

Revista Brasileira de Comércio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXXIII

141

Outubro,
Novembro e
Dezembro
de 2019

A reforma da TRIBUTAÇÃO INDIRETA

**Mercosul:
um passo além
de tarifas**

**As políticas brasileiras
de financiamento
às exportações**

**Antidumping e concorrência
no Brasil: fatores econômicos,
estratégicos e políticos**

**Argentina: pacto social,
acordo de estabilização e
desenvolvimento sustentável**

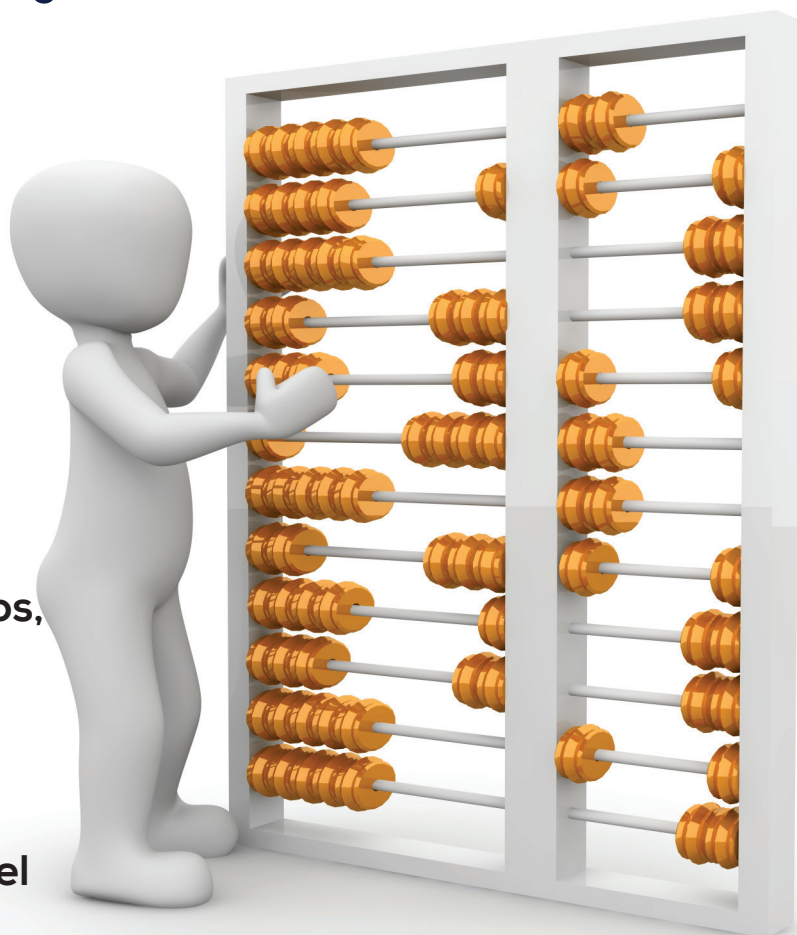


Imagem de Png e Marco Luchmann. Foto por Pixabay



FUNCEX  **fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

2 Editorial

Avançando em temas do comércio exterior: tributação indireta, barreiras regulatórias, financiamento às exportações e defesa comercial

Ricardo Markwald

4 Tributação Indireta

A reforma da tributação indireta: um complemento necessário à abertura comercial

José Augusto Coelho Fernandes

18 Mercosul

Um passo além de tarifas: barreiras regulatórias entre Brasil e Argentina

Vera Thorstensen, Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale

36 Argentina

Pacto social, acordo de estabilização e desenvolvimento sustentável

Guillermo Rozenwurcel

46 As políticas brasileiras de financiamento às exportações

Desafios e descompasso com as práticas internacionais

Constanza Negri Biasutti e Felipe Augusto Torres de Carvalho

58 *Antidumping* e concorrência no Brasil

Fatores econômicos, estratégicos e políticos

Sérgio Kannebley Júnior e Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Avançando em temas do comércio exterior: tributação indireta, barreiras regulatórias, financiamento às exportações e defesa comercial

A última edição da RBCE de 2019 apresenta quatro contribuições para a discussão de assuntos que estão atualmente na agenda da política de comércio exterior do Brasil, além de uma análise sobre o uso de um instrumento que deverá fazer parte do cardápio de medidas a serem adotadas em breve na Argentina pelo novo governo: um pacto de estabilização.

Abre esta RBCE um artigo de autoria de José Augusto Coelho Fernandes cujo propósito é o de organizar os principais temas da tributação indireta no Brasil sob o ângulo de seus efeitos sobre o comércio exterior. Propostas de reforma tributária estão em discussão no Congresso, e é imperativo que as mudanças na tributação indireta que venham a ser aprovadas sejam consistentes e instrumentais ao processo de abertura e liberalização comercial que começa a ser transitado. Conforme afirma o autor, o fato de a liberalização comercial e da reforma da tributação estar presente em uma agenda próxima no tempo é auspicioso, pois quanto mais distante no tempo for a correção das disfunções da tributação indireta menor será a capacidade de o país se beneficiar das dimensões positivas de um processo de liberalização.

As disfuncionalidades da tributação indireta, em virtude da persistência de um IVA incompleto e imperfeito, reduzem a rentabilidade do setor exportador, aumentam a insegurança jurídica, distorcem as condições de competição e, por via do aumento do custo do capital, reduzem a capacidade de as empresas reagirem à pressão para caminhar em direção a uma transformação estrutural. São esses os assuntos abordados no texto, fortemente embasado em pesquisas e estudos empíricos.

O segundo artigo, com foco nas relações comerciais Brasil-Argentina, de autoria de Vera Thorstensen, Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale, faz o mapeamento de regulamentos e normas técnicas e de procedimentos de avaliação da conformidade voluntários e mandatórios no Brasil, na Argentina e no Mercosul, e os compara com a experiência norte-americana e com a experiência europeia. Inicialmente, o estudo examina o padrão do intercâmbio comercial bilateral à luz de um índice de complexidade econômica dos produtos (NCM 4). Diferentemente do comércio do Brasil com o resto do mundo, o perfil do comércio bilateral entre Brasil e Argentina caracteriza-se por elevado índice de complexidade, sendo esses produtos mais suscetíveis a esquemas compulsórios de avaliação da conformidade. É o que de fato acontece.

Contudo, após décadas de integração, persiste um conjunto complicado e parcialmente sobreposto de normas, regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade nacionais e regionais que obstaculizam e reduzem os fluxos de bens economicamente complexos. Avanços na harmonização regulatória e a adoção de mecanismos regionais poderiam resultar em ganhos efetivos para as indústrias dos dois países.

