

Nota informativa



Um governo que apoia e aprova reformas: 30 meses da agenda econômica

Terça-feira, 29 de junho de 2021

RESUMO

- O período de 30 meses de governo se mostrou desafiador, com ocorrência de vários eventos econômicos adversos, o maior dos quais foi a grave crise sanitária e econômica provocada pela pandemia da Covid-19.
- No entanto, o governo se manteve firme na implementação, em parceria com o Congresso Nacional, da sua agenda econômica, que tem como dois principais pilares a consolidação fiscal e as reformas pró-mercado para aumento da produtividade.
- Na agenda de consolidação fiscal, importantes reformas foram aprovadas: Reforma da Previdência, Lei do Contribuinte Legal, Leis Complementares nº 173 (amparo aos entes subnacionais), 176 (resolução do passivo da Lei Kandir), 178 (aperfeiçoa a Lei de Responsabilidade Fiscal), 179 (autonomia formal do Banco Central), a Emenda Constitucional 109 (PEC Emergencial), entre outras.
- Em março de 2021 o governo reduziu, de maneira unilateral, em 10% o imposto de importação para 1.495 produtos.
- Na agenda de reformas pró-mercado, importantes avanços a serem destacados são Cadastro Positivo, abertura do mercado de gás, lei das agências reguladoras, MP da liberdade econômica, Novo FGTS, novo marco do saneamento básico, nova lei de falências, nova lei de licitações, novo marco das agências reguladoras, novo marco das agências reguladoras, novo marco das *startups*, MP da Eletrobras, entre outros.
- A consolidação fiscal e as reformas pró-mercado continuam, e o Governo, em parceria com o Congresso Nacional, seguirá firme na implementação da agenda de liberdade econômica.
- É fundamental continuar avançando nessa agenda econômica, pois ela traz benefícios de longo prazo para os brasileiros e estabelece condições para crescimento econômico sustentável. Maior crescimento do PIB, aumento da produtividade, aumento do investimento privado, aumento do emprego e de renda dos brasileiros, taxa de juros estrutural mais baixa e inflação mais baixa são alguns dos benefícios provenientes do binômio de reformas pró-mercado e aprofundamento no processo de consolidação fiscal.

1. Introdução

Ao final de junho, encerrou-se o período de 30 meses de governo. Nesse intervalo de tempo, houve grandes avanços na agenda econômica, que se baseiam no comprometimento da elevação do crescimento econômico - através do aumento da produtividade e correção da má alocação dos recursos - e conforme a máxima “mais Brasil e menos Brasília” - que significa um Estado menor e mais eficiente, que busque, cada

vez mais, servir melhor à população. Dessa forma, a agenda econômica pode ser definida pelo binômio de reformas pró-mercado e aprofundamento no processo de consolidação fiscal.

Deve-se ressaltar que o cenário tem sido desafiador neste período. Em 2019, o aprofundamento da recessão na Argentina, um dos principais parceiros comerciais, teve efeitos relevantes nas exportações industriais, com efeito na produção manufatureira. Ademais, a pandemia da Covid-19, que teve efeitos devastadores na saúde e na economia, originou a maior recessão global desde a 2ª Guerra Mundial, com impacto significativo na atividade brasileira. Outros fatores conturbaram o cenário econômico, a saber: o desastre ambiental de Brumadinho e o risco hidrológico, devido ao baixo nível nos reservatórios nos anos anteriores e ao baixo índice pluviométrico.

No entanto, este texto mostra que, apesar das adversidades, a agenda econômica tem progredido neste período, graças ao trabalho conjunto do Governo Federal e do Congresso Nacional. Destaca-se, também, que, embora tenha havido grande avanço, é importante a aprovação de novas medidas para o desenvolvimento do país. A rápida recuperação da atividade, a ancoragem das expectativas de inflação longas, a redução estrutural da taxa de juros real, o aumento do investimento privado, a redução do desemprego no mercado de trabalho e o elevação da renda de brasileiros não são circunstanciais ou conjunturais, mas refletem os efeitos de uma agenda reformista que busca maior bem-estar da população.

