

Carta do IBRE

A morte de Floyd, a onda de levantes populares e a busca por um diagnóstico

Ponto de Vista

Retomada da economia e convívio com o vírus

Entrevista

Flavio Dino
Governador do Maranhão



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Julho 2020 • volume 74 • nº 07 • R\$ 17,00

Retomada

Mercado de trabalho é grande preocupação

Estados

Uma solução para reestruturar dívidas

Justiça

“STF está a favor da governabilidade”

Joaquim Falcão,
FGV Direito Rio

Artigos

Bernardo Motta Monteiro
Eduardo Pereira
Fabio Giambiagi
Fernanda Delgado
Fernando de Holanda Barbosa
Fernando Leal
Flavio Ataliba
José Roberto R. Afonso
Lia Baker Valls Pereira
Michael Jagnanan
Samuel Pessôa
Thomaz Pereira

Desigualdade

Pandemia amplia a pobreza e lança o desafio de construção de políticas inclusivas para a saída da crise



Desigualdade

Pandemia amplia a pobreza e lança o desafio de construção de políticas inclusivas para a saída da crise

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Na última década, o mundo que até há pouco era o nosso normal concentrou mais riqueza. Desde a crise financeira de 2008, as economias globais, com poucas exceções, passaram a crescer menos, e a distância entre o desempenho dos mercados financeiros e a economia real, com seus dilemas estruturais de um mercado de trabalho em transformação, ressaltou a incômoda conclusão de que era preciso reagir ante o risco de um colapso social. Não à toa, em 2015, a desigualdade de renda entrou pela primeira vez no rol de metas coordenadas internacionalmente, dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Com a pandemia da Covid-19, que levará a maior parte das economias a fecharem o ano mais pobres, FMI e Banco Mundial alertaram para as feridas permanentes que a crise sanitária poderá deixar na distribuição de renda no

mundo, indicando que países com altos níveis de desigualdade preexistente poderão sofrer mais os impactos da pandemia e trazer efeitos duradouros, já que a desigualdade, na maioria das vezes, é acompanhada de uma baixa mobilidade geracional da população afetada, comprometendo o acesso a oportunidades de crescimento futuras.

Quando o choque econômico provocado pela crise sanitária chegou ao Brasil, não só o país ainda não tinha se colocado completamente de pé depois da última recessão, entre 2014 e 2016, como se encontrava em um momento de alta vulnerabilidade social. “Tivemos cinco anos ininterruptos de aumento da extrema pobreza, de 67% entre 2014 e 2019. E nossa desigualdade ensaiava reverter a direção, depois de um crescimento continuado desde 2015, registrando uma suave queda no quarto trimestre de 2019”, conta Marcelo Neri, diretor da FGV Social.

Os dados de variação da renda do trabalho do primeiro trimestre deste ano, que capturam apenas metade de um mês sob o efeito das restrições impostas pela Covid-19, davam uma amostra do estrago que a pandemia era capaz de gerar, com uma queda de -6,3% entre os 50% mais pobres da população, contra uma alta de 0,8% na camada dos 10% mais ricos. Mas as medidas de contenção do choque econômico, tendo como locomotiva o auxílio emergencial de R\$ 600 por três meses, que deverá ser prorrogado por mais dois meses, ajudaram, na avaliação de especialistas, para conter esse risco na fase aguda da crise.

Ricardo Paes de Barros, pesquisador do Insper, economista-chefe do Instituto Ayrton Senna, ressalta que uma das características do choque de oferta provocado pela crise sanitária foi a de virar o radar de vulnerabilidade das famílias de cabeça para baixo. “Um monte de gente que não era tão vulnerável passou a ser, como pequenos empreendedores nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo. E outros que eram vulneráveis não devem ter tido sua condição de vida tão afetada, como a população de um quilombo entre o norte de Minas Gerais e o sul da Bahia, menos exposta aos efeitos da interrupção da atividade de empresas durante o isolamento”, compara. “Levando em conta que temos experiências muito heterogêneas no país, pode ser até que nestes meses iniciais a variação da desigualdade nos surpreenda.”