O artigo de Guillermo Rozenwurcel relata diversas experiências internacionais bem-sucedidas na implementação de acordos de preços e salários e/ou pactos de estabilização, medida de política econômica que será adotada muito em breve na Argentina, conforme anunciado pelas autoridades econômicas do novo governo de Alberto Fernández. O instrumento não é muito popular entre os economistas, mas ele colheu bons resultados nos episódios descritos por Rozenwurcel, dos quais ele tira algumas lições que deveriam ser aproveitadas no caso argentino. Dados a gravidade da crise econômica no

país e o perigo real de uma espiralização da inflação, o autor considera imprescindível que o governo alcance acordos com os partidos opositores e os atores econômicos e sociais relevantes. O artigo faz um diagnóstico da situação econômica atual, descreve os condicionantes para um plano de estabilização consistente e fornece elementos para o desenho de um acordo, apontando participantes e sugerindo um marco institucional e uma possível mecânica de funcionamento.

As políticas brasileiras de financiamento às exportações é o assunto do artigo de Constanza Negri Biasutti e Felipe Augusto Torres de Carvalho. O estudo examina as políticas de crédito oficial às exportações do Brasil sob duas vertentes: (i) a compatibilidade do sistema público brasileiro de financiamento e garantias às exportações com relação ao arcabouço normativo, estabelecido no âmbito da OCDE, e (ii) a atuação das principais agências de crédito às exportações no mundo em comparação aos instrumentos públicos de financiamento e garantias às exportações disponíveis no Brasil. Os autores destacam sua preocupação com a insuficiência, a perda de qualidade institucional e instrumental e o descompasso, na comparação internacional, do sistema público brasileiro de financiamento e garantia às exportações. Tais fragilidades preocupam, pois o financiamento às exportações é elemento-chave para que as empresas brasileiras possam competir em pé de igualdade no exterior.

Encerra a presente edição da RBCE texto da autoria de Sergio Kannebley Jr. e Glauco Oliveira, que se propõe a discutir os determinantes das investigações e das aplicações de medidas *antidumping* para a indústria brasileira, utilizando modelos econométricos baseados na literatura de economia política. Além da suposta competição desleal, motivações estratégicas ou retaliatórias podem estar presentes na determinação da decisão em peticionar contra concorrentes internacionais. O artigo investiga também o impacto da aplicação de medidas *antidumping* sobre a concentração setorial da indústria.

A análise desenvolvida pelos autores conclui que a política *antidumping* se desenvolveu em um ambiente internacional estratégico, caracterizado por relações comerciais retaliatórias entre parceiros frequentes e que têm consequência sobre o grau de concorrência doméstica. Os efeitos sobre a estrutura de mercado após a adoção do *antidumping* não foram conclusivos, mas os autores não descartam e até acham provável algum grau de distorção nos mercados.

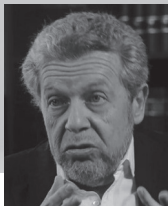
Boa leitura!

Ricardo Markwald

Diretor geral da Funcex



Pacto social, acordo de estabilização e desenvolvimento sustentável



Guillermo
Rozenwurcel

Guillermo Rozenwurcel

é professor da Universidade de Buenos Aires, da Universidade de San Martín, e pesquisador do Conicet

Desde que o presidente eleito, Alberto Fernández, anunciou que promoveria um acordo de preços e salários nos primeiros seis meses de seu mandato, a questão se instalou na agenda pública. No entanto, até agora o debate tem se mostrado muito pobre. De um lado estão aqueles que afirmam que está condenado ao fracasso, simplesmente porque, segundo eles, na Argentina esses acordos sempre fracassaram. Do outro, os que afirmam que, sem ele, a atual crise é insolúvel, mas não oferecem ideias concretas sobre seu conteúdo e implementação, que superem a necessidade de um acordo impreciso e temporário sobre preços e salários.

O tema é sumamente relevante, mas a discussão não pode ser encerrada simplesmente com um sim ou um não. Antes de se pronunciar, é necessário refletir com base na experiência prévia, nacional e internacional, e ela existe em abundância, e nas circunstâncias concretas que enfrentamos.

Do ponto de vista da teoria econômica convencional, os acordos não só não servem, mas são contraproducentes porque afetam a livre concorrência nos mercados. No entanto, se não abraçamos a teoria da concorrência perfeita e, ao contrário, nos preocupamos em entender a realidade, descobrimos facilmente que não só a concorrência é sempre (mais ou menos) imperfeita e, por isso, muitas vezes os mercados estabelecem preços “inapropriados” que impedem a alocação eficiente dos recursos, mas que o sistema de mercado, às vezes, falha quando se trata de coordenar as decisões dos atores do ponto de vista do equilíbrio geral (sistêmico). Nessas circunstâncias, o sistema de mercado não pode enfrentar, de maneira satisfatória, o desemprego, a inflação e outros desequilíbrios macroeconômicos fundamentais.

Dessa perspectiva teórica, é necessário complementar a ação dos mercados com outros mecanismos de coordenação, que só podem ser proporcionados pelo Estado. Entre eles, quando as circunstâncias o exigem, as políticas de renda e o apoio institucional e normativo para estabelecer acordos sociais de naturezas diversas.

A experiência histórica, tanto de nosso passado como do de muitas outras sociedades, sugere que os acordos, sejam eles políticos ou econômico-sociais, são muito difíceis, mas não impossíveis. Muitas experiências fracassadas, mas outras mais ou menos bem-sucedidas, podem ser identificadas, tanto na esfera internacional como em nosso país. O que as experiências bem-sucedidas têm em comum é que em todas elas foi possível entabular um diálogo frutífero entre atores com interesses contrapostos, definir objetivos comuns e acordar políticas para alcançá-los.

Em suma, os acordos são possíveis; no entanto, para que funcionem e produzam os resultados esperados é crucial entender o contexto em que são propostos, e basear os compromissos acordados em objetivos realistas.



Às vezes, o componente primordial é o político, como no caso dos Pactos de Moncloa, na Espanha, cujo propósito central foi o de assegurar a transição democrática, embora tivesse como papel crucial conter a inflação, que no momento estava em alta e já era superior a 26% ao ano. Na maioria dos casos, no entanto, sem ignorar a importância da dimensão política, seu propósito principal é o de superar problemas econômicos que os mercados, por si sós, não conseguiam resolver.

Do mesmo modo, é necessário definir os atores que participarão dos acordos, dependendo da natureza dos problemas a serem enfrentados. Finalmente, é preciso considerar a configuração do acordo e sua mecânica de funcionamento.

