

POLÍTICA ECONÔMICA EMERGENCIAL ORIENTADA PARA A REDUÇÃO DOS IMPACTOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: MEDIDAS FISCAIS, DE PROVISÃO DE LIQUIDEZ E DE LIBERAÇÃO DE CAPITAL

Mauro Santos Silva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia, em exercício no Ipea, e docente permanente no programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Este texto para discussão apresenta uma análise exploratória sobre as principais medidas de política econômica emergencial adotada pelo governo federal do Brasil no âmbito da estratégia de redução dos impactos da crise econômica, social e de saúde pública decorrentes da pandemia da Covid-19. O objetivo é identificar, sistematizar e analisar os principais eixos de ações extraordinárias instituídas no âmbito federal na fase inicial da crise, período correspondente ao quadrimestre março-junho de 2020.

O texto está organizado em seis seções. Após a introdução, a seção 2 apresenta considerações sobre a conjuntura macroeconômica. A seção 3 trata sobre os procedimentos de flexibilização das regras de governança fiscal que permitiram a execução das medidas de política fiscal por parte do governo federal. A seção 4 analisa as medidas de natureza fiscal, a seção 5 analisa as medidas de provisão de liquidez e liberação de capital. Por fim, são apresentadas considerações finais referentes aos temas abordados no texto.

Os trabalhos de elaboração desse texto tomaram por base, primordialmente, os documentos governamentais publicados no período analisado, em especial as emendas constitucionais, medidas provisórias, leis, decretos emitidos pelo Poder Executivo, decretos emitidos pelo Poder Legislativo e resoluções emitidas pelo Banco Central. Os dados e informações mencionados neste estudo foram obtidos em banco de dados e em estudos publicados por órgãos governamentais ou instituições multilaterais de pesquisa, acompanhamento da política fiscal e/ou de gestão de política econômica.

As medidas adotadas envolveram um conjunto de mudanças institucionais orientadas à criação de condições de governança fiscal adequadas ao uso de instrumentos necessários ao enfrentamento da crise de saúde pública e seus desdobramentos sobre a economia. Foi mobilizado um rol diversificado de instrumentos de política fiscal e monetária de natureza extraordinária e orientados ao alcance de múltiplos objetivos.

Os eixos fundamentais que organizam a estratégia de política econômica extraordinária são: a garantia de renda mínima a trabalhadores com relação formal de emprego e à população em situação de vulnerabilidade; a repactuação de dívidas e a instituição de transferências fiscais aos estados e municípios de modo a manter suas capacidades de pagamento de compromissos financeiros; a oferta de crédito subsidiado ao setor empresarial mediante bancos públicos; a instituição de mecanismos de renúncia tributação orientados ao suporte das atividades empresariais; a provisão de liquidez ao sistema financeiro; e a liberação de capital regulatório das instituições financeiras.

O ambiente no qual são tomadas as decisões de política econômica é caracterizado por fortes incertezas em relação à extensão, abrangência e intensidade das crises da economia brasileira e da economia internacional. Este contexto também gera incertezas sobre as escolhas de política econômica, notadamente quanto aos instrumentos a serem mobilizados, quanto ao volume de recursos a serem alocados nas diferentes iniciativas de política e quanto ao tempo que os estímulos fiscais e monetários devem ser implementados. Estas questões permanecem em aberto na agenda de temas econômicos em discussão no Brasil, passados quatro meses do início da pandemia.

Muitas das iniciativas de política econômica foram adotadas pelo governo mediante uso de Medida Provisória, algumas ainda estão em fase de tramitação nas duas casas do Congresso Nacional e, conseqüentemente, sujeitas a alterações decorrentes de pareceres de relatores ou de emendas parlamentares. Outras iniciativas estão em fase de regulamentação. As que estão em plena execução estão sujeitas a modificações, em especial, relacionadas ao volume de recursos a serem alocados, condições de execução e prazos de vigência. Portanto, é adequado supor que nos próximos meses haverá mudanças na configuração das políticas

e nos procedimentos de implementação capazes de gerar aspectos novos e relevantes não considerados no âmbito deste texto.

As mudanças na estrutura institucional de governança fiscal admitidas pelas cláusulas de escape possuem aplicabilidade restrita ao período de vigência do decreto de estado de calamidade pública, ou seja, até 31 de dezembro de 2020. A probabilidade muito forte de que os efeitos da crise sobre a atividade econômica e o funcionamento do mercado de trabalho devam se propagar para além do exercício financeiro em curso mantém em aberto as questões relacionadas à viabilização financeira da prorrogação das políticas orientadas à recuperação da capacidade de endividamento, ao incentivo às decisões de produção e investimentos empresariais, à geração de empregos qualificados e à proteção à população em situação de vulnerabilidade social.

O cenário requer uma estratégia de política econômica compatível com a continuidade da execução das medidas extraordinárias de natureza fiscal ao longo do período de pandemia, a estruturação de condições para a retomada do crescimento econômico e a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo. Esta agenda demanda reflexão sobre a composição do gasto público, ao perfil do sistema tributário, em especial as renúncias e a regressividade tributária, e a própria configuração do arranjo institucional de governança fiscal adotado no Brasil, inclusive quanto ao mecanismo de governança referente ao controle da expansão dos gastos públicos. Políticas fiscais ativas e anticíclicas, no curto prazo, podem ser conjugadas com um sistema de governança fiscal compatível com a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo, em uma economia orientada à produtividade, ao emprego e ao bem-estar social.

Uma agenda de pesquisa aplicada deverá responder sobre os termos e condições necessários à manutenção das medidas extraordinárias de política econômica e à adoção de novas medidas capazes de constituir uma estrutura de incentivo à retomada dos investimentos e do crescimento econômico. Também é importante monitorar os procedimentos de implementação, os processos de mobilização dos recursos orçamentários e financeiros, e os impactos econômicos e sociais decorrentes das medidas de política vis-à-vis os objetivos declarados e as possíveis repercussões não antecipadas. Igualmente relevante

é a análise dos efeitos redistributivos decorrente da operacionalização de instrumentos de política pública que sustentam a atual estratégia de atuação do Estado, de modo a promover em tempo oportuno os ajustes necessários e a retomada do crescimento em bases socialmente sustentáveis.

SUMÁRIO EXECUTIVO