Naércio Menezes Filho, também do Insper, construiu uma série de cenários em que aponta, por exemplo, que a desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini poderia variar de 0,59 para informais que perdessem o emprego e não recebessem o auxílio para 0,51 no caso de que todos os informais nessas condições conseguissem receber as três parcelas de R\$ 600, sem requisitos para a solicitação. “Como a inclusão de beneficiários no programa foi ampla, a tendência é de que tenhamos tido um bom resultado”, diz. Levantamento de Daniel Duque,

pesquisador associado do FGV IBRE a partir de dados da Pnad Covid, mostra que o auxílio emergencial chegou a 42% dos domicílios brasileiros. “A maior cobertura que o Bolsa Família conseguiu até hoje foi de 19% dos domicílios”, compara. Ele também aponta que, entre a primeira e a última semana de maio, o auxílio representou uma redução da pobreza de três pontos percentuais, de 25% para cerca de 22% da população, e de 1,5% da pobreza extrema, para 3,5%.

A foto e o filme

Esse consolo em meio a um cenário perturbador pelo número de mortes, aumento do desemprego e pela distopia de uma rotina de isolamento, entretanto, também traz seu risco, ao subir a barra das expectativas quanto à continuidade da ajuda passada a fase mais aguda de isolamento social. “Levando em

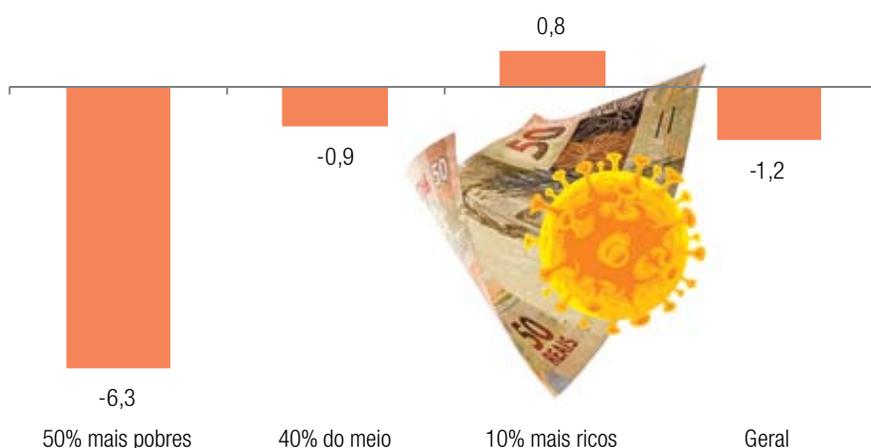
conta a possibilidade de prorrogação do auxílio, com mais duas parcelas de R\$ 600, essa medida custará 3,5% do PIB, contra 0,5% do Bolsa Família em condições normais. Foi uma transferência generosa em um momento crítico, mas não conseguiremos projetá-la para frente”, diz. Para fazê-lo, lembra Neri, seria necessário ampliar as fontes de receita, como com um aumento de carga tributária, o que afetaria o crescimento e, consequentemente, as oportunidades de melhoria de renda do trabalho dessa população, mergulhando o país em um círculo vicioso. “Este momento emergencial ainda não determina nossa direção futura, que é bastante preocupante. A dívida pública está aumentando, e o problema de produtividade, que determina nossa capacidade de crescimento no longo prazo, não está sendo revertido.” Levantamento publicado em junho pelo Obser-

vatório da Produtividade Regis Bonelli, do FGV IBRE, mostra que desde o primeiro trimestre de 2018 a produtividade total dos fatores (PTF) brasileira apresenta quedas sucessivas, chegando a -1,7% no primeiro trimestre de 2020 em relação ao trimestre anterior, a maior em cinco anos. “Comparando a recuperação da PTF depois desta última recessão com a de recessões passadas desde meados da década de 1990, identificamos um comportamento atípico, de baixa recuperação seguida de queda, quando nas demais a tendência era de recuperação rápida e permanência no campo positivo”, diz Fernando Veloso, pesquisador Associado do FGV IBRE. “Com a pandemia, o padrão que observamos de baixo investimento, alta informalidade, além de um nível alto de incerteza – provocado especialmente pela situação fiscal e política – a tendência é de que a produtividade continue sendo afetada”, diz.

Tais restrições desafiam formuladores de políticas a apresentar soluções de transição compatíveis com a demanda social e as restrições de caixa do país, que sejam resistentes à economia política de uma conjuntura conturbada. Da parte do Ministério da Economia, a sinalização foi de criação de um programa de renda básica, chamado Renda Brasil, que pode substituir o programa Bolsa Família unificando-o com uma série de outros programas assistenciais, concentrando o orçamento para acomodar uma ampliação de be-

No início da pandemia, queda da renda do trabalho afeta mais pobres

1º tri de 2020 em relação ao 4º tri de 2019 em %



Fonte: FGV Social.