2. Retomada econômica e agenda de reformas

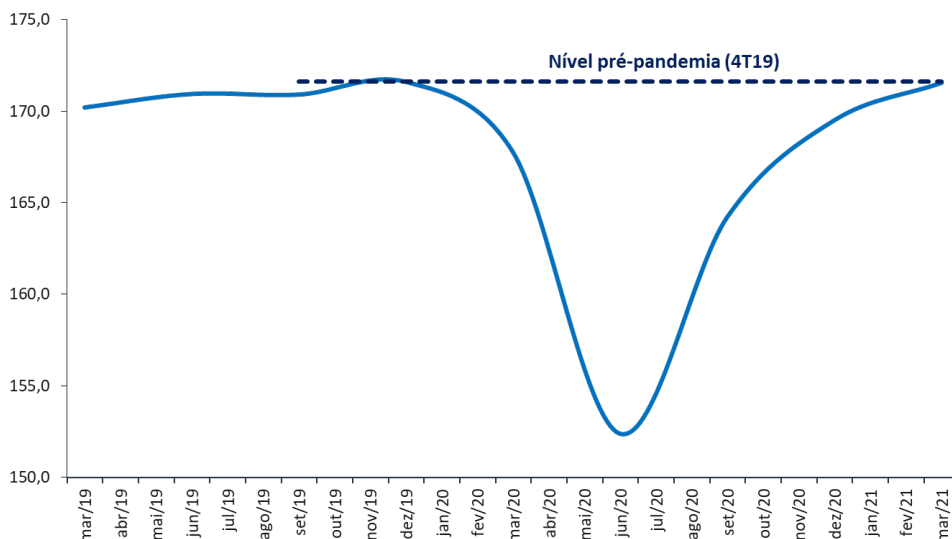
O artigo de Cerra e Saxena (2017)¹, que analisa o comportamento dos países em relação a recessões e retomadas, traz duas conclusões marcantes: i) raramente os países que entram em recessão recuperam a tendência do PIB pré-crise e; ii) os países em desenvolvimento apresentam maior número de recessões, distanciando-se mais da tendência de crescimento. Ou seja, o artigo indica que a frequência e a profundidade das recessões nos países emergentes são maiores em comparação com os países desenvolvidos. Ademais, como as recessões normalmente distanciam o PIB da tendência anterior da atividade, recessões mais profundas e frequentes tornam o PIB dos emergentes cada vez mais distante do nível potencial. Essa descrição do artigo traduz de forma empírica e científica a expressão conhecida dos economistas brasileiros para determinar o crescimento como “voo de galinha” – crescimento rápido, mas temporalmente curto.

A diferença do número de recessões no Brasil e nos Estados Unidos exemplifica o argumento acima. Enquanto os Estados Unidos, desde 1981, entraram em 5 recessões, o Brasil teve 10 recessões. Segundo o NBER, que data os ciclos econômicos nos Estados Unidos, a recessão mais longa neste período foi de 1 ano e meio. No Brasil, o CODACE indica que houve duas recessões de quase 3 anos (11 trimestres), sendo que a última retração do PIB mais longa ocorreu no período de 2014-16.

Outra característica marcante é que, em todas as retomadas do PIB brasileiro, a atividade nunca recuperou a tendência anterior. Ou seja, após as retrações econômicas, o nível do PIB fica, em média, 7 p.p. abaixo da tendência anterior. No entanto, deve-se destacar que a distância atual do nível do PIB em relação à tendência linear anterior é de apenas 2%, resultado direto da recuperação em forma de “V” da economia brasileira da crise econômica da pandemia.

¹ Cerra, V. e Saxena, Sweeta (2017). *Booms, Crises, and Recoveries: A New Paradigm of the Business Cycle and Its Policy Implications*. IMF Working Paper. WP/17/250.

