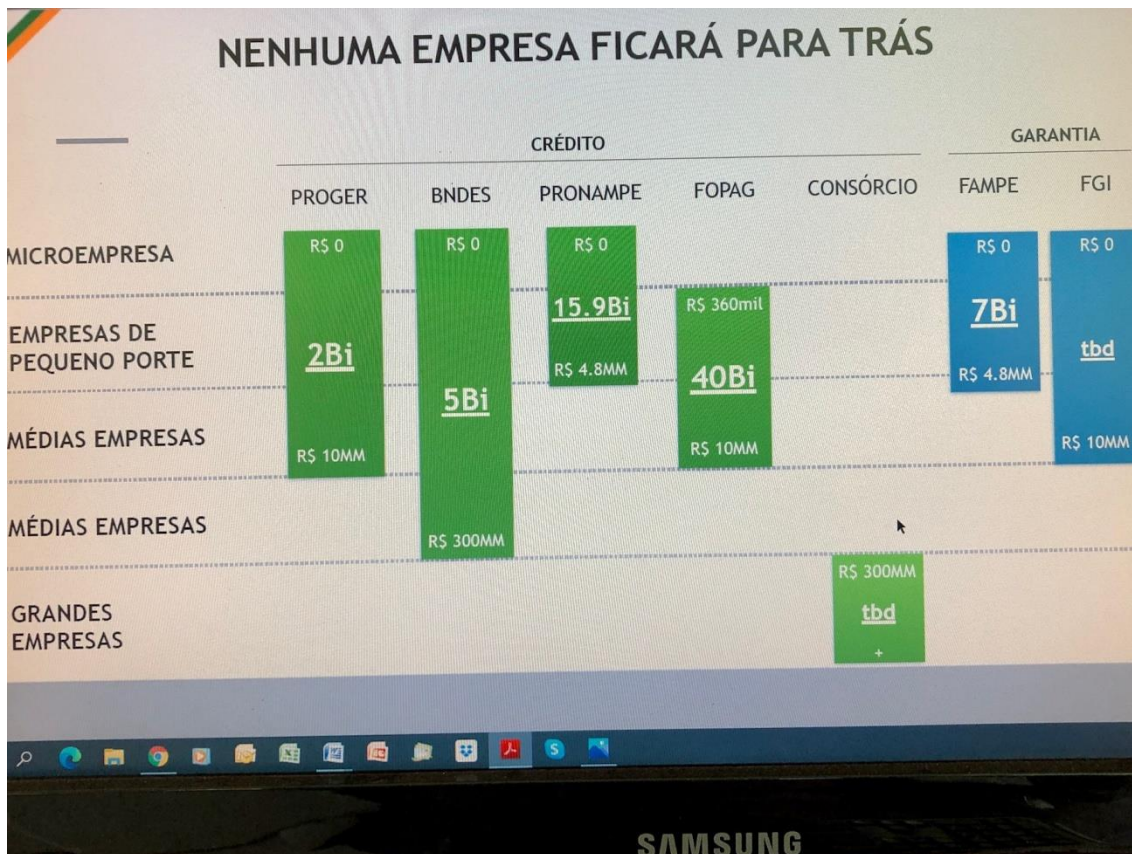
⁶ Segundo essa nota. O horizonte de aplicação das medidas que têm impacto fiscal se estende até o final do ano para evitar um maior descontrole na gestão das contas públicas.

- b) Banco do Brasil: R\$ 5 bilhões para o PROGER com recursos do FAT, sendo R\$ 1,5 bilhões para o PRONAF e R\$ 3,5 bilhões para empresas com até R\$ 10 milhões de faturamento.
- c) BNDES: R\$ 40 bilhões em créditos para apoiar o pagamento da folha de salários; R\$ 11 bilhões para operações indiretas; e R\$ 2 bilhões para a saúde.

