

A economia brasileira e a apreciação das propostas dos professores da FCE-UFRGS para o enfrentamento da crise do coronavírus

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
Economista ¹

Inicialmente cabe destacar que nada é mais importante que a vida, pela simples razão de que nada adianta termos todos os bens materiais do mundo e não estarmos vivos para desfrutá-los.

Então, é inquestionável que a primeira preocupação deve ser com a saúde, com a vida das pessoas, mas não podemos esquecer que a pandemia passa e a crise econômica fica e com duração muito mais demorada. Um exemplo disso foi a crise de 1929, conhecida como Grande Depressão, que durou até a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com grande queda do PIB, da produção industrial e enorme desemprego, fome, e outras consequências sociais. Na época, o Presidente Franklin Delano Roosevelt instituiu um plano, inspirado nas ideias keynesianas, denominado *New Deal* (1933-1937), para enfrentar a crise. Na avaliação dos resultados desse plano dividem-se as opiniões dos liberais e dos sociais-democratas.

Salientamos, ainda, que as considerações sobre as finanças federais, não são um apelo à economia de recursos, nessa hora, tão necessários ao enfrentamento dos problemas de saúde da população, mas apenas para demonstrar que a situação é bem mais difícil do que muita gente imagina.

Vamos gerar mais déficits e nos endividar mais. Isso é inevitável, mas não podemos fazer do caso um *trade-off*, qual seja, ou tratamos da saúde ou salvamos a economia. Dá para, agindo racionalmente, salvar os dois. Isso é o que devemos perseguir.

¹ Especialista em Integração Econômica e Comércio Internacional pela PUC-RS e contemplado pelo Prêmio do Tesouro Nacional, em três oportunidades.

1. Situação da economia brasileira

Depois de apresentar grandes taxas de crescimento do PIB, nas últimas décadas a situação da economia brasileira inverteu-se, de modo que entre 1991 e 2019, em 29 anos, a taxa média de crescimento do PIB foi de 2,3%. Decompondo por décadas, tivemos 2,6% entre 1991-2000; 3,7% entre 2001-2010; 0,6% entre 2011-2019 (IPEA_DATA) No período 2003-2011 houve o que ficou conhecido por “boom das commodities”, em que o índice de preços dos produtos exportados cresceu 173%, sendo um dos fatores causadores do crescimento do PIB do período (Giambiagi, Fabio e Pinheiro, Armando Castelar, em *Além da Euforia*, p.255),.

A partir de 2014 começou o grande declínio da economia, com um crescimento **negativo** médio em seis anos (2014-2019) .de 0,6%, depois de uma **queda** de 7% em 2015 e 2016. O PIB de 2019 decresceu 4% em relação a 2014, período em que a população cresceu 5,5%, (IBGE – Projeções 2013). Com isso a renda “*per-capita*” ficou cerca de 9% menor.

A economia brasileira precisa crescer de forma sustentável, permitindo uma arrecadação maior, sem aumentar tributos. Uma das grandes despesas públicas é com a previdência social, só para ficar com esse exemplo: o número de beneficiários do INSS cresce 3% ao ano (Boletim Estatístico a Previdência Social, dezembro/2019, Volume 24 nº 12).