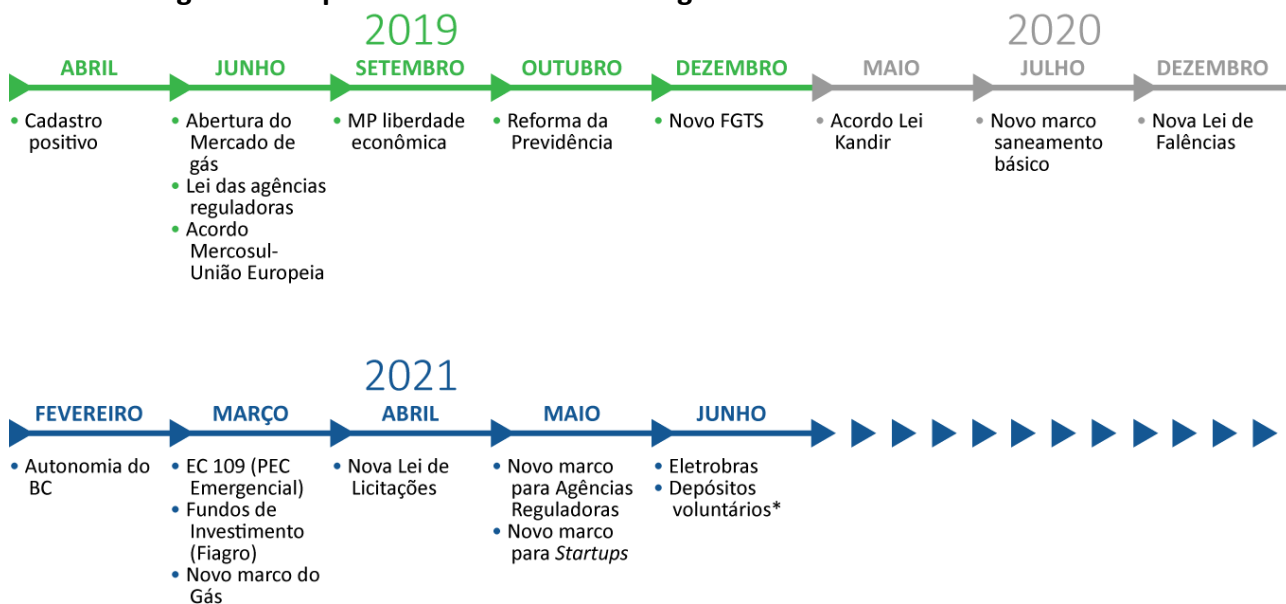
PIB encadeado com ajuste sazonal



Fonte: IBGE

A rápida e robusta recuperação da economia não se deu por acaso; é resultado de um conjunto de medidas que pode ser definida pelo binômio consolidação fiscal e reformas pró-mercado. As reformas que elevam a produtividade permitem que o capital flua para os setores e empresas com maior retorno, corrigindo a má alocação e garantindo o ambiente de negócios mais favorável. Outro conjunto de medidas pode ser caracterizado pelo aperfeiçoamento do arcabouço fiscal, que reduz o risco de insolvência do governo, eleva a poupança nacional, diminui os juros estruturais da economia e garante uma inflação de médio prazo consistente com as metas estipuladas pelo CMN.

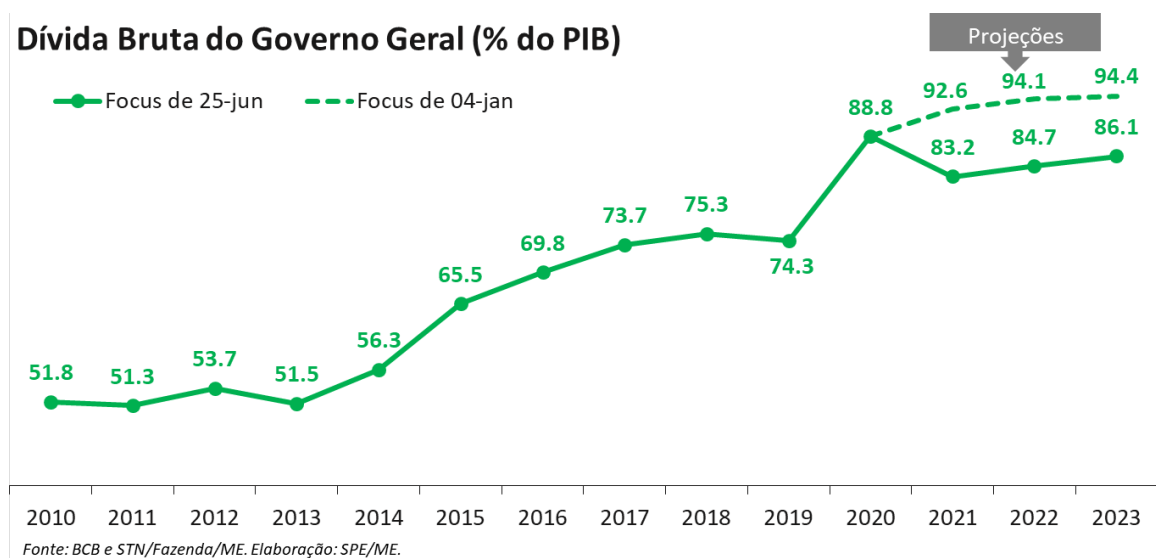
Medidas legislativas aprovadas nos 30 meses de governo



