

A ECONOMIA APÓS A PANDEMIA

Otaviano Canuto Membro sênior do Policy Center for the New South, membro sênior não-residente do Brookings Institute, professor na Elliott School of International Affairs (GWU) e principal do Center for Macroeconomics and Development, Washington-DC, Estados Unidos.
Link Currículo Lattes - <http://lattes.cnpq.br/1918486001122267>

Resumo O trabalho aborda algumas consequências duráveis da pandemia sobre as economias, ou seja, impactos da crise pandêmica com desdobramentos no futuro em economias nacionais em todo o mundo. Para além de perdas permanentes de produto e de um legado em termos de dívidas públicas mais elevadas, a pandemia deixará cicatrizes no mercado de trabalho, com efeitos sobre os estoques futuros de capital humano. A crise pandêmica também reforçou tendências prévias de remodelação da globalização, assim como acelerou a transformação digital. O trabalho destaca uma contradição em movimento entre, por um lado, o reforço da reorientação para dentro dos países e, por outro, a necessidade de coordenação política entre os países em muitas áreas. Lidar com futuras pandemias, mudanças climáticas, ciber-segurança, terrorismo, tendências migratórias e outras exigirá mais multilateralismo e não menos.

Palavras-chave Pandemia. Dívida pública. Digitalização. Cadeias globais de valor. Mercado de trabalho.

The post-pandemic economy

Abstract The paper addresses some lasting consequences of the pandemic on economies, that is, impacts of the pandemic crisis with future developments in national economies around the world. In addition to permanent product losses and a legacy in terms of higher public debts, the pandemic will leave scars on the labor market, with effects on future stocks of human capital. The pandemic crisis has also reinforced previous trends of reshaping globalization, as well as accelerated digital transformation. The paper highlights a moving contradiction between, on the one hand, the strengthening of the inward reorientation of country policies and, on the other, the need for policy coordination among countries in many areas. Dealing with future pandemics, climate change, cybersecurity, terrorism, migration trends and others will require more multilateralism, not less.

Keywords: Pandemic. Public debt. Digitalization. Global value chains. Labor market.



Licença de Atribuição BY do Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Submetido em 15/03/2022
Aprovado em 20/07/2022
Publicado em 26/07/2022

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 mergulhou o mundo em uma profunda crise sanitária, social e econômica. Em termos econômicos, as restrições estabelecidas para conter a propagação do vírus resultaram em uma parada repentina de setores inteiros de atividade e interrupções significativas nas cadeias de suprimentos. Consequentemente, a economia global experimentou sua pior recessão desde a Segunda Guerra Mundial em 2020, com uma contração de 3,3% no PIB real, uma queda acentuada nos fluxos de comércio e investimentos diretos, além de enormes perdas de empregos. Como resultado, a tendência de queda da pobreza que começou na década de 1980 foi revertida e mais de 100 milhões de pessoas adicionais voltaram à pobreza extrema.

A recuperação tem sido desigual, desigual e incompleta dentro e entre os países. O relatório Perspectiva Econômica Mundial do Fundo Monetário Internacional (FMI) de outubro de 2021 se referiu a marcas duradouras deixadas durante as recuperações divergentes em curso, com economias emergentes e em desenvolvimento sofrendo danos de médio prazo mais graves do que os países avançados, em média (FMI, 2021). Prevê-se que a maioria dos países tenha um PIB menor em 2024 do que o projetado em janeiro de 2020 antes da pandemia. Dentro dos países, a concentração de renda também aumentou.

Podemos nos perguntar até que ponto a pandemia acelerou a história reforçando algumas tendências anteriores, levando o mundo a uma grande redefinição. Entre as consequências duradouras da pandemia, quatro delas são destacadas neste artigo: a transformação digital foi acelerada; a globalização será reformulada; O aumento da dívida pública será um legado da crise; finalmente, pode-se esperar algumas cicatrizes econômicas da pandemia nos mercados de trabalho.

As respostas dos países à crise sanitária e econômica pandêmica reforçaram sua reorientação doméstica. Aumentar a resiliência doméstica a choques vindos do exterior é agora muitas vezes referido como um chavão pelos formuladores de políticas em economias avançadas para justificar ações de política comercial e industrial. Uma

orientação semelhante pode ser seguida se as tendências tecnológicas que acompanham a digitalização começarem a criar desemprego na força de trabalho doméstica.

Paradoxalmente, isso ocorre em um momento em que a necessidade de coordenação de políticas entre países em muitas áreas é cada vez mais necessária. Lidar com futuras pandemias, mudanças climáticas, segurança cibernética, terrorismo, tendências migratórias etc.

2 PERDAS PERMANENTES DE PIB COM A PANDEMIA

No relatório Perspectiva Econômica Mundial divulgado em outubro de 2021, o Fundo Monetário Internacional (FMI) rebaixou levemente sua previsão de crescimento da economia global em 2022 para 5,9%, mantendo 4,9% para 2022. Também deu ênfase à “divergência” no ritmo e na extensão da recuperação econômica entre os países.