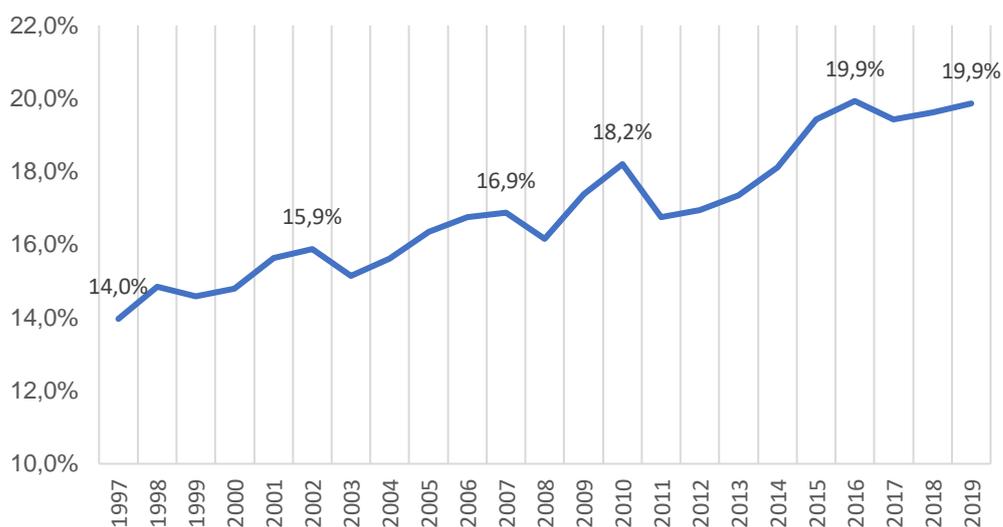
2. Situação das finanças federais

O Brasil apresenta um problema crônico em suas finanças que é o crescimento contínuo dos gastos primários (antes dos juros, que são mais altos ainda, mas que são consequência). O Governo Central (Tesouro Nacional, INSS e Banco Central) passou seus gastos primários de 14% do PIB em 1997 para 19,9% em 2019, com aumento da participação até nos anos em que o PIB cresceu significativamente. Parece pouco, 0,26% do PIB ao ano, mas com o tempo vai se avolumando (Gráfico 1) . É como caminhar sobre uma grama. No começo ficam leves marcas, depois rastros e, por fim, uma vala.

A reforma da previdência recentemente realizada, ao longo do tempo, reduzirá esses gastos primários, com o consequente aumento do superávit

primário e a conseqüente redução do endividamento. O aumento da despesa com o coronavírus terá efeito contrário, mas é inevitável.

Gráfico 1. Gastos primários do Governo Central em % do PIB



FONTE: Dados brutos: STN – Resultado Primário do Governo Central, tab.2.1.

2.1. Pouca discricionariedade do Governo Federal

É muito comum a afirmativa de que os recursos estão concentrados na União e até já foi cunhada uma frase “*Mais Brasil e menos Brasília*”. Mas isso tem que ser visto com reserva, porque de toda a receita federal arrecadada, em torno de 67% (2/3), é vinculada para a Seguridade Social (Previdência, Assistência Social e Saúde) e foi despendido nessa finalidade 78,3% em 2019, depois de já ter sido aplicado mais de 82%, com predominância para os gastos previdenciários.

No total da despesa da Seguridade Social estão incluídos R\$ 115 bilhões dos inativos da União, quase 11%, em 2019. Este gasto destoa dos demais. Há uma corrente de opinião que entende que ele não pode ser incluído nas despesas da Seguridade Social. Mas, ele terá que ser pago de qualquer maneira e com escassos recursos restam.

Como em torno de 4% são vinculados para a Educação, restam próximo de 15% para todas as demais funções de governo, desenvolvidas por mais de 30 ministérios e secretarias, os demais Poderes com todos os seus órgãos. E, ainda, necessita de fazer resultado primário, que vem sendo altamente negativo, conforme visto adiante (Tabela 1).

Tabela 1. Receita líquida do Governo Central e receitas e despesa da Seguridade Social, 2012-2019

R\$ milhões

ANOS	RECEITA LÍQUIDA GOVERNO CENTRAL	DESPESAS SEGURIDADE SEG.SOCIAL	RAZÃO	RECEITAS DA SEG.SOCIAL**	RAZÃO
	1	2	2/1	3	'3/1
2012	888.495	600.951	67,60%	577.910	65,00%
2013	997.088	669.207	67,10%	646.678	64,90%
2014	1.023.013	740.700	72,40%	664.798	65,00%
2015	1.043.105	796.580	76,40%	706.620	67,70%
2016	1.088.118	874.703	80,40%	727.255	66,80%
2017	1.154.746	953.305	82,60%	775.585	67,20%
2018	1.227.515	993.739	81,00%	822.744	67,00%
2019	1.346.780	1.054.363	78,30%	842.451	62,60%

FONTE: STN - Resultado Primário do Governo Central, tabela 2.1 e RREO

6º bimestre 2009, p.43).