Na agenda de consolidação fiscal, importantes reformas foram aprovadas. Em menos de 30 meses de governo, e em parceria com o Congresso Nacional, delineou-se um novo arcabouço fiscal. A reforma da previdência foi apenas a primeira e a mais popular dessas medidas legislativas. Entretanto, deve-se destacar a lei do contribuinte legal (transação tributária), que já negociou R\$ 100 bilhões em créditos e possibilitou que milhares de contribuintes pudessem regularizar seus débitos. Em pleno período da pandemia, várias medidas fiscais foram adotadas, buscando garantir a sustentabilidade das contas públicas para os entes federativos. A Lei Complementar nº 173, ao amparar os estados e municípios, impediu aumento de salário

para funcionários públicos em 2020 e 2021. Já a Lei Complementar nº 176 resolveu o passivo da Lei Kandir, pois pacificou o litígio sobre as perdas arrecadatórias. A Lei Complementar nº 178 aperfeiçoa alguns pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal e estabelece um programa de ajuste para os estados e municípios, possibilitando gatilhos para os entes subnacionais. A Emenda Constitucional 109, conhecida como PEC Emergencial, desvinculou recursos de fundos, que puderam aumentar a reserva de liquidez para o pagamento da dívida, e trouxe mecanismos de controle de gastos para a União, estados e municípios, constituindo gatilhos para ajuste de gastos.

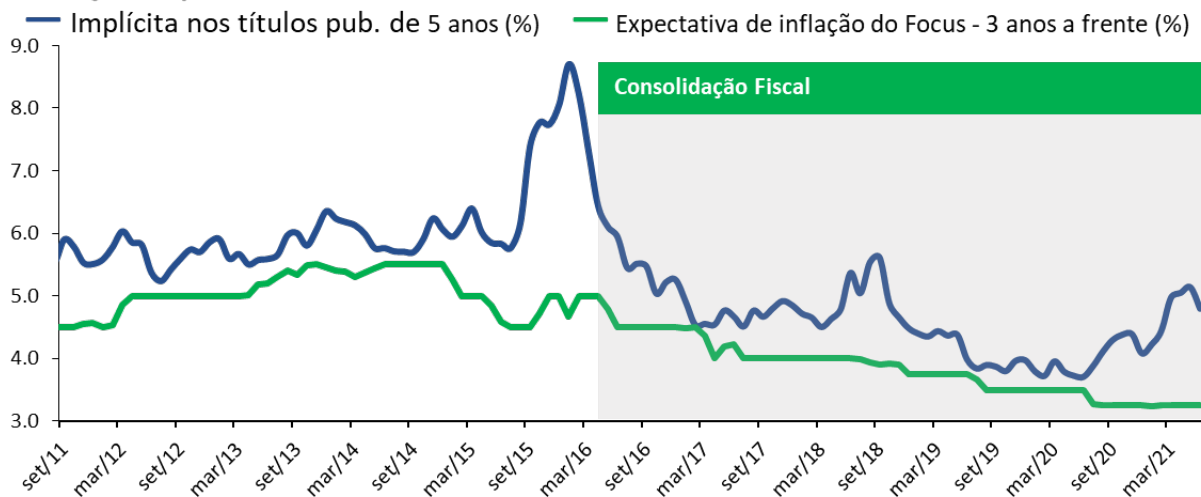
Deve-se salientar que o Governo Federal não se eximiu de criar um escudo de proteção para a população brasileira em meio a uma das maiores crises sanitárias. No entanto, o aumento de gasto temporário para reduzir os efeitos nefastos da pandemia foi acompanhado por medidas que garantissem o equilíbrio fiscal no médio prazo e mantivessem a convergência da razão dívida/PIB. A história brasileira mostra que o descontrole fiscal reduz o poder de compra das famílias, encarece o investimento e eleva o desemprego, prejudicando principalmente as famílias mais pobres.