Este artigo é constituído por duas partes. Na primeira, são apresentadas sumariamente as características dos acordos da Suécia (1932), da Austrália (1983) e de Israel (1985) e seus principais resultados; em seguida, tentamos sintetizar alguns ensinamentos úteis para nosso país. Na segunda parte, nós nos concentramos na Argentina: em primeiro lugar, relatando telegraficamente as experiências de 1952, 1968 e 1973; em seguida, nos detemos no diagnóstico dos atuais problemas e nas políticas necessárias para abordá-los; finalmente, consideramos a viabilidade de um pacto que contribua para a execução dessas políticas e no exame das características que esse pacto deveria ter.

ALGUNS EXEMPLOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Os pactos sociais foram um recurso frequente, no âmbito internacional, em contextos de circunstâncias políticas, sociais e econômicas adversas, que dificultavam a governança e exigiam acordos amplos, tanto políticos como corporativos, para coordenar as respostas a essas condições adversas e contar com uma ampla base de apoio social para aplicar as medidas necessárias para enfrentá-las.

Múltiplas experiências dessa natureza podem ser mencionadas ao longo do século XX, desde o Acordo de Saltsjöbaden, de 1938, na Suécia, passando pelas experiências dos governos trabalhistas no Reino Unido, nas décadas de 1960 e 1970, o Prices and Incomes Accord, assinado em 1983 na Austrália, os Pactos de Moncloa, na Espanha, e o acordo de 2005 para o governo de grande coalizão na Alemanha, até o grande acordo nacional de Israel, de 1985. Embora obviamente com implicações políticas, todos eles também deviam fazer frente a complexas situações econômicas, vinculadas, em muitos casos, ao conflito nos mercados de trabalho e à inflação.

A seguir, analisaremos brevemente as experiências desses países, que, com seus respectivos acordos, conseguiram resolver em bases permanentes os problemas que cada um enfrentou em determinado momento.

O Acordo sueco de Saltsjöbaden

A vitória eleitoral da Social Democracia em 1932 abriu as portas para a primeira tentativa de se alcançar o pleno emprego por meio de políticas keynesianas em um contexto democrático e para a negociação coletiva no mercado de trabalho em uma economia capitalista. Após um período de intensos conflitos sociais nos anos 1920, a Social Democracia conseguiu unir a sociedade a partir de uma iniciativa de expansão liderada pelo Estado, uma ampla política de bem-estar social e a implementação de um mecanismo centralizado de negociação coletiva no âmbito de uma autonomia institucional “responsável”.

Nesse contexto, a Confederação Sueca de Sindicatos (LO, *Landsorganisationen*) e a Associação de Empregadores da Suécia (SAF, *Svenska Arbetsgivareföreningen*) firmaram o Acordo de Saltsjöbaden, comprometendo-se a utilizar o direito de greve e os *lock out* patronais como recursos de última instância, levando em conta, ademais, os efeitos dessas medidas sobre terceiros.

Os sindicatos, conscientes de que suas ações poderiam afetar o desempenho macroeconômico, em especial

em matéria de crescimento e estabilidade monetária, aceitaram sua responsabilidade na consecução desses objetivos em troca de uma série de concessões: a complementaridade das políticas públicas trabalhistas e sociais, a redução dos diferenciais salariais e a participação igualitária das mulheres no mercado de trabalho. Em contrapartida, os sindicatos aceitaram o direito dos empregadores de administrar suas empresas praticamente sem limitações.

Para pôr em prática o Acordo de Saltsjöbaden, a LO teve de mudar seu estatuto. O novo estatuto autorizava a LO a suspender a ajuda a qualquer sindicato membro que se negasse a aprovar as propostas da Confederação para a solução de conflitos. A LO também poderia proibir uma greve, caso ela abrangesse mais de 3% dos membros de um sindicato afiliado. No entanto, exigiu-se dos sindicatos membros da LO que eles aceitassem em seus próprios estatutos a faculdade da Confederação de decidir sobre questões de contratos coletivos e ação industrial, inclusive contra a vontade de seus membros.

O Acordo de Saltsjöbaden deu início a uma era de consenso e cooperação no mercado de trabalho, que caracterizou a política trabalhista na Suécia pelo menos até o final de 1960, quando o agudo conflito na empresa de mineração Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) marcou o começo de um período de confrontação e diminuição do consenso.

De todo modo, apesar de sucessivas mudanças, o Acordo se manteve vigente. No início da década de 1980, foi complementado por um novo acordo, o Utvecklingsavtalet (Acordo de Desenvolvimento), entre a LO e a SAF e o Conselho de Negociação e Cooperação (Privattjänstemannakartellen, PTK). Finalmente, o Industriavtalet (Acordo da Indústria) de 1997, que substituiu o Acordo Saltsjöbaden e se mantém até o presente, representa de fato a continuidade desse acordo.

Os Pactos de Moncloa na Espanha

Na Espanha, os Pactos de Moncloa, firmados em 1977 pelos principais partidos políticos, sindicatos e outras organizações sociais, implicaram o compromisso de apoiar um programa cujo propósito central foi político: assegurar a transição democrática para a saída do franquismo.

Nesse sentido, acordaram-se várias disposições que posteriormente, junto com as demais propostas, receberiam a dupla aprovação do Congresso. Entre outros princípios básicos, acordaram-se a aprovação do direito de reunião e

a penalização da tortura, e se regulamentou a liberdade de expressão, termo utópico durante o franquismo. Esse processo levou à aprovação, no ano seguinte, de uma nova Constituição, que terminou de plasmar formalmente os direitos e garantias conquistados.

No entanto, os pactos também incluíram acordos de natureza econômica que foram fundamentais para combater a estagnação da atividade, o desemprego, a pobreza e a inflação, que, nesse momento, estavam em alta e já eram superiores a 26% anuais. Anteriormente ao acordo propriamente dito, o governo acordou com os sindicalistas a regulamentação da demissão livre de 5% do pessoal das empresas e o limite de aumento salarial de 22% para os anos seguintes. Isso, após conceder o direito de associação sindical, uma vitória importante para as centrais operárias. Em seguida, com os líderes de todas as forças políticas legalmente habilitadas, também se acordou um plano básico de desvalorização programada da peseta e uma reforma do sistema tributário para reduzir o premente déficit público.

O Prices and Incomes Accord australiano

Nos anos 1970, a inflação salarial havia se transformado no principal problema social e econômico do país. Na prática, o *enforcement* das normas previstas para regular a evolução dos salários nominais se tornou inútil.

Para abordar esse problema, o Partido Trabalhista, então na oposição, e o ACTU (*Australian Council of Trade Unions*) negociaram o *Prices and Incomes Accord*, em fevereiro de 1983. De acordo com os termos desse acordo, os sindicatos se comprometeriam a conter as demandas salariais em troca de benefícios não salariais (tributários e outros) prometidos pelo ALP (*Australian Labor Party*) tão logo chegasse ao poder. O governo trabalhista, liderado pelo primeiro-ministro Hawke, foi eleito um ano mais tarde. Com sucessivos ajustes, o acordo se manteve vigente até 1996.

