

PARA ALÉM DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Os próximos passos da agenda econômica



Introdução

Depois de mais de dois anos de reviravoltas, a novela da aprovação da reforma da Previdência está finalmente nos últimos capítulos. É um alívio: não mexer no sistema era uma opção pelo desastre. Mas a mudança está longe de significar o fim dos problemas fiscais, não só porque a reforma que virá será a possível, não a ideal, mas principalmente porque em economia, como na vida, não existe bala de prata que resolva todos os problemas. No afã de aprová-la, aliás, seus efeitos benéficos imediatos para a economia foram exagerados. Ela envia um ótimo sinal, é verdade, mas o trabalho de reformas está apenas no início.

E o que vem pela frente? É disso que trata este relatório, composto de três visões complementares sobre o avanço de uma agenda de reformas para o país. O primeiro artigo, do cientista político Sérgio Praça, baseia-se numa análise da equipe econômica, avaliando seu grau de capacidade técnica e política, para estimar as perspectivas de aprovação e implantação de 15 políticas públicas. O segundo, um trabalho coletivo da Prospectiva Consultoria, analisa os contex-

tos e os resultados mais prováveis em cinco campos, incluindo a Previdência, a reforma tributária e a batalha pela melhora do ambiente de negócios. O terceiro texto, de Christopher Garman e Silvio Cascione, diretor para as Américas e analista sênior da consultoria Eurasia, respectivamente, examina a firmeza de sete pilares das reformas que pretendem sustentar (e de preferência elevar) o crescimento da economia brasileira.

De forma geral, o Brasil precisa de mais, muito mais reformas do que apenas a da Previdência. A retomada do otimismo de produtores e consumidores depende da constatação de que o trabalho de remoção de obstáculos esteja avançando e, mais do que apenas expectativas, precisa efetivamente dos resultados desse avanço — com melhora do ambiente de negócios, redução de tarifas, privatizações etc.

A estrada é longa, tortuosa e cheia de buracos. Ajuda muito ter um bom mapa.

O placar das políticas públicas

Uma análise da qualidade técnica, da capacidade de negociação, do ritmo no Congresso e da facilidade de implementação de 15 propostas de reforma de políticas públicas

SÉRGIO PRAÇA E EQUIPE*

Depois de mais de dois anos de discussões, a reforma da Previdência Social, essencial para o equilíbrio dos gastos do governo, está finalmente bem encaminhada. O otimismo em relação a ela teve efeito imediato no mercado financeiro, com alta significativa do valor das ações na bolsa e queda da cotação do dólar.

Para a retomada do crescimento econômico, porém, a reforma da Previdência é condição absolutamente necessária, mas não suficiente. Longe disso. O Brasil precisa de um conjunto de correções de rumo, reformas e choques de eficiência. Essa pauta está razoavelmente contemplada no programa econômico do governo Bolsonaro.

As questões são: será aprovada, e como será implementada? Com que eficiência, em que prazo? Se o bom começo para a reforma da Previdência permite algum otimismo generalizado em relação ao clima para as reformas, o sucesso de cada uma delas depende de diversos fatores. É isso o que propomos analisar neste artigo.

* Sérgio Praça é professor na Escola de Ciências Sociais da FGV e colunista de EXAME
Equipe: Ana Angélica Soares, doutoranda na FGV; Carina Botelho, cientista política, doutora pela UERJ; Gabriel Lecornier, graduando em ciências sociais pela FGV; e Joana Macedo, doutora em ciências sociais pela PUC-RJ

Elencamos 15 propostas de reformas (do governo Bolsonaro ou do Congresso) e avaliamos suas perspectivas em quatro dimensões: a qualidade técnica esperada, a habilidade para negociação, o andamento da proposta no Congresso e suas possibilidades de implementação satisfatória. A avaliação das duas primeiras dimensões, por sua vez, foi feita com base em uma análise da equipe econômica, desde o ministro até seus assessores nas diversas áreas, especialmente os que ocupam cargos de Natureza Especial (NE) e de Direção e Assessoramento Superior (DAS) dos níveis 5 e 6. Essa análise está detalhada no final do artigo.