Os resultados positivos da consolidação fiscal podem ser observados em diversos indicadores. A menor incerteza reduziu o risco-país (CDS), que no último mês caiu, em média, para 163. Os efeitos positivos reverberam na menor taxa de juros real longa e contribuem para apreciação cambial. Em relação aos indicadores fiscais, observa-se melhora do resultado mensal. Os dados divulgados pela STN indicam superávit primário do Governo Central para os primeiros 5 meses em 2021 de R\$ 19,9 bilhões. Este é o primeiro resultado positivo desde 2015, e o montante é o maior valor desde 2013. A melhora dos indicadores fiscais e econômicos possibilita a redução do nível de endividamento após a elevação da dívida para acomodar os gastos da pandemia. Observa-se que, ao contrário do começo deste ano, projeta-se redução em 5 p.p da dívida bruta. Ou seja, o aumento relevante do endividamento em 2020 já está sendo revertido antes do que se projetava.

Adiciona-se ao desenvolvimento do arcabouço fiscal a aprovação Lei Complementar nº 179, que versa sobre a autonomia formal do Banco Central. O fortalecimento institucional do Banco Central e uma política fiscal sustentável tornam a política monetária mais crível. Dessa forma, as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) reduziram consistentemente a meta de inflação para 2022, 2023 e 2024. Por consequência, projeta-se que a inflação, mesmo estando temporariamente acima da meta, convirja para os valores estipulados pelo CMN. A convergência é ratificada pela ancoragem da expectativa de inflação, rechaçando qualquer possibilidade de processo inflacionário permanente. Os indicadores de mercado e as expectativas coletadas pelo Focus para os horizontes mais longos mostram a credibilidade da política monetária e expectativa de convergência da inflação para a meta.

Inflação esperada



Fonte: BCB e Anbima.

Como apontado no início do texto, as retomadas da atividade brasileira após as recessões não conseguem recobrar a tendência anterior. Esse efeito se dá pela perda de produtividade e, normalmente, a má alocação de recursos, haja vista os incentivos incorretos dados pelo gasto público na tentativa de acelerar o crescimento pós-crise. Este governo tem uma clara avaliação de que a baixa produtividade é uma das principais causas das baixas taxas de crescimento econômico observadas nos últimos 30 anos. Dessa forma, um robusto conjunto de medidas microeconômicas pró-mercado que visam aumentar a produtividade foi implementado no período.

Destaca-se o maior leilão de petróleo do mundo, que ocorreu através da revisão do contrato de cessão onerosa. O Novo FGTS permitiu que trabalhadores pudessem acessar parte de seus saldos através do Saque Aniversário, corrigindo, assim, algumas distorções no mercado de trabalho. Atualmente, mais de 10 milhões de trabalhadores já acessam seus depósitos através dessa modalidade, ademais, este estoque movimentou um mercado de recebíveis com mais de R\$ 11 bilhões em garantias. A Lei de Liberdade econômica busca desburocratizar diversos processos, fortalecendo o empreendedorismo, reduzindo ou até mesmo extinguindo algumas exigências. A Nova Lei do Agronegócio dedica-se a fomentar o crédito privado através de novos instrumentos financeiros e proporcionar melhores garantias, possibilitando ao produtor acesso mais fácil ao crédito privado e a taxas mais baixas.

Novos marcos legais foram aprovados no Congresso Nacional. Essas medidas reduzem os entraves ao investimento e permitem que o capital privado possa ser alocado buscando maior retorno. Nos últimos 30 meses foram aprovados o novo marco do saneamento, do gás, das agências reguladoras e das *startups*. Outras leis que buscam elevação da eficiência fizeram parte da agenda legislativa, como a nova lei de falências e a nova lei de licitações. Ademais, buscando aumento da produtividade, houve redução unilateral de 10% no imposto de importação para 1.495 produtos e avanço na agenda de concessões.