2.2. Necessidade de financiamento – NFSP

O resultado nominal corresponde à necessidade de financiamento do Governo Central, que é medida pela soma algébrica dos juros nominais e do resultado primário. Por ser necessidade de financiamento, o resultado primário positivo tem sinal negativo, e o negativo apresenta sinal positivo.

A Tabela 2 mostra que até 2013 ainda tínhamos superávit, que pagavam um percentual significativo dos juros, mas a partir de 2014 passamos a ter déficits primários, que foram de R\$ 22,5 bilhões, evoluindo para R\$ 160 bilhões em 2016 e ficando em R\$ 78,6 bilhões em 2019. O resultado nominal passou de R\$ 526 bilhões em 2015 para R\$ 388 bilhões em 2019.

Tabela 2. Resultado primário, nominal e juros

R\$ bilhões.

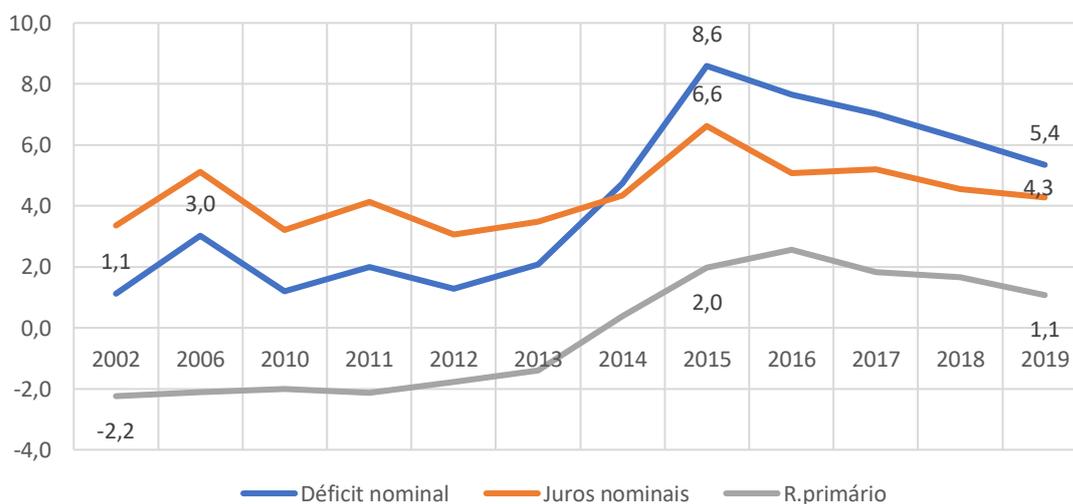
	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultado												
Nominal	16,5	72,6	46,2	87,2	62,4	110,8	273,3	515,8	478,4	460,4	423,2	388,6
Juros												
nominais	49,5	123,3	124,3	180,8	147,4	185,5	250,8	397,4	318,1	341,0	310,5	310,0
Resultado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
primário	33,0	50,7	78,1	93,6	85,0	74,7	22,5	118,4	160,3	119,4	112,7	78,6

FONTE: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>

Os dados negativos do resultado primário são superávits.

O Gráfico 2 fornece as mesmas informações, só que em proporção do PIB, com o resultado nominal em 5,4% do PIB em 2019, ele que fora de 1,1% em 2002 e tinha alcançado 8,6% em 2015. Os juros, que foram 3,3% em 2006, subiram para 6,6% em 2015 e estavam em 2019 em 4,3%. E o superávit primário baixou de um déficit de 2% em 2015 para 1,1% do PIB em 2019.