Para entender esse ajuste, é necessário levar em conta a história das relações de trabalho no país. Já no século XIX, a *Trade Unions Act* estabeleceu legalmente, pela primeira vez, o mecanismo de negociação coletiva de salários e outras condições trabalhistas. Os sindicatos, que haviam começado a surgir nos anos 1860 e 1870, foram sumamente bem-sucedidos na negociação, especialmente durante a “febre do ouro”, quando a força de trabalho se tornou um recurso particularmente escasso. De fato, os pedreiros de Melbourne foram o primeiro grupo de trabalhadores industriais a conseguir a jornada de oito horas em escala mundial.

No entanto, durante a depressão dos anos 1890, os empresários reverteram muitas das conquistas sindicais alcançadas nos 30 anos anteriores. Os sindicatos foram dissolvidos e sua capacidade de negociação gravemente limitada.

Para restabelecer certo equilíbrio na capacidade de negociação de trabalhadores e empresários, em várias das colônias britânicas da Austrália instituiu-se o mecanismo de conciliação e arbitragem obrigatória, com a ideia de que, caso os empregadores se negassem a negociar com os sindicatos, a lei ofereceria um mecanismo de acesso a um tribunal independente. E se, ainda nesse caso, não fosse possível estabelecer um acordo, o tribunal poderia impor um acordo a ambas as partes.

Essa legislação colonial foi a base da *Conciliation and Arbitration Act*, de 1904, que criou, no plano federal, a *Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration*, tornando possível a sanção de leis pelo Parlamento, para que a prevenção e resolução de conflitos se estendessem além dos limites dos estados individuais. A essa lei se seguiu rapidamente, em 1907, o estabelecimento da instituição do salário mínimo, também pela primeira vez em âmbito mundial.

Embora o sistema de negociação coletiva fosse o mecanismo normal previsto para, nesse momento, resolver conflitos entre empregadores e trabalhadores, ao longo dos 25 anos que se seguiram, a conciliação e a arbitragem compulsórias se transformaram no principal mecanismo de resolução de conflitos, substituindo a negociação coletiva.

No decorrer dos anos 1920 e 1930, a concessão de *awards*, regulamentando os termos e condições trabalhistas, seja mediante algum dos sistemas estaduais, seja mediante o sistema federal, voltou à prática-padrão. O sistema de *awards* na indústria se estendeu até abranger não só o salário-mínimo e os salários de todas as ocupações, mas também a fixação das horas de trabalho, que se reduziram de maneira continuada, o pagamento diferencial das horas extras, o estabelecimento de penalidades por descumprimento, etc.

No entanto, nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, a crescente pressão sindical tornou possível, de maneira cada vez mais frequente, a negociação de salários bastante superiores aos estabelecidos pelo sistema de *awards*. Esses sobreajustes salariais se tornaram cada vez mais excessivos e começaram a gerar significativos efeitos inflacionários desde o começo da década de 1970.

Embora inicialmente o Acordo de 1983 tenha evitado ajustes acima dos estabelecidos pelo sistema de *awards*, com o tempo, os sindicatos com maior poder de negociação começaram a considerar, cada vez mais, como injusta a negociação centralizada, que impedia ajustes setoriais diferenciados. Isso levou o governo de Hawke a flexibilizar o acordo com a ACTU, permitindo a negociação por setor e, inclusive, por empresa.

Esse processo se acelerou a partir do novo governo liderado pelo primeiro-ministro Keating, embora o sistema de *awards* se mantivesse como rede de segurança subjacente às negociações descentralizadas. Assim, os *awards* se transformaram na referência para a certificação dos acordos salariais, por parte do Tribunal Industrial, como base para assegurar que não houvesse trabalhadores cujas remunerações fossem inferiores às previstas pelo *award*-padrão (*no disadvantage test*).

O Grande Acordo Nacional israelense

Em 1º de julho de 1985, o governo aprovou um amplo programa de emergência destinado a enfrentar a crise econômica que se havia aprofundado no período anterior, apesar de uma sucessão de tentativas fracassadas de estabilização. O país estava em recessão, o setor público mostrava um elevado déficit fiscal, que aumentava persistentemente as dívidas interna e externa, e o setor externo enfrentava uma aguda crise cambial que fazia diminuir aceleradamente as reservas. A inflação rondava 15%/20% mensais, mostrava um forte componente inercial e, ao mesmo tempo, uma tendência à aceleração, em virtude das desvalorizações recorrentes da taxa de câmbio e dos aumentos de tarifas públicas, que procuravam atenuar o déficit fiscal. Nesse contexto, os salários não tinham um efeito autônomo sobre a aceleração, mas a indexação à inflação passada inviabilizava as estratégias ortodoxas de estabilização.

Por isso, o novo plano se propôs a mudar drasticamente as expectativas, com uma política simultânea de ajuste fiscal e eliminação da inércia, mediante o estabelecimento de uma âncora nominal. Complementarmente, decidiu-se por uma desvalorização inicial do *shekel* de 20% e pelo posterior congelamento da taxa de câmbio, dos salários, que também tiveram uma correção inicial, e do crédito doméstico.

Para eliminar a indexação de salários, foi crucial a negociação com a Federação de Trabalhadores (Histadrut). O Banco Central se encarregou de manter o nível nominal do crédito bancário e o Ministério do Comércio e Indústria, de controlar os preços. O período previsto para levar a cabo

o novo programa foi de um ano, em cujos primeiros meses, a taxa de câmbio e os salários permaneceriam congelados, graças ao monopólio bilateral da federação de trabalhadores, fixando o salário nominal, e ao governo, fixando a taxa de câmbio. Como a decisão de cada uma das duas partes era condicional à conduta da outra, foi fundamental assegurar a credibilidade do compromisso, mediante acordo formal, uma das principais exigências da Histadrut.

Desse modo, o acordo firmado pelo governo e pela federação contemplou um ajuste salarial inicial de 14% em agosto e outro de 12% em setembro. Os trabalhadores obtiveram, além disso, compensações adicionais, por meio da seguridade social, financiadas mediante aumentos tributários sobre as propriedades mais caras e sobre o setor automotivo, mas aceitaram postergar demandas redistributivas até que a queda da inflação fosse consolidada e a recessão, superada.