De forma geral, essas medidas buscam aumentar a produtividade da economia via correção da má alocação de recursos, aprimoramento dos marcos legais e aumento da segurança jurídica, privatizações e concessões, abertura comercial, desburocratização e melhoria do ambiente de negócios.

Entretanto, a continuidade da agenda é de suma importância para o desenvolvimento do país. Para este ano, e em parceria com o Congresso Nacional, as medidas legislativas continuam avançando. O exemplo é a aprovação recente da MP da Eletrobrás e do PL 3877/2020, que autoriza o Banco Central a receber depósitos voluntários remunerados, em consonância com outros bancos centrais. No entanto, há muito para ser feito.

Destacam-se alguns projetos que já passaram pela Câmara e aguardam aprovação no Senado como PL cambial, BR do mar e licença ambiental.

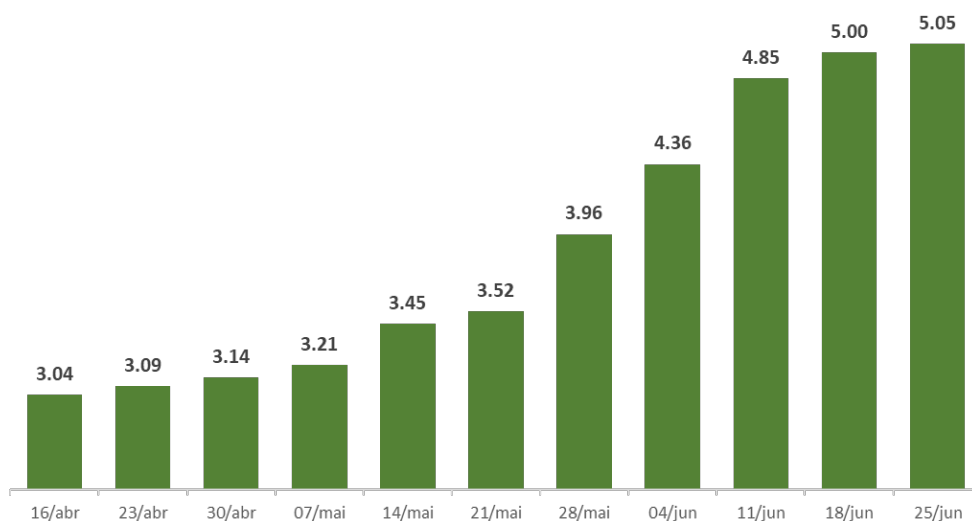
Medidas Legislativas em tramitação

Projetos em tramitação na Câmara	Projetos em tramitação no Senado
Reforma Tributária – PL 3877/ 2020	BR do Mar (Cabotagem) – PL 4199/2020
Modernização do Setor Elétrico - PLP 232/2016	Marco Legal do mercado de Câmbio - PL 5387/2019
Reforma Administrativa – PEC 32/2020	PL 3729/2004 – Licença Ambiental
Teto Remuneratório - PL 6726/2016	PLS 261/2018 – Autorização de ferrovias
Debêntures de Infraestrutura - PL 2.646/2020	PL 3178/2019 – Mudança do regime de partilha para concessão
Concessões e parcerias público-privadas - PL 7063/2017	
Correios - PL 591/21	

Outras medidas que estão em discussão no Congresso Nacional e que devem ser discutidas pelas duas casas são a modernização do setor elétrico, a mudança do regime de partilha para concessões, o novo marco de parceria público-privadas, Correios, Projeto de Lei de autorização de ferrovias, aprimoramento das debêntures de infraestrutura, Marco Legal do Mercado de Câmbio e o Teto Remuneratório. Deve-se ressaltar a importância da Reforma Tributária e Administrativa no processo legislativo, pois, através dessas, busca-se a modernização do Estado, correção das ineficiências, realinhamento dos incentivos econômicos, tornando o país mais eficiente.