O quadro geral que surge dessa avaliação é misto. Há propostas com ótimas chances de ir adiante e outras que enfrentam dificuldades quase intransponíveis. Mas há, principalmente, propostas no meio do caminho — que tanto podem se beneficiar da instalação de um clima reformista quanto empacar na inércia de uma administração errática. Esta avaliação, portanto, faz parte de um quadro dinâmico, em que a alteração de qualquer elemento pode trazer impactos para todo o cenário. Não é o mesmo que dizer que tudo pode acontecer; é apontar os obstáculos mais claros e os movimentos possíveis no xadrez multidimensional da política brasileira.

Vamos a eles.

Reforma orçamentária: orçamento base zero

O QUE É

Trata-se de mudar o processo orçamentário brasileiro para que, anualmente, a lista de políticas públicas federais (e seu orçamento) seja “zerada” e redefinida com base não na execução orçamentária do ano que passou mas nas necessidades estimadas do ano que está para chegar. O método foi criado pela empresa de equipamentos eletrônicos Texas Instruments na década de 60. Na política, foi usado pela primeira vez em 1973 pelo ex-presidente americano Jimmy Carter quando governava o estado da Geórgia. Seus defensores apontam que o processo normal de compor o Orçamento para o próximo ano é contaminado demais pelo passado e estimula os departamentos a inventar gastos desnecessários para não perder tamanho, enquanto no orçamento base zero cada departamento precisa estabelecer suas metas com mais transparência, justificando a necessidade de recur-

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Trâmite no Congresso

0

1

2

3

4

5

sos. Seus críticos afirmam que é um processo muito mais demorado, que consome tempo e energia demais — possivelmente porque sua proliferação levou a inúmeros casos de instituições que não o aplicam direito. O OBZ é uma das marcas da cultura da firma de investimentos 3G Capital, do empresário Jorge Paulo Lemann.

A CHANCE

A Secretaria de Orçamento Federal, ligada à Secretaria Especial da Fazenda, não tem condições de propor um bom projeto — pelo menos por enquanto. Mesmo se conseguir sua aprovação, é uma proposta de difícil implementação prática.

Reforma orçamentária: orçamento impositivo

O QUE É

A PEC do Orçamento Impositivo (PEC nº 34/2019) foi aprovada com facilidade no primeiro turno pela Câmara e pelo Senado, para surpresa de todos. Ela foi imposta pelo Legislativo e, entre outras coisas, torna obrigatória a execução de emendas orçamentárias de bancadas estaduais, algo que ajuda os parlamentares a agradar aos eleitores. Essa PEC limita ainda mais as já complicadas escolhas orçamentárias do presidente. O governo dispõe de alguns mecanismos para minimizar os piores efeitos disso — como demorar bastante para executar as emendas, incluindo-as como “restos a pagar” nos gastos do ano seguinte —, mas o saldo é muito ruim para Bolsonaro (e futuros chefes do Executivo).

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

NÃO SE APLICA

Capacidade de negociação

NÃO SE APLICA

Facilidade de implementação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Trâmite no Congresso

NÃO SE APLICA

DILEMAS

Na prática, como se viu nas primeiras votações da reforma da Previdência, parlamentares podem se contentar com um recurso ou outro para seus municípios prediletos, dada a escassez atual no processo orçamentário. Mas a barganha entre presidente e partidos sofreu um duro golpe.

Reforma tributária

O QUE É

O governo articula-se para encaminhar ao Congresso uma Proposta de Emenda Constitucional de Reforma Tributária que tramite paralelamente às propostas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Antecipando parte do conflito político, é possível que o texto do governo abarque alguns pontos desejados pelos parlamentares. O deputado Aguinaldo Ribeiro (PP), relator da PEC que já tramita na Câmara, sinalizou fortemente nesse sentido.

Está cada vez mais claro que a proposta do governo Bolsonaro terá três pilares: um imposto sobre valor agregado (IVA) para unificar impostos federais, a reestruturação do imposto de renda e a volta de um “imposto único” no estilo da extinta CPMF. A arrecadação do governo aumentaria rapidamente, mas haveria um alto preço a ser pago em termos de distorções econômicas e regressividade tributária (com óbvias consequências para a desigualdade

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

no país). A proposta incluiria ainda a redução da alíquota do imposto de renda para empresas — a perda de arrecadação provocada por essa medida seria compensada pela tributação dos dividendos que as empresas distribuem aos sócios.