Foto: Bianca Gens

neficiários. E que pode ser complementado com um novo projeto de carteira verde-amarela. Dessa vez, com a proposta de permitir a contratação por hora trabalhada, respeitando o piso do salário mínimo proporcional, sem cobrança de encargos, somada a um imposto de renda negativo, que prevê um complemento de renda pago para a faixa entre a assistência social e o salário mínimo, de R\$ 1.045.

“Acho que é a ideia é boa, pois permite que as pessoas busquem trabalho em mais de um lugar. É bem provável que a atividade em determinados segmentos demore para voltar à normalidade e demandar um empregado por tempo completo”, avalia José Pastore, professor da USP especialista em mercado de trabalho. Pastore considera que as medidas de redução de jornada e salário propor-

cionais, e de suspensão temporária de trabalho, tiveram impacto positivo – que já têm aval para serem estendidas até o final do ano, de acordo ao que o Executivo determine. “Até agora foram 12 milhões de acordos individuais firmados, sendo 2/3 para redução da jornada e salário, e 1/3 de suspensão, contra uma perda de quase 8 milhões de postos de trabalho entre formais e informais, no trimestre que passou”, compara. “Mas essas empresas que usaram medidas do governo para reter empregados poderão sofrer na reabertura de seus negócios se o consumidor não voltar. O cenário para o início de 2021 é bastante sério.” Para Neri, a medida tenderá a ser uma troca de quantidade por qualidade, mas que faz sentido no atual quadro do mercado de trabalho. “Não se deve esquecer, entretanto, que a legislação trabalhista altamente

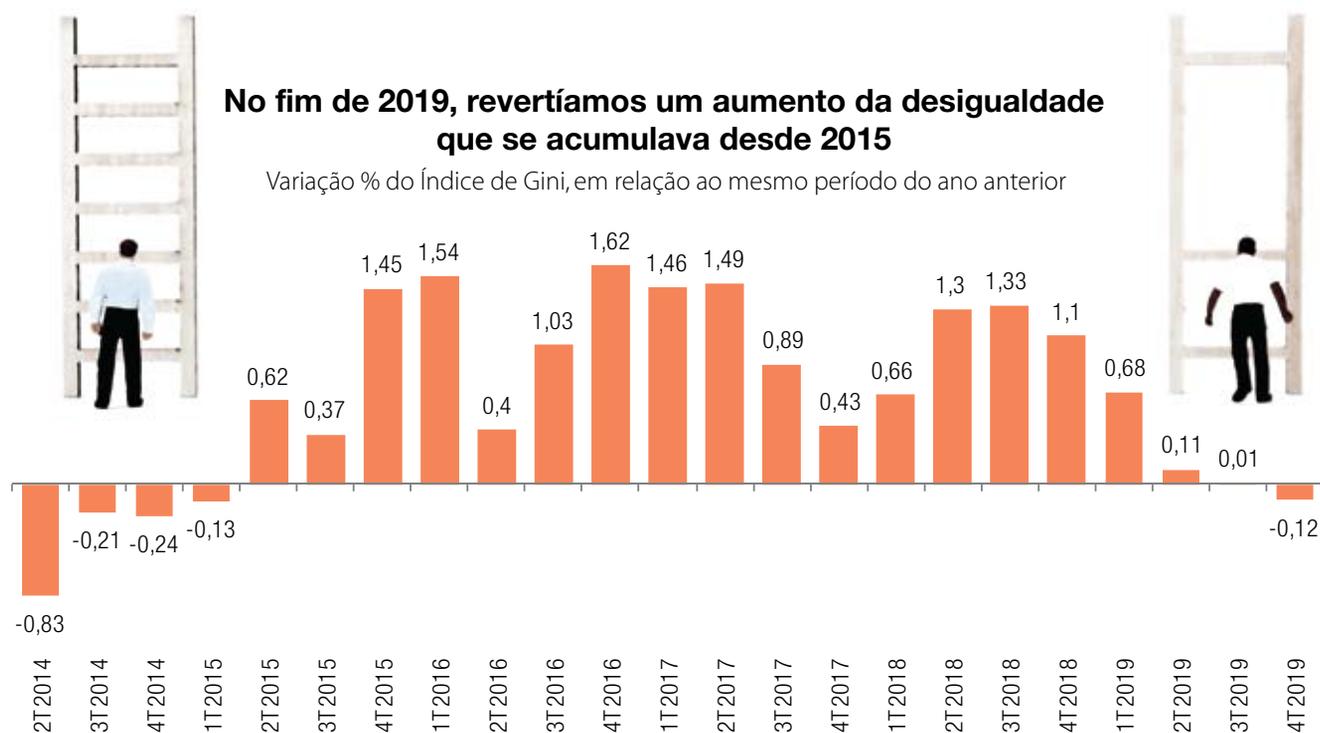


Marcelo Neri – FGV Social

Corremos o risco de repetir erros passados, de criar soluções permanentes para problemas temporários, o que resultou em um alto impacto fiscal