Dois fatores são destacados na explicação da divergência. Antes de tudo, os distintos ritmos e alcance da vacinação nos vários países, ou seja, o “grande abismo no acesso a vacinas”. O relatório mostra uma alta correlação positiva entre, de um lado, taxas de vacinação e, de outro, revisões para cima nas projeções de crescimento dos países desde o mês de abril. O outro fator corresponde às diferenças nacionais no espaço disponível para adoção de políticas fiscais de apoio.

O FMI se referiu a “marcas duradouras” deixadas no curso das recuperações divergentes, com economias emergentes e em desenvolvimento apresentando danos no médio prazo mais profundos que no caso da média entre países avançados. Por exemplo, nos casos de emergentes asiáticos (excluindo China), África Subsaariana e América Latina e Caribe, os Produtos Internos Brutos (PIB) então previstos pelo Fundo para 2024 deverão estar, respectivamente, 9%, 5% e 4,5% menores que aqueles projetados antes da pandemia em janeiro de 2021. Apenas Estados Unidos e emergentes da Europa Oriental aparecem com PIB maiores que antes.

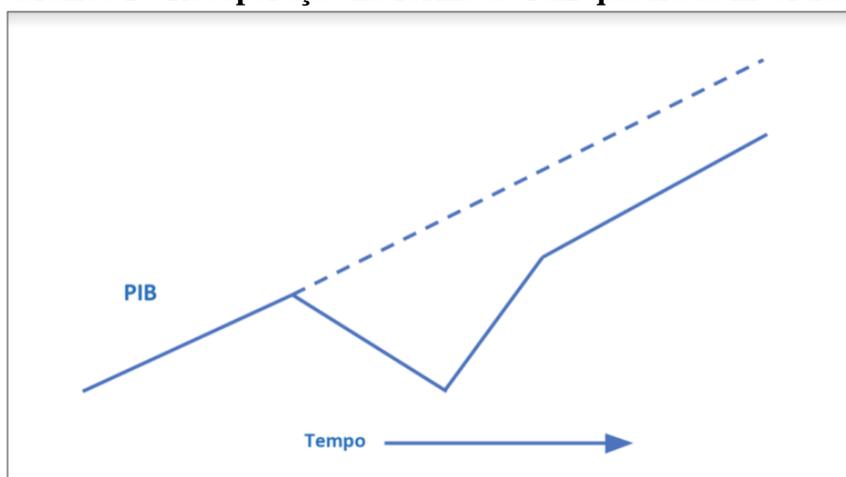
A divergência de sequelas da pandemia também se manifesta nos correspondentes mercados de trabalho e nos níveis de utilização da capacidade produtiva. O FMI projeta uma perda de empregos em relação a tendências de antes da pandemia maior até 2024 no lado de emergentes e em desenvolvimento.

Há que se distinguir, de um lado, a perda permanente de PIB derivada da pandemia e, de outro, as consequências desta sobre sua futura trajetória. Há uma perda definitiva quando se compara as trajetórias antes previstas e as efetivas com a pandemia. Mesmo que se supusesse hipoteticamente um exato retorno da economia ao ponto de partida prévio, retomando a partir daí a taxa de crescimento anterior à pandemia, todo o PIB não gerado durante a crise estaria permanentemente perdido.

Trata-se de caso diferente das crises associadas a ciclos industriais ou financeiros comuns na história porque, nestes casos, em geral terá ocorrido previamente algum período de crescimento acima do normal ou tendencial. Na pandemia só há o lado da perda.

Há também a probabilidade alta de sequelas – ou “cicatrizes” – impedirem um retorno completo ao patamar de PIB que era projetado antes da pandemia. Como na hipótese de uma recuperação com a forma de uma “raiz quadrada invertida” (gráfico 1). Neste caso a perda permanente de PIB incluiria as diferenças entre os níveis de PIB projetados antes e depois, mesmo supondo-se o retorno do ritmo de crescimento potencial prévio à pandemia.

Gráfico 1 - Recuperação na forma de raiz quadrada invertida



Fonte: O autor.

Como abordaremos adiante, a pandemia está deixando cicatrizes nos mercados de trabalho. Desemprego por tempo significativo leva à erosão de qualificações. A qualidade

e a quantidade de horas na formação de capital humano também foram negativamente impactadas.

A pandemia deixará outras cicatrizes, como abordado por Diggle e Bartholomew (2021). Há que se levar em conta que o suporte financeiro pelo setor público tornou possível a sobrevivência de empresas “zumbis”, ou seja, incapazes de gerar retornos e com dificuldade de cumprir serviços de dívida. O suporte via políticas públicas evitou a morte de empresas viáveis em condições normais, mas o efeito colateral de criar zumbis constitui, por seu lado, um entrave na realocação de recursos.

Há também o fato de que experiências com choques negativos fortes provocam impactos persistentes sobre crenças e humor de empresas e negócios, induzindo-os a maiores níveis de aversão a riscos em decisões financeiras e orçamentárias. Não por acaso historicamente as poupanças sobem durante as pandemias.

Por outro lado, a pandemia trouxe um choque positivo de produtividade em setores onde havia alguma relutância empresarial em acelerar digitalização e automação, conforme revelado em algumas pesquisas recentes com gerentes corporativos. Certamente os desafios em termos de necessidade de requalificação da força de trabalho também aumentaram.