Gráfico 2. Resultado nominal, juros e resultado primário do Governo Central em % do PIB



FONTE: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>

Os dados negativos do resultado primário são superávits.

2.3. Dívida do setor público

A dívida líquida do setor público (DLSP) e dívida bruta do governo geral (DBGG) encontram-se na tabela 3, a seguir. A DLSP passou de 32,19% do PIB em 2012 para 55,6% em 2019. Já a DBGG, que inclui estados e municípios, passou de 53,67% para 75,77% do PIB, no mesmo período. Convém salientar que a dívida líquida contém haveres com realização em prazo mais longo do que os compromissos.

O total da dívida líquida em 2019 era de R\$ 4,042 trilhões e a dívida bruta do governo geral, de R\$ 5,5 trilhões. A queda da taxa Selic, que está em 3,75%, deverá contribuir muito para a redução do ritmo de crescimento da dívida.

Tabela 3. Comparação entre a dívida líquida do setor público e a dívida bruta do governo geral, 2012-2019

R\$ milhões

ITENS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DÍVIDA LÍQUIDA SETOR PÚBLICO (DLSP)	1.550,1	1.626,3	1.883,1	2.136,9	2.892,9	3.382,9	3.695,8	4.041,8
Variação	41,5	76,3	256,8	253,7	756,0	490,0	312,9	345,9
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA TOTAL	1.441,1	1.598,7	1.942,6	2.555,6	3.118,5	3.629,9	4.117,3	4.546,5
Variação	108,9	157,6	343,9	613,0	562,8	511,4	487,4	429,2
DÍVIDA BRUTA GOVERNO GERAL (DBGG)	2.583,9	2.748,0	3.252,4	3.927,5	4.378,5	4.854,7	5.272,0	5.500,1
DSLSP/PIB	32,19%	30,50%	32,59%	35,64%	46,14%	51,39%	53,65%	55,68%
DBGG/PIB	53,67%	51,54%	56,28%	65,50%	69,84%	73,74%	76,53%	75,77%

FONTE: Banco Central do Brasil – Tabelas especiais.

2.4. Desonerações fiscais

Embora o documento da FCE seja omissivo quanto às **desonerações fiscais**, elas seriam uma alternativa para, mesmo sem aumentar a arrecadação,

corrigir muitas injustiças tributárias. E pode aumentar a arrecadação se houver essa intenção.

As desonerações ou gastos tributários correspondem a um valor expressivo que representa mais de 20% da receita líquida da União, num total de R\$ 303,7 bilhões em 2018, com um crescimento real anual de 5,6%, um pouco menor que o da receita líquida, que apresentou o expressivo crescimento de 6,1%, mesmo num período em que o PIB real cresceu apenas 1.,9% .

Logicamente, sua redução implica aumento da carga tributária o que não é bom em momento de crise. Elas envolvem uma série enorme de situações que só podem ser avaliadas por quem conhece o assunto. No entanto, a pergunta que cabe é será que são essas as melhores alternativas.

Tabela 4. Desonerações fiscais do Governo Federal, 2006-2018

R\$ milhões (IPCA*)