No fim de 2019, revertíamos um aumento da desigualdade que se acumulava desde 2015

Varição % do Índice de Gini, em relação ao mesmo período do ano anterior



Fonte: FGV Social.

protetora que temos operou quando foi necessário – com aviso prévio, seguro-desemprego, FGTS –, e também ajudou as pessoas a lidar com a crise”, ressalta.

Já a escolha do sucessor para o auxílio emergencial gera mais preocupação. Além de ainda não existirem detalhes sobre o projeto do governo – que tal qual a carteira verde-amarela não tinha sido oficialmente apresentado até o fechamento desta edição –, outras propostas correm em paralelo, como a da criação de uma renda básica universal, em geral sinalizando um significativo aumento de gastos em relação ao Bolsa Família.

Entre as propostas que têm sido levantadas por vários pesquisado-

Foto: Divulgação



Ricardo Paes de Barros – Insuper

As reformas que podem ser feitas em Brasília são importantes. Mas a saída da pobreza requer capilaridade e muita informação sobre cada família pobre brasileira

res, têm ganhado destaque desenhos que privilegiem uma focalização do apoio à infância, garantindo uma transferência maior para famílias com crianças. Naércio Menezes é um dos defensores dessa linha. Em algumas simulações, apresentou um desenho de transferência de R\$ 800 por criança beneficiária do Bolsa Família, que segundo Menezes promoveria uma redução de 13% na pobreza, com um gasto anual de R\$ 83 bilhões. Duque, do IBRE, também se dedicou ao tema, propondo um benefício básico de R\$ 440 até os 17 anos, com redução gradual para os jovens de 18 a 23 anos – o que, segundo ele, poderia gerar um impacto positivo na demanda por ensino superior. Com esse programa, que custaria R\$ 385 bilhões por ano, ou 5,7% do PIB, a pobreza – pela linha do Banco Mundial – cairia de 24,5% para 10,5% e a extrema pobreza seria zerada. Um gasto alto, mas que Duque afirma que poderia ser amortizado pela economia de R\$ 105 bilhões com o fim de outros programas sociais, e uma implementação gradual, num horizonte de cinco a dez anos. “O modelo permitiria um cadastro de todos os brasileiros, contaria com um mecanismo de devolução progressiva de imposto de renda das famílias com rendimento elevado, e abatimento de um percentual de contribuição previdenciária da transferência”, descreve.

No Ipea, um grupo de economistas também apresentou sua sugestão de programa, com várias possibilidades de implementação. Entre

elas, uma combinação de benefício de R\$ 100 para toda criança de zero a 18 anos com outro benefício focalizado de R\$ 100 para pessoas acima de 19 anos. “No caso do benefício focalizado, haveria a incidência de imposto sobre a renda que excedesse a linha da pobreza”, explicou Luiz Henrique Paiva, coautor da proposta junto a outros quatro pesquisadores, em *webinar* promovido pelo Ipea. Isso geraria um benefício médio de R\$ 266 com alcance de 130 milhões de pessoas, com custo de R\$ 146,8 milhões, ou 2% do PIB. Com ele, espera-se queda do Índice de Gini de 2,67%, para 0,51.

Rodrigo Orair, do Ipea, propõe financiar o projeto com um modelo que une várias frentes de ação, levando em conta a aprovação da reforma tributária como na proposta da PEC 45, que unifica cinco impostos no IBS, com uma alíquota de 27%. Entre elas, a unificação de benefícios assistenciais, gerando um caixa de 0,8%; e um modelo dual de tributação do imposto de renda que eliminaria deduções e contaria com uma alíquota de 35% que integraria lucro de empresa com dividendo de pessoa física em um modelo alinhado ao padrão internacional, com o qual espera um ganho de 0,9% do PIB. “Tributar menos empresa e mais pessoa física gera eficiência e é mais pró-negócio”, diz.