O relatório do FMI apresentou um cenário de médio prazo mais positivo para a economia dos Estados Unidos, embutindo uma avaliação favorável dos efeitos do programa fiscal do governo Biden, cuja viabilidade de aprovação política certamente foi facilitada pela crise pandêmica. Caso queira, pode incluir isso entre os “choques positivos”.

As cicatrizes, com profundidades diferentes entre os países, limitarão a extensão em que a recuperação reaproximará suas economias das trajetórias prévias à pandemia. Quanto mais curta for tal recuperação, maior será a perda permanente de PIB decorrente das diferenças entre o PIB projetado antes e depois. Má notícia em particular para economias emergentes e em desenvolvimento que, segundo o relatório do FMI, estão no lado inferior da “divergência de recuperações”.

E as tendências de crescimento após a pandemia, ou seja, já incorporando suas sequelas? Há alguma razão para esperar que mudem para cima ou para baixo como consequência duradoura da pandemia?

Aqui mora um perigo de que políticas econômicas nacionais passem a privilegiar mais a prevenção contra riscos e retrocedam da integração produtiva através das fronteiras que marcou a globalização nas décadas anteriores à crise financeira global, já sujeita a pressões no sentido oposto desde então. A primazia da eficiência e da minimização de custos cederia espaço à segurança contra riscos de choques sobre a disponibilidade de importações. As rupturas no abastecimento que têm marcado o atual momento da recuperação da crise podem ser usadas como justificativa para tal.

Resta ver até onde seriam estendidas as linhas demarcatórias do que será considerado “estratégico” pelos diversos países. Mas caminhar em direção ao fechamento de mercados tende a afetar negativamente a futura evolução de produtividades. Não se pode perder de vista também o exuberante resultado em termos de redução global da pobreza e menor desigualdade entre rendas per capita nacionais que acompanhou a globalização.

Há também que se levar em conta como possível consequência positiva o reforço - aparentemente o caso em muitos países - do apoio político doméstico à busca do crescimento sustentável e inclusivo. Por enquanto, porém, ficam as perdas permanentes de PIB.

3 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL ACELERADA

A pandemia acelerou a tendência prévia de digitalização de processos de produção privada de bens e serviços e de prestação de serviços públicos, assim como a transformação digital. Empresas e outras organizações iniciaram processos de transformação digital, ou seja, mudanças organizacionais transversais para implementar um uso mais profundo das tecnologias digitais. Além de digitalizar informações processos e funções que compõem as operações de uma organização, a organização em si e sua estratégia foram transformadas por esse movimento.

A digitalização e, em muitos casos, transformação digital mais decisiva e intensiva de todos os tempos, ocorreu na esteira da crise pandêmica. Em apenas alguns meses, a pandemia trouxe anos de mudanças na forma como operam muitas empresas e organizações privadas e públicas em todos os setores e regiões, servindo como catalisadora para a mudança.

Em muitos casos, a transformação digital não era uma prioridade estratégica antes da pandemia, mas passou a ser desde então. Uma mudança irreversível em estratégias organizacionais se sobrepôs a hesitações prévias, com os resultados corroborando a opção.

A digitalização e a transformação digital também exigirão regulamentação adequada e transparência no uso dos dados. O matemático britânico Clive Humby cunhou em 2016 a frase "dados são o novo petróleo". Na verdade, como disse o estudioso de tecnologia James Bridle em um livro em 2018, também se pode afirmar que "os dados são a nova energia nuclear". Ou seja, são uma mercadoria valiosa e poderosa, mas também têm enorme capacidade de causar danos.

Tivemos recentemente alguns exemplos da vulnerabilidade dos sistemas digitalizados à manipulação dos dados, como nas eleições nos Estados Unidos em 2016, o processo do brexit no Reino Unido e vários outros processos eleitorais.

Além disso, os riscos à segurança cibernética têm de ser enfrentados. Neste ano já testemunhamos ataques –por motivações políticas ou visando a resgate– em empresas, em pontos-chave de cadeias de abastecimento e em infraestruturas críticas –e também em órgãos públicos, como o recente ataque cibernético ao Ministério da Saúde. A segurança cibernética e contra o uso indevido de dados tornou-se mais necessária do que nunca, algo só alcançável com regulamentação e supervisão adequadas.

3.1 Digitalização das finanças

O setor financeiro é um caso especial de rápida mudança tecnológica, tendência reforçada pela pandemia. Os bancos tradicionais tiveram de se adaptar a um ambiente de competição em que intermediários financeiros online operam sem agências físicas. Pagamentos e crédito cada vez mais são feitos com o uso de plataformas digitais. O aumento da demanda por serviços digitais desencadeada pela pandemia acelerou essa transformação.

A confluência que estamos testemunhando está impulsionando a inovação em *fintechs* e levantando questões importantes. Como bem abordado por Boot et al (2020), a recente transformação financeira digital tem mudado a coleta e o uso de informação, a comunicação e as necessidades relativas à regulamentação prudencial.

Sobre informações: a coleta e a análise de dados sobre os clientes agora podem se beneficiar do uso de sua pegada digital para melhorar a análise de solvência. Os autores chamam a atenção para a inteligência artificial e o aprendizado por máquinas como fatores de melhora na qualidade da avaliação quando comparados com as técnicas convencionais baseadas simplesmente em renda, tempo de trabalho, ativos e dívidas.