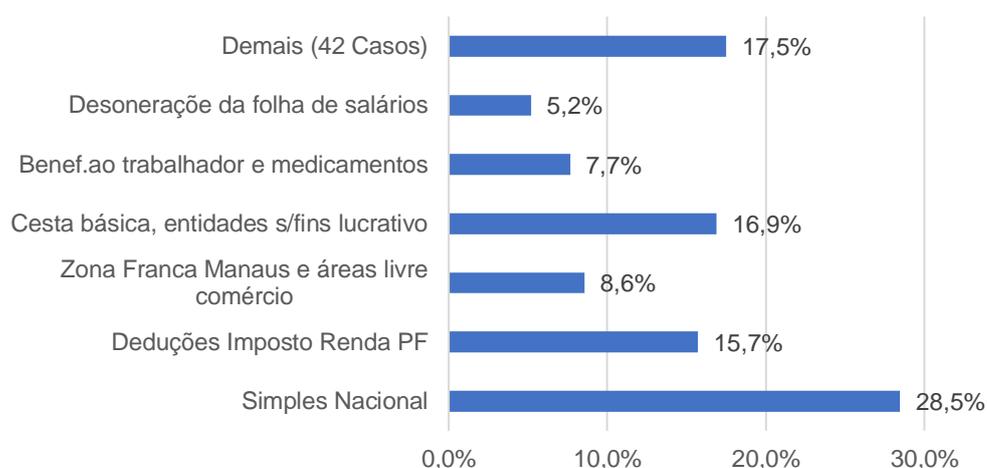
ANOS	DESONERAÇÕES EFETIVAS	RELATIVO	RECEITA LÍQUIDA GOVERNO CENTRAL	DESONERAÇÕES/ RECEITAS
2006	157.127	100,0	694.946	22,6%
2007	200.110	127,4	803.872	24,9%
2008	211.492	134,6	849.445	24,9%
2009	204.138	129,9	949.545	21,5%
2010	227.428	144,7	937.307	24,3%
2011	239.302	152,3	1.021.199	23,4%
2012	270.710	172,3	1.089.101	24,9%
2013	313.152	199,3	1.100.749	28,4%
2014	339.238	215,9	1.594.315	21,3%
2015	315.704	200,9	1.618.407	19,5%
2016	294.440	187,4	1.457.574	20,2%
2017	299.745	190,8	1.436.649	20,9%
2018	303.773	193,3	1.420.411	21,4%
VAR.REAL	193,3%		204,4%	
TAXA	5,6%		6,1%	

FONTE: Receita Federa do Brasil e STN – Resultado Primário do Governo Central.

(*) Os valores estão a preços de 2019, atualizados pelo IPCA médio anual.

O Gráfico 3 mostra os principais grupo de desonerações fiscais em 2018. As grandes participações são do Simples Nacional, da cesta básica e entidades sem fins lucrativos e do Imposto de Renda Pessoa Física. Uma análise acurada dessas situações pode corrigir algumas distorções, propiciando uma tributação mais justa.

Gráfico 3. Participação relativa dos principais grupo desonerações em 2018



Fonte: Receita Federal do Brasil.

3. Diretrizes e medidas de combate à pandemia feitas pelos professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Os professores da FCE-UFRGS elencaram uma série de medidas econômicas, administrativas e financeiras que se fossem implantadas, com algumas exceções, seriam altamente positivas no enfrentamento da crise. O grande impasse para sua implantação é **o montante de recursos** que demandam.

1. Medidas imediatas para suporte ao setor da saúde

As medidas imediatas todas são muito importantes e as aplicáveis ao caso. O governo já está fazendo muitas delas. O problema está na carência de recursos, mas nessa hora vamos ter que nos **endividar mais**.

Não há outra saída, só que não podemos exagerar.

2. Medidas de manutenção do emprego e da renda no curto prazo enquanto durar a pandemia

a) As medidas de 11 a 14, como **sustentação da renda para os empregados, conceder empréstimos com prazos dilatados, subsídio público para empresas conceder licenças a trabalhadores e conceder isenções fiscais**, são importantes, mas todas implicam muito aumento de despesa ou redução de arrecadação. Podem e devem ser tomadas, mas dentro de um certo limite. Conforme já citado, devemos nos endividar mais, mas há um limite além do qual é impossível.

b) A medida nº 16, para **aumentar o bolsa família em 20%** é uma medida mais viável e atinge diretamente as pessoas mais necessitadas.

c) As proposições 19 e 20 tem um caráter social altamente significativo, que são a **suspensão dos cortes de energia, água, gás e telecomunicações**, mas podem ter implicações judiciais. O mesmo pode ser dito da **suspensão das execuções hipotecárias**.