Bruno Ottoni, pesquisador da IDados, considera positiva a ênfase na infância, mas questiona o tempo que se levaria para instituir uma proposta nessa linha. “Tempo

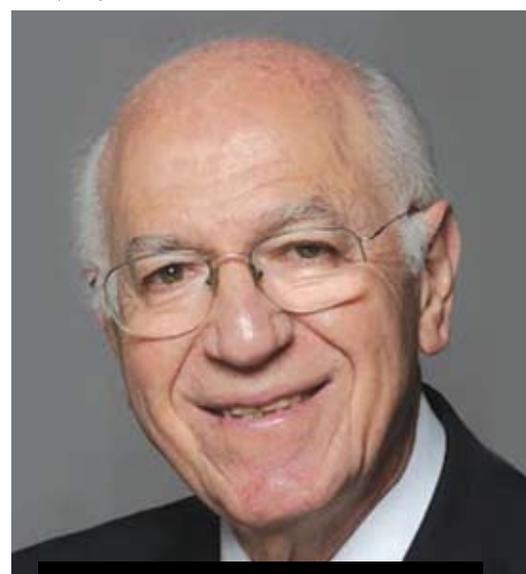
Foto: reprodução/Wikimedia Commons/Kuhn/Flickr/bobmoreno

é uma variável importante no pós-pandemia. Pessoas em situação econômica difícil não podem esperar muito tempo até acessar uma ajuda”, pondera. Em *webinar* promovido pelo Ipea em junho, Orair reconhece que a implantação de um desenho de financiamento como o proposto demandaria bem mais que um ano. Nesse caso, os pesquisadores sugerem uma política de transição, com benefício temporário focalizado de R\$ 100 para a linha de pobreza de meio salário mínimo *per capita*, alcançando 29,4 milhões de famílias a um custo de 1,6% do PIB. “Para financiá-lo, há possibilidades como extensão do estado de calamidade pública, ou uso de crédito extraordinário para despesas urgentes, como previsto na regra do teto”, disse.

Fernando Veloso, pesquisador da Economia Aplicada do FGV IBRE, alerta para o risco de se comprometer com um aumento permanente substantivo dos gastos com um programa substituto do Bolsa Família sem a garantia de recursos adicionais. “Algumas compensações previstas nos projetos de expansão da política social são difíceis de aprovar. Já vimos a resistência no caso da proposta de reforma do abono salarial que constava da Reforma da Previdência, além do caso do BPC”, afirmou. Para ele, o melhor caminho seria fazer ampliações a partir de melhorias no Bolsa Família. “Esses programas demonstram uma preocupação legítima, mas, por melhor que seja a intenção, nossa situação

fiscal não está incondicionada. Não sabemos ainda se teremos condições de estabilizar a dívida a partir do ano que vem, pois o efeito fiscal da pandemia não ficará limitado a este ano, seja pelo horizonte de gastos adicionais, seja no impacto na receita”, diz.

Otoni ressalta que o Bolsa Família guarda uma ampla margem de recuperação da capacidade de reduzir pobreza e extrema pobreza. “Há dois fatores que miraram esse potencial, e podem ser revisitos. O primeiro é que o benefício não é corrigido desde 2014. Levando em conta especialmente a alta inflação verificada em 2015, é uma perda importante para o beneficiário”, diz. “A outra tem relação com o critério de entrada. Quando foi criado, em 2003, critério de le-

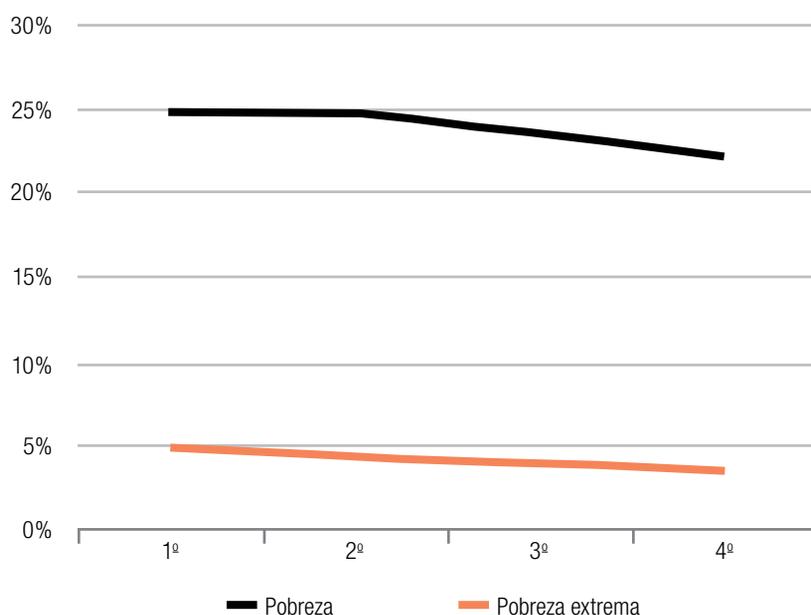


José Pastore – USP

Empresas que usaram medidas do governo para reter empregados poderão sofrer na reabertura de seus negócios, se o consumidor não voltar. O cenário para o início de 2021 é bastante sério