Em contrapartida, os empresários industriais aceitaram absorver esses aumentos sem elevar os preços. O controle do crédito completava o programa. Em janeiro de 1986, teve início a flexibilização gradual das variáveis nominais, com os aumentos salariais de 4,4% em janeiro e de 3,5% em fevereiro e março, previstos pelo acordo entre o governo e a Histadrut, cujo encerramento se previa para junho desse ano.

A Histadrut, além disso, conseguiu estender o pacto ao setor público em setembro, aceitando o adiamento dos ajustes salariais previstos de outubro de 1985 para março de 1986.

Cabe destacar, por fim, que, para tornar politicamente viável o plano, foi fundamental a constituição de um governo de unidade nacional entre o Partido Trabalhista e o Likud, que acordaram formar um gabinete partilhado com um primeiro-ministro trabalhista, Shimon Peres, nos primeiros dois anos, e um conservador, Itzak Rabin, nos dois anos seguintes.

A Grande Coalizão alemã

Após as eleições de 2005, e tendo como precedente o governo de coalizão (1966 a 1969) liderado pelo chanceler Kurt Georg Kiesinger, a CDU/CSU (democracia cristã) e o SPD (social democracia) acordaram constituir um governo de coalizão ante a impossibilidade de formar um governo independente. O acordo que constituiu a denominada *Grande Coalizão* foi moldado em um contrato escrito e assinado por ambos os partidos, que detalhava os resultados das negociações e explicitava as diretrizes do programa do futuro governo.

Como resultado do pacto, Angela Merkel, da CDU/CSU, foi designada chanceler, ao passo que os cargos do gabinete foram distribuídos entre ambos os partidos, oito para o SPD e sete, além da chanceler (cujo voto inclina a balança nos casos de empate), para a CDU/CSU. A institucionalidade da coalizão se viu reforçada pela criação de uma reduzida “comissão de coalizão”, integrada pela chanceler, pelo vice-chanceler e pelos líderes de ambos os partidos, e de seus grupos parlamentares. Conforme o previsto, essa pequena comissão passou a reunir-se pelo menos mensalmente, ou mais frequentemente, quando algum dos membros o solicitava, e contribuiu significativamente para o funcionamento da coalizão, em especial na esfera parlamentar.

O acordo garantiu a governabilidade, mas teve, ademais, implicações significativas para as políticas fiscais, trabalhistas e sociais, entre outros temas relevantes.

Os resultados das eleições posteriores, que se sucederam de 2009 até o presente, embora consolidassem progressivamente a democracia cristã como primeira minoria, não lhe possibilitaram a formação de governo sem recorrer ao acordo com o SPD, razão pela qual a continuidade da Grande Coalizão se manteve até o presente, aparentemente refletindo a satisfação de uma proporção majoritária dos cidadãos com os resultados do experimento.

Resultados e ensinamentos dos acordos considerados

No caso sueco, o Acordo de Saltsjöbaden conseguiu canalizar o intenso conflito social dos anos 1920 implementando com sucesso a negociação coletiva centralizada entre as corporações empresarial e sindical em um contexto de autonomia institucional responsável. Apesar de atravessar períodos de retrocesso e experimentar sucessivos ajustes ao longo do tempo, o acordo perdura até nossos dias. Em linhas gerais, seu êxito em manter os ajustes salariais em harmonia com os aumentos de produtividade, assim como em moderar o ritmo inflacionário, foi considerável. As duas exceções foram, em primeiro lugar, na década de 1970, quando a inflação se acelerou em razão das duas crises do petróleo, de 1973 e 1979, e se manteve quase todos os anos do período 1973-1983 acima de 10% ao ano, e a outra, no período 1989-1991, quando, em virtude do sobre-endividamento externo e do conseqüente reaquecimento da atividade, a inflação voltou a alcançar os dois dígitos anuais. De qualquer forma, o acordo foi um dos pilares fundamentais do desenvolvimento econômico e social sustentado da Suécia.

Na Espanha, os objetivos econômicos foram amplamente cumpridos: a renda *per capita* (a preços atuais), de apenas 3.650 dólares em 1977, alcançou um pico

de 32.770 dólares em 2009. Na atualidade, após a crise financeira internacional, ela se mantém em torno dos 30.000 dólares. A inflação, por sua vez, reduziu-se bruscamente nos primeiros dois anos, caindo para 15,5% em 1979, e continuou declinando, embora mais gradualmente, variando em torno de 5% entre 1988 e 1995, para oscilar em torno dos 2% a partir de então.

Na Austrália, o *Prices and Incomes Accord* entre o governo e a Confederação Sindical australiana permitiu reduzir de maneira permanente os elevados níveis de inflação de custos deflagrada no início dos anos 1970 que, com exceção de 1978, se mantiveram acima dos 10% anuais até 1983, inclusive, precisamente o ano que se firmou o acordo. A partir de 1984, a tendência inflacionária se desacelerou continuamente e, a partir dos anos 1990, se mantém até o presente em torno dos 2% anuais, em média. Os resultados foram favoráveis também em matéria de salários reais e emprego, ao mesmo tempo que a atividade grevista se manteve muito baixa. A propensão à descentralização das negociações associada às mudanças experimentadas pelo Acordo não afetou as tendências mencionadas. Como na Suécia, o acordo de preços e salários permitiu manter o conjunto de políticas que consolidaram o desenvolvimento sustentável do país.

Quando em 1985 Israel concretizou seu Grande Acordo Nacional e implementou um programa de emergência para enfrentar a deterioração econômica que se prolongava já por mais de uma década, o país atravessava uma profunda recessão. O setor público registrava um elevado déficit fiscal e um aumento persistente de seu endividamento, o setor externo enfrentava uma aguda crise cambial e a inflação, que vinha se acelerando desde meados dos anos 1970, oscilava em torno de 15% a 20% mensais no primeiro semestre de 1985. Como resultado do acordo e da implementação do programa de emergência, em 1987 a inflação já era inferior a 20% ao ano, declinando para um dígito em fins dos anos 1990 e, a partir de então, convergindo para níveis em torno de 1,5% e 2% ao ano. O acordo de estabilização foi o primeiro passo da transformação radical da economia, que permitiu a Israel se converter num país dinâmico, inovador e de alta renda.

No caso alemão, a Grande Coalizão foi basicamente o mecanismo mediante o qual se garantiu a governabilidade de um regime parlamentar que enfrentava dificuldades para a formação do governo, uma vez que nenhum dos dois partidos majoritários estava em condições de governar com o apoio de outros partidos minoritários. Um dos aspectos mais destacados desse governo de coalizão foi a institucionalização dos acordos, que lhe conferiram estabilidade e continuidade. Do ponto de vista econômico, o

governo da Grande Coalizão não implicou mudanças radicais na orientação das políticas, mas enfrentou com relativo sucesso os efeitos da crise financeira internacional de 2008, mantendo um desempenho razoável das principais variáveis macroeconômicas e a liderança incontestável do país no âmbito da União Europeia. Além disso, abordou, de maneira mais que satisfatória, o drama dos refugiados, levando a cabo, nessa questão, a política mais progressista de toda a União, e, finalmente, exerceu um importante papel moderador no cenário internacional frente às condutas agressivas do governo dos Estados Unidos.