Essas medidas propostas pelo Governo Federal e em discussão no Congresso Nacional são a continuidade do binômio da consolidação fiscal e agenda pró-mercado. Essa agenda fundamentou a rápida retomada da economia no ano passado e pavimenta um maior crescimento de longo prazo no país. O sucesso dessa agenda não é uma conquista do Governo Federal ou do Congresso Nacional, mas sim, do Brasil.

Dessa forma, no curto prazo a economia apresenta bons motivos para esperarmos um forte crescimento em 2021: o bom carregamento estatístico de 2020, o cenário internacional favorável, a taxa de poupança elevada, a rápida recuperação do investimento, o mercado de crédito robusto e, dado que o desemprego concentrou-se fortemente no setor informal, espera-se crescimento da taxa de ocupação com a evolução da vacinação. Observa-se revisões positivas do consenso de mercado para o PIB deste ano. Assim, projeta-se crescimento superior a 5% para 2021, elevação de 2 p.p. em relação as estimativas de dois meses atrás.

Projeção de crescimento do PIB (%) para 2021

Fonte: Banco Central do Brasil - Focus

Os principais riscos de curto prazo são a evolução da pandemia, o risco hidrológico e a situação fiscal ainda delicada. Ressalta-se que o risco hidrológico tem um componente conjuntural associado a falta de chuvas, mas tem também um problema estrutural, daí a necessidade de se aprovar a privatização da Eletrobrás e reformas nos marcos legais que melhorem a eficiência do setor energético.

No longo prazo, é fundamental compreender e endereçar os choques negativos advindos da pandemia sobre a formação de capital humano. Ou seja, é importante estudar e propor medidas que corrijam os efeitos negativos desta crise sobre a saúde pública, a pobreza, a falência de empresas e o elevado endividamento das famílias, das empresas e do governo. Por isso é fundamental uma robusta agenda de reformas sobre o mercado de crédito, capitais e de garantias, aliada a uma ampla reforma sobre o mercado de trabalho.

Melhorar a eficiência na alocação de capital e trabalho tem forte potencial para dinamizar o crescimento de longo prazo, o que gera expansão do emprego e da renda. Aprimorar os marcos legais, abertura comercial, reduzir a má alocação de recursos, privatizar empresas e criar condições para a adoção de novas tecnologias são importantes medidas que tem grande impacto sobre a produtividade e crescimento da economia.

3. Conclusão

No último mês de junho, o governo completou 30 meses. Esse período se mostrou desafiador, no entanto, apesar de enfrentar uma das piores crises de saúde pública, a agenda de consolidação fiscal e reformas pró-mercado têm avançado.

Historicamente, a economia brasileira é mais suscetível às recessões do que os países desenvolvidos e as retomadas da atividade local não conseguem retornar para a tendência do PIB antes das crises. No entanto, observa-se que a recuperação atual foi rápida e fundamentada na elevação do investimento. Atualmente, o nível do PIB está 2 p.p. abaixo da tendência pré-crise. Em 2020, o consenso de mercado chegou a prever retração de 6,5% na atividade econômica (com alguns analistas falando em quedas superiores a 9,0%). Em 2021 novamente as previsões de crescimento começam a subir e já superam o patamar de 5,0%.

Esse bom resultado econômico não é fruto do acaso, mas está diretamente relacionado ao binômio de reformas pró-mercado e do processo de consolidação fiscal. A taxa de juros reais manteve-se estruturalmente baixa e o capital pode ser alocado mais eficientemente, cabendo ao setor privado financiar e decidir quais são as melhores opções de investimento.

Diversas medidas legislativas foram aprovadas nestes 30 meses, mostrando que sem alardes e planos econômicos mirabolantes, há uma agenda determinada que busca corrigir os incentivos econômicos, permitindo a elevação do investimento e o maior crescimento de longo prazo. Essas medidas estão no maior interesse dos brasileiros, principalmente as famílias mais pobres. Certamente desafios ainda existem e não devem ser minimizados. Fundamental, deve-se insistir na vacinação em massa, na consolidação fiscal e nas reformas pró-mercado. Mas apesar de toda incerteza, é fundamental reconhecer que a economia move-se.