Auxílio emergencial ajuda a mitigar a crise

Pobreza por semana de maio de 2020



Fonte: FGV IBRE com dados da Pnad Covid.

gibilidade era uma renda *per capita* domiciliar de até R\$ 100, quando o salário mínimo era R\$ 240. Hoje o mínimo está em R\$ 1.045 e o limite, em R\$ 178. Está claro que esse descasamento restringiu a entrada ao programa”, diz.

Menos macro, mais micro

Paes de Barros, que foi um dos criadores do Bolsa Família, considera que uma reforma do programa prevendo a unificação de políticas assistenciais é positiva, lembrando que o próprio Bolsa Família surgiu da junção do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Mas ressalta que o sucesso de uma polí-

Foto: Bianca Gens



Fernando Veloso – FGV IBRE

Algumas compensações previstas em projetos de expansão da política social são difíceis de aprovar. Não dá para contar com o recurso de imediato. Antes de expandir, é preciso garantir a receita

tica social qualquer para combater os efeitos desta pandemia não se resolve olhando somente o campo macro. “Nosso maior inimigo no combate à desigualdade vai ser a desinformação. O que precisamos, e não estamos desenvolvendo, é um grau bastante elevado de coordenação entre o governo federal – que terá os recursos e pode pegar emprestado com as gerações futuras –, os estados, que em grande medida têm a capacidade técnica, e os municípios, que têm a capilaridade e o conhecimento das populações locais”, diz. Como a retomada vai ser desigual no tempo e na profundidade, será preciso empenho para conhecer essa diversidade. Se conseguirmos identificar quem precisa e soubermos direcionar os recursos, poderemos sair dessa crise com uma relativa baixa desigualdade. Caso contrário, sairemos com políticas relativamente cegas e ineficazes.”

Para o economista, a pandemia evidenciou a importância dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e da automatização de alguns processos – desde que assumida como um ponto de partida, e não de chegada. “Na verdade, na hora da pandemia a gente viu que o CRAS estava menos conhecedor do que precisávamos, e o Cadastro Único, menos informado sobre nossas famílias vulneráveis do que a gente gostaria. Mas a embaralhada que a crise deu na vulnerabilidade envolverá uma espécie de recadastramento total de nossas famílias”, diz. “E para isso precisaremos de recursos humanos

e financiamento, em um esforço no qual a sociedade civil pode ajudar muito. Não vamos pensar que essa seja uma tarefa apenas para funcionários públicos”, diz.

Outro alerta de PB é de que não adiantará aprimorar a atenção às famílias na ponta sem avançar nas outras frentes dessa agenda de desigualdade como a educação (ver pág. 51) e o mercado de trabalho. “Nossa legislação trabalhista precisa de reforma urgente. O sistema tributário precisa de reforma urgente. E espero que essas mudanças caminhem na direção de tornar o país mais simples, aprendendo a viver com o orçamento que tem, em um ambiente em que as pessoas se sintam incentivadas a serem formais, visíveis, e não tenham dificuldade em conseguir trabalho.”

Para o economista, o Brasil tem as ferramentas para caminhar nessa direção. “A questão é em que medida conseguiremos modificar a rede de proteção social de maneira que ela saia mais bem-desenhada, de que maneira promoveremos incentivos, e consigamos respeitar nossa restrição fiscal”, reforça.

A vantagem, para Paes, é que tudo já estava em discussão antes da pandemia. Uma dessas pautas, aponta, é a reforma administrativa. Desde 2015, quando a recessão começava a corroer a renda da população e a capacidade de arrecadação do país, PB apontava que o equilíbrio orçamentário passaria por uma redução nominal de salários do funcionalismo público, ressaltando que a socialização de per-

Foto: Bianca Gens

das salariais havia se limitado ao setor privado, e que, em momentos de crise, é um ativo que pode virar passivo relativamente rápido, descontada a pressão corporativa. Levantamento do Banco Mundial mostra que em 20 anos até 2017 o número de servidores públicos aumentou 82,4%, período em que a população aumentou 30%. E que os salários públicos e privados em carreiras como a financeira podem ser até três vezes mais altos no primeiro. Revisões salariais e de reajustes, e aumento do intervalo entre as progressões de carreira são algumas das tarefas apontadas pelo Banco, e que se esperam ver contempladas em uma reforma.