Que ensinamentos é possível extrair dessas experiências, pensando na Argentina?

Excluindo o caso alemão, em que o acordo foi essencialmente político, está claro que em matéria econômica os pactos sociais podem servir para coordenar decisões de atores coletivos, quando a coordenação proporcionada pelo mercado é insuficiente ou muito onerosa em termos de bem-estar. Naturalmente, para isso devem-se criar as condições políticas adequadas.

Os pactos firmados permitiram alcançar com êxito os objetivos propostos. Em especial, a aplicação consensual de políticas de renda conseguiu coibir o conflito trabalhista e reduzir a inflação, protegendo os níveis de emprego. A estabilidade macroeconômica e uma relativa harmonia social assim alcançadas contribuíram para o desenvolvimento sustentável desses países.

Em cada um dos casos examinados, partiu-se de diagnósticos corretos sobre os problemas, para cuja solução se pretendia o consenso: as pressões inflacionárias geradas pelo funcionamento do mercado de trabalho na Suécia, na Espanha e na Austrália, e a inércia inflacionária provocada pela indexação à inflação passada (*backward-looking*) em Israel.

Também foi fundamental assegurar a consistência entre a política de renda e as políticas monetária e fiscal. Como se comprovou repetidamente, pensar que a disciplina fiscal e monetária não é necessária quando se adota uma política de renda consensual é de extrema ingenuidade e, mais cedo do que tarde, conduz ao fracasso da estabilização.

Em todos os casos, os atores aceitaram fazer concessões para celebrar acordos mutuamente satisfatórios. Um traço comum nos quatro países foi que os trabalhadores receberam algum tipo de garantia sobre a evolução futura de sua renda e certas compensações iniciais (remunerativas ou não remunerativas) em troca do compromisso de ajustar suas demandas salariais aos termos dos respectivos acordos.

É importante ressaltar que os pactos conseguiram perdurar no tempo, pelo menos o suficiente para alcançar e consolidar os objetivos estabelecidos. Foi fundamental nesse sentido dotá-los de suficiente flexibilidade para adaptá-los satisfatoriamente às mudanças de contexto experimentadas ao longo do tempo.

Obviamente, nas políticas de renda consensuais, o papel das corporações (os sindicatos e as associações empresariais) é central, mas a responsabilidade da coordenação recai criticamente sobre o Estado. Ela é tanto maior quanto mais descentralizadas são as negociações coletivas e quanto menor é o peso das organizações de cúpula sindicais e empresariais (confederações de âmbito nacional).

Às vezes (Suécia, Austrália), o partido ou coalizão política no poder pode liderar por si só a busca e a implementação dos acordos, mas em outros casos (Espanha, Israel) é fundamental obter o apoio da oposição (chegando, inclusive, a estabelecer dispositivos de cogoverno), sobretudo quando o papel do Congresso é determinante para a aprovação e execução dos acordos alcançados.

A obtenção de consensos não é só necessária entre o governo, a oposição política e as corporações. Também é imperativo assegurar a consistência das políticas levadas a cabo em cada um dos ministérios envolvidos (Economia, Trabalho, Indústria e possivelmente outros) e da ação da autoridade monetária. De fato, garantir a coordenação da política monetária com as demais políticas macroeconômicas é, inclusive, mais importante do que definir o grau de autotomia “ótimo” do Banco Central.

ARGENTINA

Antecedentes

As políticas de renda baseadas em acordos sociais mais ou menos explícitos também foram tentadas em diversas oportunidades em nosso país. Vale a pena mencionar dois antecedentes de especial interesse: o Plano de Estabilização de 1952, executado por Gómez Morales durante o primeiro peronismo, e o Plano Econômico de 1967, implementado por K. Vasena durante o governo de fato de Onganía. Em ambos os casos partiu-se de diagnósticos corretos e se executaram políticas macroeconômicas consistentes. Por isso, os resultados foram inicialmente favoráveis nas duas ocasiões. Não obstante isso, por diferentes razões que não vem ao caso detalhar aqui, esses resultados não persistiram no tempo.

Apesar de sua fragilidade, alguns traços dessas experiências nos permitem conjecturar que algumas peculiaridades

de nossa estrutura institucional, em particular das organizações sindicais e empresariais, bem como de nossa cultura política, constituem um piso que, na atualidade, pode servir de base para um pacto social mais duradouro, desde que se possam criar as condições políticas necessárias.

O presente

Diagnóstico

Está claro que, hoje, o propósito de um eventual acordo deve-se concentrar em superar a grave crise econômico-social em curso. No curto prazo, é crítico conter a inflação e estabilizar a macroeconomia. Para conseguir isso é fundamental contar com um plano de estabilização integral e consistente: seus componentes fiscal e monetário são inquestionavelmente centrais. Porém, no contexto de nossos desequilíbrios, esses componentes não bastam.

Embora os desequilíbrios macroeconômicos fundamentais herdados – os déficits gêmeos, fiscal e externo – tenham se reduzido, o tipo de ajuste que levou a essa relativa melhoria implica dinâmicas que colocam a economia em caminhos altamente instáveis e dificilmente sustentáveis, mais ainda quando funciona sob as condicionalidades impostas pelo FMI. Quais são as principais questões a resolver para deixar para trás essa instabilidade?

Primeiramente, a redução dos desequilíbrios macroeconômicos herdados se efetivou por meio da “racionalização” de dois preços relativos fundamentais da economia: as tarifas dos serviços públicos e a taxa de câmbio, ambos em termos reais. O primeiro como um dos principais instrumentos de ajuste em matéria fiscal e o segundo em matéria externa. Uma consequência inevitável dessa racionalização foi o aumento da taxa de inflação, aumento que facilmente pode levar a um regime de alta inflação. Esse regime não só gera taxas superiores às das inflações crônicas, como também apresenta uma acentuada tendência à aceleração inflacionária.

Em segundo lugar, o ajuste de tarifas e da taxa de câmbio teve forte impacto negativo na renda real dos domicílios. A isso há que somar uma marca registrada dos acordos com o FMI: dado que no âmbito desses acordos o impacto da correção fiscal e externa sobre o gasto agregado costuma ir além do previsto, seu efeito sobre a atividade econômica e o emprego é maior do que o projetado (efeito *overkill* como graficamente é conhecido em inglês): a redução procíclica do déficit, juntamente com a desvalorização e a rigidez monetária, se soma ao efeito provocado pela queda do gasto privado. A recessão, então, é mais profunda que o esperado, bem como do que é tolerável social e politicamente.