Alem das medidas listadas acima, o pacote inclui também:

- a) Suspensão por seis meses do pagamento de amortizações de dívidas de empresas médias e grandes com o BNDES
- b) Abertura de linha de crédito no BNDES para ajudar pequenas e microempresas e MEIs no pagamento da folha de salários.com prazo de 36 meses e juros de 3,5%;
- c) Liberação de R\$ 5 bilhões do FAT para ajudar a financiar a produção de PMES

O gráfico abaixo mostra a distribuição dos recursos disponibilizados para crédito ao setor privado.



Fonte - material intitulado Crédito divulgado pelo Governo

Não obstante o esforço feito para fornecer apoio financeiro às empresas, - riscos de inadimplência e custos financeiros envolvidos na implementação das medidas aumentam o receio de assumir compromissos num cenário de grandes incertezas com respeito à duração da crise.

Medidas adotadas para reduzir até 30 de setembro a burocracia na concessão de crédito que, entre outras providências, dispensam a apresentação de certidões exigidas para o acesso ao crédito fornecido por bancos públicos, a exemplo da regularidade com a entrega da RAIS, com obrigações eleitorais e com o FGTS, e com a apresentação da certidão negativa de débitos tributários, resumidas no documento citado no parágrafo anterior, também não ajudaram. Uma semana após o anúncio das medidas, o financiamento da Caixa para pequenas e médias empresas, no montante de R\$ 7,5 bilhões, teve apenas 4,6

mil interessados, em virtude dos juros altos que inibem a demanda, segundo aponta George Pinheiros presidente da UNECS e do CACB⁷

Na mesma linha, notícia divulgada pelo Valor Econômico na edição de 30 de abril, ressalta as dificuldades para acesso ao crédito por PMES⁸, indicando que com três semanas de oferta apenas 35% dos recursos disponibilizados, para financiar o pagamento da folha de salários foram contratados. A principal restrição seria o compromisso de os contratantes não poderem demitir os empregados por dois meses após a contratação. Além disso, também pesa a exigência de estar em regularidade com o INSS, pois a maioria das empresas tem dívidas trabalhistas.

Apesar das medidas denotarem um avanço importante, no tocante ao esforço do governo para ampliar as medidas fiscais adotadas para combater o impacto da crise gerada pelo Covid19 na economia, elas seriam bem menores do que as adotadas em outros países, segundo os números disponibilizados pelo economista Manoel Pires, do Observatório Fiscal do IBRE/FGV. Segundo ele, na Alemanha, os gastos do governo para enfrentar a crise do coronavírus atingiram 37% do PIB na segunda-feira (23/03), com o anúncio de mais um pacote de 800 bilhões de euros (cerca de R\$ 4,4 trilhões). Em países como Reino Unido e Espanha, as ações dos governos chegam a 17% do PIB, aponta ainda o levantamento da FGV. Nos Estados Unidos, por sua vez, os valores chegam a 6,3% do PIB, mas há uma negociação em andamento no Congresso para elevar o percentual para 11,3%.⁹

Conflitos, diversidades e falta de articulação

Os conflitos que marcam o posicionamento do governo federal e dos estados repercutem na outra frente das medidas necessárias para conter a expansão da doença e os efeitos que acarretam na economia.

⁷ - O globo G1 em 28/04

⁸ Reportagem de Anais Fernandes

⁹ Esses números foram divulgados em reportagem da BBC de 24 de março. .

Na ausência de uma posição mais firme do governo federal para seguir as recomendações das autoridades médicas, respaldadas pela OMS, levou os estados a saírem na frente, liderados por São Paulo, que em 22 de março decretou a quarentena, sendo imediatamente seguido pelo Distrito Federal Goiás, Minas gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Além do atraso, falta de coordenação e diferenças de condições não impediram que os novos casos registrados de infecção pelo Covid19 continuassem crescendo, ultrapassando em muito as previsões iniciais com respeito ao perfil da curva que ilustra esse fenômeno. Estimativas da J. P. Morgan¹⁰ previam que o pico da curva ocorreria em meados de abril quando, mesmo num cenário considerado por eles pessimista, o número de infectados não chegaria a quarenta mil. Números atuais mostram que o número de infectados já passa de 100 mil e ainda está em ascensão.