Além disso, podem promover a inclusão financeira, permitindo, por exemplo, mais crédito para trabalhadores informais e famílias e empresas em áreas rurais. A competição geográfica entre provedores de serviços tende a ser reforçada pela possibilidade de atendimento a clientes mais distantes.

A comunicação também mudou no que diz respeito ao relacionamento com o cliente e à distribuição de produtos financeiros. Não por acaso, as grandes plataformas começaram a incorporar serviços financeiros em seus ecossistemas, permitindo o surgimento de novos provedores especializados que competem com os bancos em pagamentos, gerenciamento de ativos e fornecimento de informações financeiras. No Brasil, o sucesso da expansão do Pix, criado pelo Banco Central, no comércio, em tão pouco tempo, sugere como é vasto o alcance potencial da digitalização e da transformação digital nas finanças.

A regulamentação prudencial também será obrigada a se adaptar, uma vez que os riscos operacionais de novas tecnologias de crédito e modelos de negócios têm de ser avaliados. Os riscos de segurança cibernética e a arbitragem regulatória precisam ser enfrentados. E os reguladores devem manter sua capacidade para não serem deixados para trás pela inventividade do mercado.

Outras áreas críticas incluem a política de concorrência, para abordar as tendências monopolísticas de grandes plataformas digitais, e a tendência natural de convergir em sua direção, além de políticas de dados para garantir a privacidade do consumidor, bem como de coleta, processamento e troca de dados eficientes e seguros. Como bem disseram Boot et al. (2010):

"No geral, embora muito do progresso tecnológico em finanças seja evolutivo, seu ritmo está se acelerando rapidamente. O potencial da Fintech de alcançar mais de um bilhão de pessoas fora dos bancos em todo o mundo e as mudanças na estrutura do sistema financeiro que isso pode trazer podem ser revolucionárias."

A transformação digital acelerada, inclusive das finanças, está entre os legados da crise da pandemia.

4 GLOBALIZAÇÃO REMODELADA PELA PANDEMIA

O comércio mundial mergulhou durante a pandemia global. O volume do comércio mundial de mercadorias caiu em mais de 9% em 2020, seguindo-se um aumento em torno de 7% em 2021. O comércio de mercadorias deverá permanecer bem abaixo de sua trajetória anterior, que por sua vez já era menos exuberante do que foi nas décadas que precederam a crise financeira global em 2008.

A crise da covid-19 trouxe uma série de restrições comerciais, ainda que muitas tenham se revelado temporárias. Muitos países reagiram na fase inicial da pandemia endurecendo restrições comerciais às exportações de alguns produtos médicos e alimentícios. Em meados de abril de 2020, mais de 80 países estavam impondo proibições de exportação de alimentos, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual usados para conter a disseminação do vírus.

Muito se tem discutido sobre a hipótese de que a experiência global com a pandemia poderia acentuar tendências subjacentes a um retrocesso da globalização comercial via cadeias globais de valor. Assistimos a um renascimento das discussões sobre riscos imprevistos – ou subestimados – da fragmentação internacional da produção.

Por um lado, há vozes que afirmam que a dependência do comércio deverá ser diminuída, inclusive via repatriação da produção, como forma potencial de redução de riscos. Por outro, essa contenção do comércio também criaria custos de eficiência substanciais, se for além dos fatores estruturais que explicam a evolução do comércio global antes da pandemia.

4.1 Escolhas pelos gerentes das cadeias de valor

Como aconteceu nos eventos relacionados ao tsunami no início da década de 2010, graves interrupções no fornecimento de insumos e produtos finais, desde peças automotivas e eletrônicos de consumo a equipamentos de proteção durante a pandemia,

destacaram a presença de riscos de se concentrar muita produção e abastecimento em um pequeno número de locais de baixo custo, assim como na confiança no gerenciamento de estoques adotando *just-in-time*. Tarifas aumentadas em alguns casos, restrições de acesso a mercados e outras manifestações de atritos geopolíticos também podem levar algumas empresas a revisitar suas cadeias de abastecimento.

Em alguns casos, pode prevalecer a visão de que vale a pena adotar múltiplas fontes regionais, bem como manter mais “estoques de segurança”, mesmo que essas opções impliquem custos mais altos. Durante a guerra comercial entre China e Estados Unidos disparada pelas tarifas de Presidente Trump, o deslocamento de atividades intensivas em mão-de-obra da China por parte de investidores estrangeiros em direção a Vietnam, México e outros ocorreu com parcial duplicação de capacidades instaladas.

Os tipos e a intensidade de mudanças vão variar muito de acordo com os setores industriais, já que as empresas terão que considerar se a resiliência compensará a perda de eficiência e maiores custos. Existe uma tendência já em curso antes da pandemia, em alguns segmentos, de colocar a produção em locais mais próximos dos clientes, especialmente quando a adoção de sistemas de manufatura avançados da Indústria 4.0 for capaz de compensar os custos de mão de obra mais altos. Equipamentos médicos, produtos biofarmacêuticos, semicondutores e eletrônicos de consumo, por exemplo, são prováveis candidatos a também estarem sujeitos a pressões geopolíticas e governamentais. Em última análise, a consequência da covid será um perfil mais elevado a ser atribuído a essas considerações, em intensidades distintas conforme setores e opções empresariais.