Em terceiro lugar, a desvalorização alimenta a fragilidade financeira de alguns dos atores fundamentais da economia. No caso atual, não se trata do setor privado, que possui mais ativos que passivos externos, tampouco do sistema bancário, onde a desajuste (*mismatch*) de moeda entre depósitos e créditos é ainda limitada. O foco de instabilidade está, ao contrário, no endividamento público.

Em seu primeiro ano, portanto, o próximo presidente deverá implementar um plano que tenha chances de minimizar, simultaneamente, os quatro fatores que ameaçam agravar as presentes dificuldades: um novo atraso dos preços relativos fundamentais, o salto para um regime de alta inflação, um sobreajuste (*overkill*) na atividade e no emprego e uma resolução caótica do endividamento público.

Parece haver consciência entre os partidos políticos majoritários e outros atores sociais relevantes de que o país está à beira do precipício, da mesma forma que, depois da crise da convertibilidade, há um incentivo para se procurar algum tipo de pacto social. O primeiro objetivo do pacto será, sem dúvida, estabilizar a economia. Para alcançar esse objetivo, está claro que uma trégua de preços e salários será insuficiente.

Os acordos devem considerar simultaneamente os quatro fatores mencionados acima. Isso será crucial para que se possa sair do labirinto em que nos encontramos. Caso se queira reativar pela via do mercado interno, sem levar em conta as restrições fiscal e externa, o impulso será efêmero porque agravará imediatamente a fragilidade financeira do governo e das contas externas; um sobreajuste fiscal para satisfazer aos mercados disparará o desemprego e a pobreza, tornando impossível a governabilidade; um novo salto cambial nos aproximará mais do regime de alta inflação; finalmente, conter a inflação promovendo o atraso cambial gerará, como sabemos, maiores problemas no futuro.

Estrutura de consistência de um plano de estabilização

Projetar uma estrutura consistente para encontrar a saída do labirinto deve ser a tarefa prioritária do primeiro ano do novo governo. Que elementos deve conter essa estrutura? Em primeiro lugar, a definição de um caminho viável para os preços relativos. A evolução da taxa de câmbio deverá manter os atuais níveis de competitividade, sem se transformar em âncora nominal, para impulsionar as exportações e evitar que o ajuste externo ocorra somente por meio da redução das importações. Ainda que a um ritmo mais lento (e contemplando, pelo menos, no momento, a manutenção de subsídios cruza-

“

Em matéria econômica os pactos sociais podem servir para coordenar decisões de atores coletivos, quando a coordenação proporcionada pelo mercado é insuficiente ou muito onerosa em termos de bem-estar. Naturalmente, para isso devem-se criar as condições políticas adequadas

”

dos), as tarifas deverão seguir seu curso de ajuste, mantendo o ponto de chegada preestabelecido.

Em segundo lugar, a desativação paulatina dos mecanismos de indexação, tanto de preços e salários como do gasto público, com base em regras de ajuste baseadas na inflação futura esperada. Para isso, o governo deve oferecer projeções confiáveis e comprometer-se a revisá-las no caso de desvios. Não se trata nem de provocar um *shock* anti-inflacionário nem de estabelecer um congelamento de preços *sine die*, mas de propor um caminho de desaceleração gradual com base em um esquema de política fiscal, monetária e de rendas consistente e crível, que combine regras com flexibilidade para acomodar preços relativos, e em especial evitar o atraso cambial, renovando o acordo até que os objetivos propostos tenham sido alcançados. Além disso, o acordo deverá contemplar um piso mínimo de renda para aqueles que não estejam incluídos nas negociações coletivas de salários.

Em terceiro lugar, será necessário encontrar mecanismos para distribuir de modo realmente mais equitativo os custos da estabilização, protegendo mais e melhor os setores da população que até agora são os mais castigados pela crise.

Nada disso será possível sem um mínimo espaço fiscal, o que implica identificar corretamente o problema suscitado pela dívida pública. A nosso juízo, hoje o problema não é de solvência, mas de liquidez, especialmente a prazo muito curto – o primeiro semestre de 2020 em especial –, dado que o país não tem acesso ao crédito voluntário nos mercados financeiros. Se o problema não é

de solvência, seria possível em princípio evitar o *default* unilateral e levar adiante, em troca, uma renegociação dos termos da dívida que contemple uma combinação de extensão de prazos, alguma diminuição da carga de juros e uma redução moderada do principal.

Para que não se produza um *default* disruptivo e seja possível um acordo voluntário, será necessário apresentar um plano consistente e, com base nisso, conseguir o apoio do Fundo e/ou a disposição de negociar dos credores privados. Esse plano deve partir de um diagnóstico realista, apresentar um caminho de ajuste crível, o compromisso do governo de levá-lo adiante e o da oposição de não sabotá-lo. Que o ajuste seja crível, não se deve confundir com o que deva ser feito pela via do *shock*.

Pelo contrário, fixar metas exageradas, mas impossíveis de serem cumpridas, é definitivamente muito pior do que comprometer-se a alcançar gradualmente objetivos mais moderados e passíveis de serem atingidos. Caso um sobreajuste fiscal aprofunde a recessão e prorrogue *sine die* a retomada gradual do crescimento, as metas de superávit primário não serão alcançadas. Se as metas anti-inflacionárias forem exageradas não serão críveis, tornarão mais agudo o conflito social, tenderão a distorcer os preços relativos e exacerbarão as tendências recessivas.

O Acordo de Estabilização

Como já salientamos, um plano dessa natureza requer acordos e implica distribuir equitativamente os sacrifícios. Em primeiro lugar, é preciso chegar a um Acordo de Estabilização com a oposição política e os atores econômicos e sociais relevantes, que permita a implementação das políticas acordadas. A aprovação do orçamento e suas premissas macroeconômicas, com o apoio majoritário dos partidos de oposição no Congresso, bem como uma política monetária consistente com o objetivo de desinflação, devem ser uma parte crucial do acordo. Em segundo lugar, no entanto, deve-se acordar uma política de rendas entre aqueles que fixam preços (empresários e também o Estado, que decidem nada menos que a fixação das tarifas e a taxa de câmbio) e negociam salários (empresários, setor público e sindicatos) para facilitar a coordenação dessas decisões e tornar viável a desaceleração inflacionária.

A desativação paulatina dos mecanismos de indexação à inflação passada, tanto de preços e salários como do gasto público, deve dar lugar a regras de ajuste baseadas

na inflação futura esperada. Para viabilizar o acordo, o governo deve oferecer projeções críveis e comprometer-se a revisá-las em caso de desvios.