O mesmo passa pela discussão da reforma tributária. Os projetos que hoje tramitam no Congresso – PEC 45 (Câmara) e PEC 110 (Congres-

so) –, focam a tributação sobre o consumo de bens e serviços. Braulio Borges, pesquisador associado do FGV IBRE, lembra que, por definição, toda tributação indireta tende a ser regressiva, já que o imposto que incide em um produto, como em um saco de arroz, pesa proporcionalmente mais no bolso de quem ganha menos. “No Brasil, o sistema ainda piora essa regressividade, por tributar mais os bens, onde se concentra o consumo das famílias de baixa renda, e menos os serviços”, lembra Borges. Assim, o estabelecimento de uma alíquota única proposta nas reformas nivelaria o terreno e colaboraria para reduzir esse desequilíbrio, beneficiando os mais pobres. No final de 2019, estudo dos pesquisadores do Ipea Rodrigo Orair e Sergio Gobetti buscou identificar o impacto do IBS (Imposto

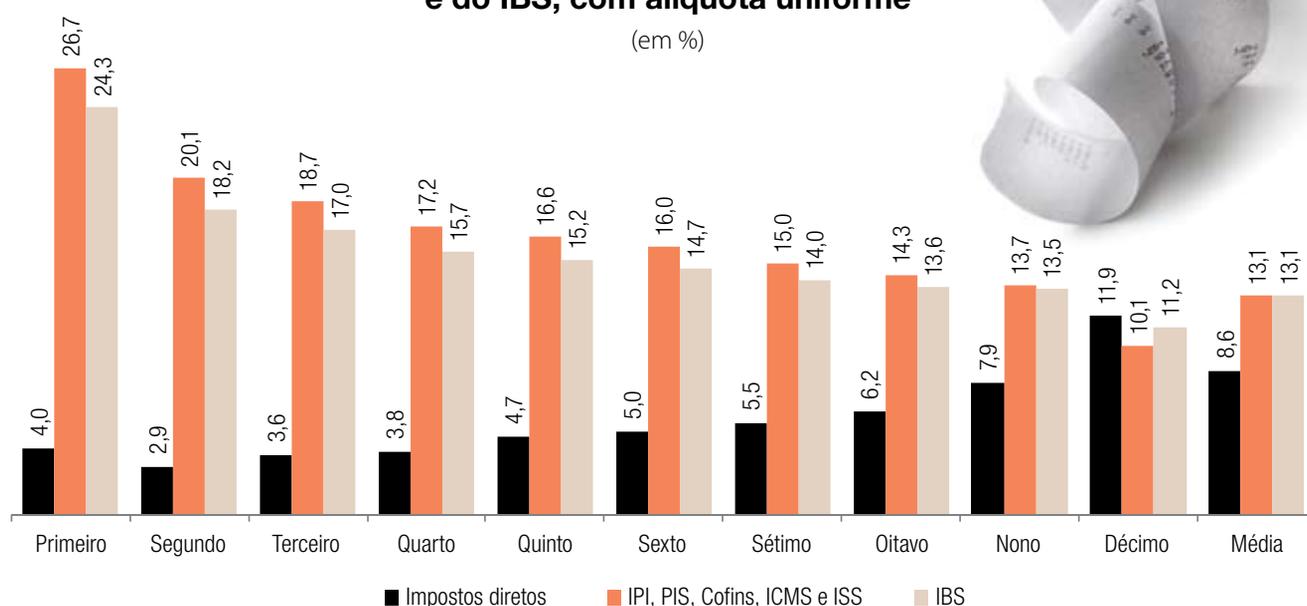


Braulio Borges – FGV IBRE

O sistema brasileiro piora a regressividade da tributação indireta, pois incide mais nos bens e menos nos serviços. Uma alíquota unificada tende a reduzir esse problema