4.2 Políticas governamentais e atritos geopolíticos

Os governos também devem dar maior ênfase à produção doméstica para reduzir o risco de choques futuros de abastecimento, especialmente de suprimentos e equipamentos médicos. A Alemanha expressou interesse em internalizar mais cadeias de suprimentos, por exemplo, assim como a Coreia do Sul está explorando medidas para encorajar o remanejamento da produção de manufaturas. Isso não se traduzirá necessariamente em negligência total dos ganhos mais amplos com a globalização, mas reforçará seletivamente a busca por maior autossuficiência.

Dados os custos revelados – fracassos – das políticas comerciais unilaterais no estilo seguido pelo presidente Trump nos Estados Unidos, não era provável que voltassem com presidente Biden (Canuto, 2020). Mas não apenas se manterá a rivalidade no plano tecnológico, como pode haver esforços plurilaterais para ampliar a agenda de restrições ao comércio como um quid-pro-quo nas negociações sobre regras e padrões trabalhistas e ambientais.

No caso da alta tecnologia, uma potencial dissociação entre EUA e a China – o que pode até levar a dispositivos e sistemas de TI em ambos os mercados não mais interoperáveis - pode ter fortes repercussões. A China, por sua vez, emitiu sinais de busca por mais autossuficiência ao falar em “dupla circulação” externa e doméstica e ao buscar garantir maior diversidade de fontes de importação de commodities. Mais uma vez, a crise da covid não criou tais atritos, mas deu lugar a um aumento do seu perfil.

4.3 Agenda de mudança climática

O futuro do comércio também está sendo redefinido de outras maneiras. A pandemia teve um efeito indireto positivo de aumento no relevo da agenda de mudança climática. Recuperação verde é o mote. Por exemplo, como parte da Estratégia do Acordo Verde europeu para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, a Comissão Europeia está considerando levar adiante a proposta de estabelecer um imposto sobre o carbono nas importações. Esse imposto poderia redefinir a competitividade global em uma série de setores, especialmente se acompanhado pelos Estados Unidos.

Portanto, ao intensificar forças geopolíticas e econômicas já em ação, o impacto perturbador da pandemia no comércio internacional deixará uma marca duradoura. A pandemia está acelerando a história, ou seja, algumas tendências recentes estão sendo acentuadas. A pandemia não reverterá a globalização, mas a remodelará.

Quanto ao Brasil, cabe lembrar que estamos no outro extremo em comparação com os que estão considerando “des-globalizar”, mesmo que parcialmente. Já pagamos um preço elevado por ser uma das economias mais fechadas comercialmente do mundo.

5 DÍVIDA PÚBLICA COMO LEGADO DA PANDEMIA

Uma característica da economia global no “novo normal” pós-pandêmico terá sido o aumento mundial dos níveis de dívida pública e privada. Como resultado do papel do setor público como segurador em última instância contra catástrofes, as políticas para suavizar as curvas de infecção e a recessão pandêmica deixarão um legado de maior dívida do setor público em todo o mundo.

Receitas fiscais mais baixas e despesas sociais e de saúde mais altas refletiram a opção de tentar evitar a destruição generalizada da capacidade produtiva e garantir a subsistência de parte das populações durante a pandemia. Do lado do setor privado, o endividamento foi a forma de muitas empresas sobreviverem à parada repentina, quando o resultado não foi falência ou fechamento.

De acordo com o Banco de Dados de Dívida Global do FMI, o maior aumento da dívida global em um ano desde a Segunda Guerra Mundial aconteceu em 2020. A crise da saúde e a recessão levaram a dívida global a subir para US\$ 226 trilhões, ou 256% do PIB mundial. Um aumento de 28 pontos percentuais em um único ano.

A dívida já estava alta antes da pandemia, mas agora os governos estão em um cenário de níveis recordes de dívida pública e privada e de inflação mais alta. Um pouco mais da metade do aumento da dívida foi incorrido pelos governos, com a proporção da dívida pública global subindo para 99% do PIB. Mas a dívida privada de empresas não financeiras e famílias também aumentou significativamente.

O ônus de honrar os níveis mais elevados de dívida pública dependerá de para onde vão as taxas de juros básicas em resposta aos aumentos em curso da inflação, além dos prêmios de risco. Mesmo os governos com melhor classificação de risco de crédito enfrentarão o acúmulo de dívidas. E o estresse da dívida soberana provavelmente aumentará em muitos outros casos, especialmente em países em desenvolvimento superendividados.

Cortes de gastos para conter déficits fiscais serão muito onerosos em termos de capital político, especialmente depois de uma crise que deixará maiores níveis de desigualdade de renda e que está ocorrendo após uma recente contenção de gastos em muitos países. Entre as economias avançadas, a tendência nas últimas décadas tem sido a redução do imposto de renda de pessoas jurídicas e corporativas, e reverter tais reduções é uma opção óbvia para preencher a lacuna fiscal causada pela pandemia.