3. Medidas para assegurar a empresas fortemente atingidas pela pandemia e de garantia do abastecimento de bens de primeira necessidade.

d) Todas as medidas sugeridas são importantes. As medidas 21 e 22, **conceder isenções fiscais e criar linhas de crédito para micro e pequenas empresas**, o governo já está fazendo. Quanto à proposição de nº 24, igualmente importante, de *monitorar de modo permanente produção e abastecimento de bens de primeira necessidade à população carente*, não sabemos o que está sendo feito.

4. Medidas para recuperação e sustentação da economia

O **aumento dos investimentos públicos** e principalmente em **saneamento básico** é fundamental para o desenvolvimento do País. Mas como foi visto no começo desta análise, restam ao Governo Federal apenas 15% da receita líquida para quase todas suas funções. O saneamento é acima de tudo uma política de saúde pública.

Revogar a lei do teto (EC 95) não vai adiantar muito, se não há recursos mesmo. O governo não investe não por causa da lei do teto, é porque os recursos são todos comprometidos.

Tributar mais os bancos e os ganhos de capital é fundamental para corrigir essa injusta carga tributária que, como vimos, 75% é sobre salários e bens e serviços. Mas isso não é um problema recente, vem de muito longe, entra governo e sai governo e a situação fica só no discurso.

Deixei de comentar as propostas macroeconômicas, por ser uma área para especialistas no tema, que não é o meu caso.

5. Medidas incompatíveis

No entanto há duas medidas que são totalmente incompatíveis com a realidade financeira nacional. São elas:

- e) **A medida 15** - *Instituir programa de renda básica universal no valor de um salário mínimo mensal de modo a atingir 50% da população (grifamos), com particular atenção às trabalhadoras informais sobrecarregadas com encargos familiares e especialmente vulneráveis nesse momento.*

A proposição pode ser justa, mas nos parece impensada, pelas seguintes razões: 50% da população brasileira são 105 milhões de pessoas. Estender um salário mínimo para cada uma seria gerar uma **despesa adicional de R\$ 110 bilhões, aproximadamente, por mês**. O déficit primário para o exercício, que já era altíssimo, estava

estimado em R\$ 124 bilhões. Estendendo a seis meses daria **R\$ 660 bilhões**.

Segundo notícias da imprensa, a Deputada Gleisi Hoffmann já encampou essa ideia, de repassar um salário mínimo para 100 milhões de brasileiros.

- f) **Já a medida 17** é composta de duas partes: *suspender o pagamento da dívida dos estados por quatro meses* e, nos casos mais graves, **garantir recursos para que estados paguem os salários dos seus servidores em dia** (grifamos). A primeira parte o Governo Federal já suspendeu por seis meses.

A segunda, no entanto, não teria o menor cabimento, porque seria usar dinheiro arrecadado por meio de uma tributação que recai proporcionalmente sobre a população mais pobre (50% sobre bens e serviços e 25% sobre salários, aproximadamente), para pagar servidores estaduais, que recebem remunerações muito maiores. Os Estados que façam seus próprios ajustes. Seria razoável financiar os servidores de São

Paulo, Rio, Minas e RS com recursos do Nordeste?

6. Conta única do Tesouro Nacional

Essa é uma proposta que **não pertence** ao rol das 32 da FCE-UFRS. Tem outras origens. Apenas colocamos aqui, porque as duas citadas são parecidas com ela, pelo seu caráter mirabolante. Andam divulgando uma ideia de usar **R\$ 1,27 trilhão da conta única do Tesouro Nacional**, que são recursos **esterilizados**. Seu uso é tão inflacionário como emitir moeda.

Apenas como exemplo, todos os dólares que entram no Brasil ficam com o Banco Central que os transforma em reais e para que aumentem a liquidez da economia os capta por meio de títulos públicos e os esteriliza.