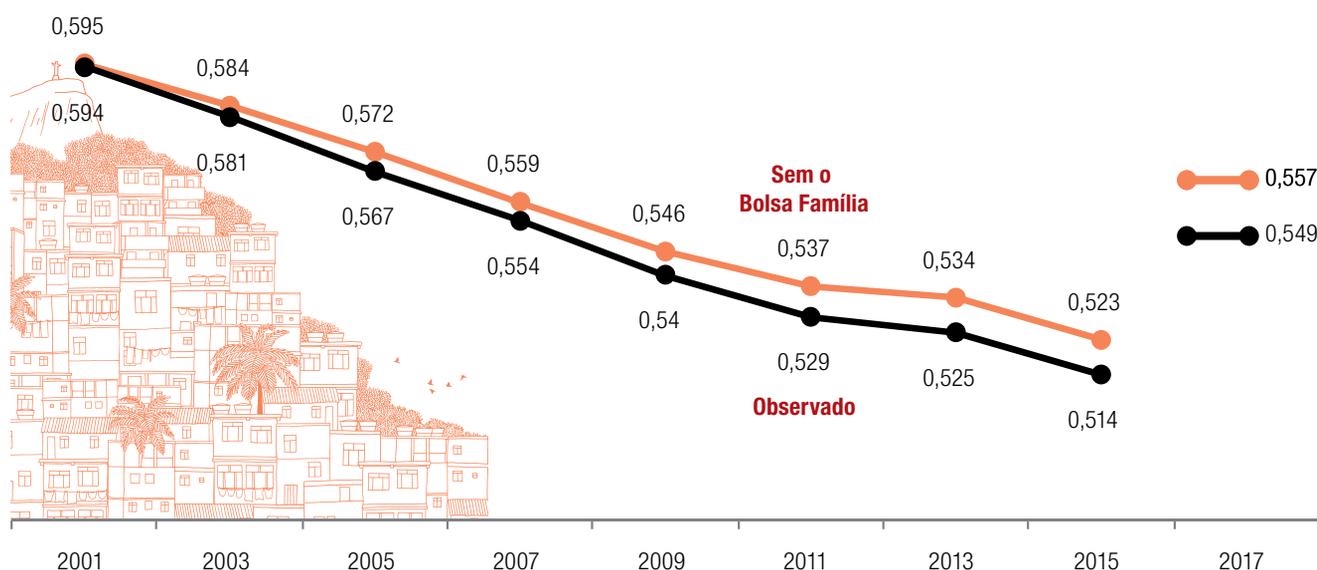
Peso dos impostos atuais, com alíquotas diferenciadas, e do IBS, com alíquota uniforme

(em %)



Fonte: Silveira (2012).

Brasil: coeficientes de Gini com e sem as transferências do Bolsa Família



Fontes: Pnads (2001-2015) e Pnads Contínuas (2016/2017).

Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da Região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

de Bens e Serviços, proposto na PEC 45/2019, que unifica cinco impostos) na redistribuição de renda. Pela regra atual, a fatia mais pobre da população paga 26,7% da renda em impostos sobre o consumo. Os mais ricos desembolsam apenas 10,1%. A reforma tributária reduziria essa diferença, mas de maneira discreta: a 24,3% para os mais pobres, e 11,2% para os mais ricos. Borges pondera que, como o exercício dos pesquisadores ainda toma como base os dados da POF de 2008/09, esse valor poderia ser maior agora, visto o aumento da participação dos serviços na economia na última década. Por outro lado, Borges reconhece que, com o drástico choque sofrido pelo setor de serviços na pandemia, seria difícil emplacar um aumento de carga tributária para o setor como proposto na PEC, ainda que esta preveja um longo período

de transição, o que daria margem para a criação de mais de uma alíquota, provavelmente menor para os serviços. Mas essa mudança do padrão do imposto também vai gerar uma redistribuição de renda entre os entes subnacionais, e bem maior. No caso dos estados, 12 considerados de renda baixa poderiam auferir ganhos de arrecadação de R\$ 24,5 bilhões ao ano.

Outro benefício apontado por Borges na reforma tributária é a possível eliminação de desonerações, como a da cesta básica, com a criação de um mecanismo de compensação para as famílias mais pobres, o que tende a atenuar a regressividade do sistema. “Pela dificuldade que se tem de se determinar o que é a cesta básica, hoje consideramos tudo que é produto *in natura* como integrante da cesta, e aí vem aquela velha distorção conhecida de

desonerar produtos como salmão. Com um mecanismo de isenção personalizada, o imposto da compra de produtos básicos é revertido como crédito para a população inscrita no cadastro do governo.”

A possibilidade de gerar simplificação e um melhor ambiente de negócios, com redução de incerteza jurídica frente ao atual contencioso gigantesco administrado pelas empresas, traz efeitos de longo prazo para o crescimento do PIB o que também podem se reverter em benefícios à população. “Mas não é garantido que esse crescimento do PIB virá acompanhado de uma melhor distribuição de renda. Quem vai se apropriar desse ganho, se serão trabalhadores e empresários na mesma proporção, dependerá de outras questões, como composição setorial do crescimento e qualificação de mão de obra”, conclui. ■