As tendências demográficas em curso já apontam para a necessidade de encontrar novas formas de cobrir os crescentes gastos públicos e a crise pandêmica vai acelerar essa busca. No entanto, para evitar minar esse movimento por meio de guerras fiscais entre países, a coerência plurinacional por meio da cooperação tácita ou explícita será uma condição necessária. As recentes negociações multilaterais do G-7 e do G-20 sobre um imposto global sobre empresas globais têm sido um bom presságio.

Tomemos, por exemplo, os desafios fiscais na zona do euro agravados pela crise pandêmica. Países altamente afetados - como Itália e Espanha - já apresentavam vulnerabilidade fiscal antes da eclosão do vírus, apesar de anos de restrições fiscais. A oposição entre os pedidos de mutualização da dívida ao nível da zona do euro, como conjunto integrado de países, e as estruturas fiscais específicas a cada país exigidas por outros - a Alemanha - exigirá resolução. O anúncio do Banco Central Europeu de que compraria outros 600 bilhões de euros em títulos, junto com o plano anunciado pela União Europeia de criar um fundo de recuperação de 750 bilhões de euros para ajudar os países mais afetados pela pandemia, empurrou a dificuldade para a frente.

Também estarão presentes com maior intensidade e frequência as tensões nas dívidas pública e externa dos países mais pobres. A dívida externa do conjunto de países pobres já havia aumentado substancialmente desde a crise financeira global de 2008-09. De acordo com a “análise de sustentabilidade da dívida” feita pelo Banco Mundial e FMI em 2019, quase metade dos 69 países classificados como de “renda baixa” já se encontrava em “sobre-endividamento” ou em alto risco de tal acontecer, contra apenas 23% em 2013.

As economias avançadas e a China foram responsáveis por mais de 90% do aumento da dívida de US\$ 28 trilhões em 2020. Puderam fazê-lo graças às baixas taxas de juros, às políticas monetárias não convencionais dos bancos centrais e à profundidade de mercados financeiros locais. Mas a maioria das economias em desenvolvimento, mesmo que como um grupo não tenha passado por endividamento na mesma magnitude, enfrenta acesso limitado a financiamento e geralmente taxas de juros mais altas.

O adiamento pelo G20 do pagamento de dívida bilateral oficial dos países de baixa renda aliviou a carga do serviço no curto prazo para eles, mas a dívida continuará a se acumular e as trajetórias de dívida subjacentes a serem enfrentadas após a pandemia continuam em curso. Um componente-chave a esse respeito será o papel da China como

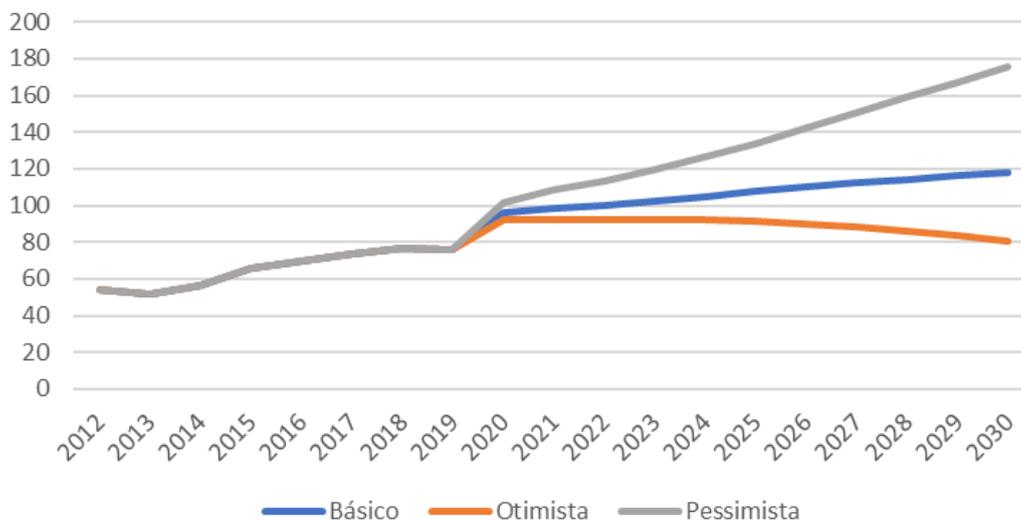
credor, já que sua exposição financeira aos países em desenvolvimento por meio de linhas de crédito - frequentemente vinculados a projetos comerciais a taxas de mercado e respaldados por garantias - aumentou na história recente.

E o Brasil?

O Brasil evidentemente não fugiu à regra. Por conta principalmente dos gastos públicos extraordinários e da queda do PIB em 2020, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) como proporção do PIB terminou o ano no patamar de 88,8 por cento (veja o gráfico).

Em junho de 2020, apontamos como o Brasil se defrontaria com uma encruzilhada fiscal no caminho depois da epidemia: a continuidade de um ajuste fiscal gradual, com perspectivas de crescimento econômico algo melhores, ou estagnação e insolvência (Gráfico 2). A segunda trajetória poderia advir de algum relaxamento em definitivo do arcabouço fiscal em vigor baseado na regra do teto de gastos (Canuto e Nakane, 2020).

Gráfico 2 – Encruzilhada Fiscal Brasileira: Dívida Pública (% do PIB)



Fonte: IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal, 15 de junho de 2020.