Caso o acordo de estabilização funcione, o dispositivo pode estender-se à busca de consensos sobre uma estratégia de crescimento e desenvolvimento sustentável que contemple as reformas na estrutura produtiva, a inserção internacional e as instituições econômicas (mercados de trabalho e financeiros, regime previdenciário, estrutura tributária, gasto social e organização do Estado, entre outras) que condicionam o desenvolvimento no longo prazo.

Embora complexo, dada a nossa história recente, um acordo de estabilização será viável, caso os atores relevantes percebam que uma estratégia cooperativa envolve menores custos que uma de confrontação, e caso seja possível, também, gerar confiança na capacidade de o governo proporcionar os instrumentos necessários para o acordo e garantir seu cumprimento. Isso é assim por várias razões.

1. O resultado eleitoral criou uma situação política favorável: o Frente de Todos no poder pode “disciplinar a rua”, e o equilíbrio de forças no Congresso sugere que para a situação e a oposição o acordo é a melhor alternativa.
2. A pugna interna no peronismo não deveria extrapolar, pelo menos no período inicial do novo governo. Em especial, dada a gravidade da crise, não convém ao “cristianismo”¹ confrontar abertamente o presidente: caso o governo vá bem, a esse setor poderá atribuir-se boa parte do êxito e, caso vá mal, poderá atribuir a responsabilidade ao “albertismo” e oferecer-se como alternativa.
3. Os principais jogadores externos (governos e credores privados) temem que, caso o governo de Alberto Fernández não consiga superar a desordem econômica, a Argentina se some à crise que abrange boa parte da América Latina. Os partidos políticos, boa parte dos empresários com interesses no país e outros atores domésticos de peso compartilham esse temor.
4. As probabilidades de que, sem acordo, nos encaminharemos para um regime de alta inflação são grandes, e os custos esperados superiores aos do acordo. Com efeito, como a situação atual não exige nem maxidesvalorização nem um *tarifaço*, uma vez que a taxa de câmbio e as tarifas não mostram desajus-

¹ N. do T.; Setor interno do peronismo liderado por Cristina F. de Kirchner.

tes maiores, firmar um acordo de preços e salários é, do ponto de vista dos preços relativos, menos complexo. Uma política cambial de ajustes graduais (*crawling-peg*), que se concentre em evitar o atraso cambial, e uma política tarifária que gradue os aumentos pendentes é tudo o que faz falta para que o acordo não seja torpedeado por uma aceleração da inflação que provoque queda de salários reais ou um aumento dos custos das empresas.

5. As margens de rentabilidade (*mark-ups*) incorporadas aos preços, que se ajustaram preventivamente em virtude da incerteza, são hoje muito elevadas. Caso o acordo impulsionado pelo governo tenha suficiente credibilidade, essas margens podem baixar, especialmente nos setores mais concentrados, absorvendo um aumento inicial de salários que compense em alguma medida sua recente redução (a implementação pode ser diferencial, privilegiando os segmentos salariais mais baixos); em contrapartida, os empresários podem beneficiar-se da continuidade do acordo, com a moderação salarial subsequente, a manutenção da taxa de câmbio real e o gradualismo tarifário. O acordo pode autogerar incentivos para perdurar, mas, caso o governo o proponha, também dispõe de ferramentas dissuasórias para incentivar seu cumprimento, em especial, a conciliação obrigatória e as leis de defesa da concorrência e do consumidor.
6. Está claro, ademais, que, além da política de rendas, o acordo deve contemplar a atualização das transferências para os diferentes grupos sociais destinatários das mesmas (AUH,² aposentadorias etc.) e de benefícios para trabalhadores desocupados e informais (seguro desemprego, planos de emprego, capacitação etc.)

Quais seriam os atores a serem convocados para firmar o pacto? É evidente que as negociações de preços e salários devem incluir o Estado e as organizações de cúpula dos trabalhadores (CGT-Confederación General del Trabajo e CTA-Central de Trabajadores de la Argentina) e dos empresários (basicamente UIA-Unión Industrial Argentina e CGE-Confederación General Económica para a indústria e ABA-Asociación de Bancos de la Argentina e ABAPRA-Asociación de Bancos Públicos y Privados para o sistema bancário). Dada, no entanto, a relação de forças existentes tanto entre as organizações centrais dos trabalhadores e os sindicatos setoriais por um lado, como entre as confederações empresariais e as câmaras pelo outro, a negociação centralizada deve ser

complementada por negociações setoriais que contemplem os ajustes necessários da negociação centralizada às condições de cada setor de atividade.

Além disso, considerando que a questão fiscal é um componente essencial da política de estabilização, os partidos políticos com representação parlamentar devem fazer parte do mesmo acordo ou de outro complementar. Finalmente, se o pacto chega a estender-se até a discussão das reformas estruturais (trabalhista, previdenciária, tributária etc.) todos os atores mencionados, além das organizações da sociedade civil que representam o interesse geral, devem ser incluídos.

Finalmente, é necessário considerar a configuração do acordo e sua mecânica de funcionamento. Nesse sentido, há pelo menos três questões a levar em conta: i) que pode ser conveniente institucionalizar o pacto mediante a criação de um Conselho Econômico Social com regras de funcionamento simples e transparentes; ii) que o formato de participação deve ter uma “geometria flexível”, que permita a adaptação às mudanças de contexto e aos temas a negociar ao longo do tempo, bem como a participação de diferentes atores, de acordo com os temas em pauta; iii) que as negociações exijam assessoramento “especializado”, independentemente dos interesses específicos dos atores envolvidos. Um organismo que pode oferecer esse tipo de assessoramento é o recentemente criado Escritório de Orçamento do Congresso; outros dois cuja criação merece ser considerada são um Conselho de Assessores Econômicos (CAE), ao estilo do que funciona nos Estados Unidos, constituído por economistas de diversos enfoques e reconhecida capacidade, e outro para prestar assessoramento nas áreas trabalhista, previdenciária e de políticas sociais.

CONCLUSÕES

Para concluir, parece evidente que a gravidade da crise econômica que enfrentamos tornará necessário que o governo celebre acordos com a oposição política e os atores econômicos e sociais mais relevantes. A proximidade do abismo é um incentivo poderoso para tentá-los. Ter claro para que e com quem celebrar acordos é crucial para que tenham alguma utilidade. Na melhor hipótese, sair do labirinto em que nos encontramos será muito difícil. Porém, não há dúvida de que sem esses acordos será praticamente impossível.

² N. do T.: AUH (Asignación Universal por Hijo) é uma transferência monetária similar ao programa Bolsa Família.