A falta de articulação repercute na ausência de cooperação e no aumento das pressões para aliviar o isolamento, em face das dificuldades que os setores mais afetados por essa medida enfrentam para manter suas atividades, como o comércio de rua e os serviços. Com a autonomia que a Constituição outorga aos municípios, a falta de coordenação se manifesta nas regiões metropolitanas e outros grandes aglomerados urbanos onde vive a maioria da população. Num momento em que o calendário eleitoral se aproxima, é provável que decisões conflitantes também não facilitem uma saída mais rápida para a crise econômica.

No vasto território brasileiro, a diversidade de situações também compromete a busca de uma solução uniforme a ser adotada em todas as regiões e mesmo em todo o território estadual. Em estados como Rio Grande do Sul e Minas Gerais, por exemplo, que têm um grande número de municípios com população inferior a dez mil ou mesmo 5 mil pessoas, que não integram aglomerados urbanos, deve ser muito difícil ocorrer grandes aglomerações e ser necessário fechar o comércio de rua.

¹⁰ Em 24 abril STF ratifica a autonomia dos municípios para decidir sobre o confinamento.

Comentários finais

A disputa por protagonismo na adoção de medidas necessárias, explicam boa parte das dificuldades para agir mais rapidamente, devido a atrasos na implementação de medidas que dependam de mudanças constitucionais, legislação complementar ou aprovação de medidas provisórias.

Conforme mencionado acima, a um posicionamento mais flexível do governo federal no campo fiscal foi muito importante, mas ainda insuficiente para lidar com a dimensão da crise, chegou um pouco atrasada e ainda enfrenta dificuldades para serem implementadas.

No caso das medidas que buscam tratar dos impactos da crise na atividade econômica, essas dificuldades se manifestam no baixo índice de aderência às linhas de crédito postas à disposição das empresas, que de acordo com manifestações de entidades representativas do empresariado, se devem a riscos associados à assunção de compromissos futuros, num contexto de grandes incertezas que ainda rondam a duração da crise.

A maneira de lidar com esse problema, segundo a CNI, seria a assunção desse risco pelo Tesouro Nacional, para evitar que os recursos fiquem empoçados e não contribuam para gerar os resultados desejados. É claro que essa opção esbarra na resistência em abrir mão do controle sobre a expansão da dívida pública, tendo em vista o histórico de problemas que o Brasil acumulou nessa área.

Não obstante, como foi destacado nos princípios que devem orientar as ações a serem tomadas em momentos excepcionais como este que estamos vivendo, é combinar prudência com ousadia, ser deixar de lado o compromisso com a responsabilidade¹¹. Isso significa, por exemplo, definir os critérios a serem observados para a concessão de garantias pelo Tesouro Nacional, de modo que elas se concentrem nos casos em que o impacto na economia seja maior e mais rápido, de forma a que o aumento do denominador atenuar o crescimento do numerador para manter o controle sobre a relação dívida pública no longo prazo.

¹¹ Cuidar do presente sem descuidar do futuro.

Isso é importante num momento em que esvaecem as expectativas de que a crise gerada pela Covid19 seria curta e que, portanto, a economia poderia se recuperar mais rapidamente, como era esperado por ocasião dos prazos para o adiamento do pagamento de tributos mencionados no primeiro *paper*. Como o número de casos continua crescendo e o impacto na economia vai se alastrando, cresce a importância de acelerar a implementação das medidas para evitar que isso aconteça,

Por fim, convém mencionar que os *papers* contemplados na proposta do presente trabalho compõem uma sequência que tratam de medidas complementares que visam ampliar o efeito do conjunto.

Assim, a recomendação de adotar a moratória para os tributos federais, juntamente com a adoção de uma nova base tributária para financiar o orçamento público, também poderia contribuir para este propósito na medida em que essa base é menos sensível aos impactos da recessão