O jeitinho encontrado para aumento de gastos sem derrubar oficialmente o teto, embora não tenha assumido proporções significativas o suficiente para sinalizar uma opção do país pela trajetória pessimista delineada pelo Instituto Fiscal Independente do Senado – IFI (veja gráfico 2), solapou a confiança, com reflexos nas taxas longas de juros. Particularmente porque não se tratou de elevação de gastos em sua inteireza por razões extraordinárias justificáveis enquanto tal.

A inflação elevada, prejudicando principalmente a parte de baixo da pirâmide de renda, permitiu ao governo mostrar resultados de queda na DBGG como proporção do PIB, devendo esta ter terminado 2021 num patamar próximo de 82%. Vamos ter de esperar para depois de 2023 para saber qual trajetória o país de fato caminhará. Enquanto isso, a julgar pelas projeções de crescimento do PIB para 2022, a estagnação macroeconômica já está presente.

6 CICATRIZES NO MERCADO DE TRABALHO DEIXADAS PELA PANDEMIA

Há algo em comum em todas as economias afetadas pela pandemia. O ritmo de vacinação da população – bem diferenciado entre países – tem sido o fator principal para as perspectivas de retomada da atividade econômica, por tratar-se de uma corrida contra as ondas locais de transmissão do vírus.

O fulcro da crise esteve nos serviços com contato pessoal. Na medida em que a vacinação permita seu retorno, poder-se-á até assistir a algum dinamismo temporário no setor, devido à demanda reprimida. O turismo internacional não está aí incluído de início, já que a vacinação terá de estar avançada tanto na origem quanto no destino de viagens.

Mas não nos deixemos enganar: a pandemia deixará cicatrizes e os países não voltarão para onde estavam. Haverá necessidade de retreinamento e realocação empregatícia de parte de suas populações. Isso se aplica a todos os países.

A pandemia está deixando um rastro de desemprego, atingindo particularmente mulheres, minorias e trabalhadores de baixa qualificação, predominantemente responsáveis pela ocupação em serviços com contato pessoal. Já se sabia antes da pandemia que mudanças tecnológicas em curso – automação e digitalização – estavam colocando desafios em termos de necessidade de qualificação ou requalificação para parcela da força de trabalho. Pois bem! A resposta por empresas e consumidores à pandemia aprofundou tais tendências e não se espera que seja inteiramente revertida.

Um relatório recente do McKinsey Global Institute estimou que, em oito países analisados (China, França, Alemanha, Índia, Japão, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos), até 2030 mais de 100 milhões de trabalhadores terão de encontrar novas ocupações mais qualificadas. Trata-se de 25% a mais do que projetavam anteriormente

para países desenvolvidos. Embora o estudo não sugira mudanças dramáticas no caso da Índia, não há por que não esperar necessidades de realocação em países como o Brasil.

Por quê? Muitas das práticas adotadas durante a pandemia provavelmente permanecerão. Onde feitas, pesquisas junto a consumidores apontam que as vendas via comércio eletrônico que cresceram substancialmente na crise não deverão encolher muito. Também o trabalho remoto não será integralmente revertido, com a organização híbrida de processos de trabalho se tornando mais frequente. Ajudará para tal o fato de empregados em ocupação remota terem trabalhado mais horas e com maior produtividade durante a pandemia.

McKinsey sugere que mudanças na “geografia do trabalho” trarão consequências para centros urbanos e para trabalhadores empregados em serviços tais como restaurantes, hotéis, lojas e serviços em edifícios – 25% dos empregos nos Estados Unidos antes da pandemia. Com efeito, a demanda por serviços locais nas cidades caiu dramaticamente à medida que o trabalho remoto aumentou, independentemente dos confinamentos.

David Autor e Elisabeth Reynolds, ambos do MIT, indicam quatro tendências para o mundo do trabalho após a pandemia. Além da automação, destacam o aumento do trabalho remoto, a redução da densidade em centros urbanos e uma consolidação empresarial. Essa última em decorrência do domínio crescente de firmas grandes em muitos setores, algo exacerbado pelas falências de empresas menores e mais vulneráveis.

Todas essas tendências têm impactos negativos sobre assalariados de baixa renda e a distribuição de renda. Elas tendem a elevar a eficiência de processos no longo prazo, trazendo, contudo, consequências duras nos curto e médio prazos para trabalhadores em serviços pessoais, em geral não presentes entre os mais bem remunerados. Trabalhadores no topo da pirâmide salarial, como os profissionais que usam conhecimentos em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM em inglês), terão oportunidades crescentes.

O aumento na desigualdade da renda nos países avançados a partir dos anos 90 teve no progresso tecnológico uma de suas principais causas. Sua aceleração com a pandemia tende, portanto, a intensificar os desafios. De certo modo, cabe dizer que a pandemia está acelerando a história, mais que a mudando.

O papel das políticas públicas será central nesse mundo pós-covid, tanto no reforço da proteção social – inclusive mediante seguros-desemprego e programas de transferências de renda – quanto na requalificação de trabalhadores. Em lugar de negar o

avanço tecnológico, cabe mais ter o poder público ajudando na adaptação e na minimização do ônus das cicatrizes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Maior endividamento, digitalização acelerada, cicatrizes no mercado de trabalho e globalização reformulada serão legados da pandemia, à medida que as tendências já presentes na história em anos anteriores foram aceleradas. A divergência nas recuperações econômicas entre os países também se manifesta nos mercados de trabalho e na utilização da capacidade produtiva. O FMI (2021) projeta perdas de empregos mais altas do que as tendências pré-pandemia até 2024 nas economias emergentes e em desenvolvimento.

É preciso distinguir, por um lado, a perda permanente de produção decorrente da pandemia e, por outro, eventuais consequências da pandemia para as trajetórias futuras do PIB (Canuto, 2021c). Comparar trajetórias previamente previstas e reais com o que aconteceu durante a pandemia mostra uma perda definitiva. Mesmo que se suponha hipoteticamente um retorno exato da economia ao ponto em que estaria de acordo com a trajetória original, com retorno à taxa de crescimento anterior à pandemia, todo o PIB não gerado durante a crise seria permanentemente perdido.

Isso é diferente das crises associadas a ciclos industriais ou financeiros comuns na história porque, nesses casos, em geral, algum período de crescimento acima do normal ou de tendência terá ocorrido anteriormente. Na pandemia, houve apenas o lado da perda.

Há também uma alta probabilidade de que a “cicatriz” impeça um retorno completo aos níveis do PIB projetados antes da pandemia. No caso de uma recuperação na forma de uma 'raiz quadrada invertida' (Canuto, 2021c), a perda permanente do PIB incluiria as diferenças entre os níveis de PIB projetados antes e depois, mesmo assumindo um retorno à taxa de crescimento potencial antes da pandemia.

As cicatrizes limitarão até que ponto a recuperação aproximará as economias de suas trajetórias pré-pandemia. Quanto mais curta a recuperação, maior a perda permanente do PIB decorrente das diferenças entre o PIB projetado antes e depois. De

acordo com o relatório do FMI, esta é uma má notícia para as economias emergentes e em desenvolvimento que estão no lado negativo da "divergência das recuperações".

E as tendências de crescimento após a pandemia, com cicatrizes consideradas? Existe alguma razão para se esperar que o crescimento mude para cima ou para baixo como uma consequência duradoura da pandemia?

Aqui, como apontamos, existe o perigo de que as políticas econômicas nacionais se concentrem mais na prevenção de riscos e levem a um retrocesso da integração produtiva além-fronteiras que marcou a globalização nas décadas anteriores à crise financeira global. Essa integração já estava sujeita a pressões em sentido contrário antes da pandemia. A primazia da eficiência e da minimização de custos pode dar lugar à segurança contra o risco de choques e à resiliência da cadeia de suprimentos. As interrupções de abastecimento que marcaram o atual momento de recuperação da crise podem ser usadas como justificativa para isso.

Resta saber até onde serão estendidas as linhas de demarcação do que será considerado 'estratégico' pelos diferentes países. Mas avançar para o fechamento dos mercados tende a afetar negativamente a evolução futura da produtividade. E não se pode perder de vista o resultado exuberante que acompanhou a globalização em termos de redução da pobreza global e menor desigualdade entre as rendas per capita nacionais.

Por fim, também vale a pena destacar a contradição em movimento entre, por um lado, o reforço da reorientação interna dos países e, por outro, a necessidade de coordenação política entre os países em muitas áreas. Lidar com futuras pandemias, mudanças climáticas, cibersegurança, terrorismo, tendências migratórias etc.

REFERÊNCIAS

AUTOR, D.; REYNOLDS, E. **The Nature of Work after the COVID Crisis: Too Few Low-Wage Jobs**, The Hamilton Project, July, 2020.

BOOT, A.; HOFFMANN, P.; LAEVEN, L.; RATNOVSKI, L. (2020). **What's Really New in Fintech**, IMF Blog, December 17, 2020.

CANUTO, O. **What Happened to World Trade?** Policy Center for the New South, Policy Brief PB-16/15, June, 2016.

CANUTO, O. **Overlapping Globalization**, Policy Center for the New South, Policy Brief PB 17/42, November, 2017.

CANUTO, O. **Can services replace manufacturing as an engine of development?** Policy Center for the New South, January 23, 2018.

CANUTO, O. **Trump Tariffs Have Hurt U.S. Manufacturing Jobs**, Policy Center for the New South, January 5, 2020.

CANUTO, O. **Climbing a High Ladder** - Development in the Global Economy, Policy Center for the New South, 2021a.

CANUTO, O. **The Metamorphosis of Finance and Capital Flows to Emerging Market Economies**, Policy Center for the New South, Policy Paper PP 24/21, November, 2021b.

CANUTO, O. **Permanent Output Losses from the Pandemic**, Policy Center for the New South, October 21, 2021c.

CANUTO, O.; NAKANE, M. **Brazil at a Post-Pandemic Macroeconomic Crossroads**, Policy Center for the New South, December, 2020.

DIGGLE, P.; BARTHOLOMEW, L. **Acute or Chronic? The Long-Term Impact of the COVID Crisis on Economic Output**, SSRN papers, August, 2021.

GASPAR, V.; MEDAS, P.; PERRELLI, R. **Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion**, IMF Blog, December 15, 2021.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The Evolution of Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies**, 2020.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**, October, 2021.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **The future of work after COVID-19**, February, 2021