A proposta da Câmara dos Deputados foi montada pelo CCiF — Centro de Cidadania

Fiscal, liderado pelo economista Bernard Appy. O intuito é desonerar o que é essencial à produtividade e à expansão econômica. A proposta de Appy prevê a substituição, em um período de dez anos, de cinco tributos que hoje incidem sobre o consumo de bens e serviços por um imposto unificado cuja alíquota estimada é de 20%.

O projeto também acaba com benefícios fiscais para bens ou serviços. Em compensação, as empresas poderiam recuperar o imposto pago em tudo o que comprem para sua atividade produtiva, como insumos e matérias-primas (como o imposto sobre valor agregado, IVA). A carga tributária, no en-

tanto, não vai diminuir. A intenção de Rodrigo Maia é evitar que os parlamentares dependam da proposta do governo para seguir com a agenda. O Senado está, por enquanto, mais focado na reforma da Previdência.

A CHANCE

A disposição para o diálogo com governadores será fundamental. E nesse quesito a equipe do presidente tem tudo para sair na frente. Caso não saia, e logo, a chance de aprovação diminui. Qualquer que seja a proposta aprovada, porém, há grande probabilidade de disputas judiciais atrapalharem sua boa implementação, pois mudanças em tributação sempre resultam em pessoas, governos e empresas diretamente afetados. O lado positivo é que, do ponto de vista técnico, a Receita Federal e suas equivalentes estaduais e municipais estão bem capacitadas para implementar novas políticas.

Reforma previdenciária

O QUE É

Inicialmente, a proposta de emenda constitucional da reforma da Previdência previa idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens (com contribuição mínima de 20 anos) e alíquotas progressivas, com 12 anos de transição do regime antigo para o regime novo. Mas, após a votação dos destaques ao texto-base aprovado nas duas votações pela Câmara dos Deputados, algumas mudanças foram feitas. Houve a diminuição do tempo de contribuição para as mulheres de 20 para 15 anos (para dar entrada na aposentadoria) e de 40 para 35 anos para alcançar a aposentadoria integral. Outra mudança foi na regra de transição para os homens: caiu de 20 para 15 anos para os que estão na transição, mas somente quem contribuir por 40 anos garantirá o valor máximo da aposentadoria. A idade mínima, coração da reforma, manteve-se para todos, exceto professores (55 anos para homens, 53 para mulheres) e policiais (53 anos para homens, 52 para mulheres).

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

Também estavam previstas mudanças na aposentadoria rural (idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, com contribuição mínima de 20 anos) e no benefício de prestação continuada (a proposta era que idosos recebessem 400 reais a partir dos 60 anos e, aos 70, o valor subiria para um salário mínimo). Mas essas alterações não foram realizadas.

A possibilidade de um regime de capitalização também não prosperou, por enquanto, e as chances de os senadores retomarem essa pauta são pequenas. Os interesses corporativos dos militares — que pleiteiam novo plano de carreira — são entraves significativos para a proposta de aumentar o tempo de contribuição deles de 30 para 35 anos, e de sua alíquota única de contribuição ir de 7,5% para 10,5%. Para que a PEC fosse aprovada, o governo optou por retirar as mudanças na previdência dos militares, que serão tratadas em um projeto de lei à parte. A intenção do governo com a PEC da Reforma era economizar 1,16 trilhão de reais em dez anos. Agora, com as mudanças na primeira vo-

tação em plenário pelos deputados federais, o governo prevê uma economia de 933 bilhões em dez anos, mais enxuta do que a proposta original. Ainda assim, o governo e o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, foram muito bem-sucedidos.

O governo ainda parece ter esperança de incluir o sistema de capitalização na nova Previdência. Faria isso por meio de outra PEC para não atrapalhar a aprovação desta — mas a probabilidade de a inclusão vingar é diminuta.

A CHANCE

Embora o consenso sobre a necessidade de reforma seja alto, sua aprovação final ainda depende da articulação de parlamentares que representam os grupos de interesse dos principais afetados pela reforma. Com a mudança na Secretaria de Governo, agora com o general Luiz Eduardo Ramos, que prometeu liberar mais cargos de confiança para partidos políticos, a tendência é que o resto da reforma passe com tranquilidade. Mas o jogo no Senado é um pouco delicado. Alguns senadores, mais notadamente Tasso Jereissati (PSDB), podem querer incluir estados e municípios na reforma, e isso devolveria a PEC à Câmara, correndo o risco de não ser aprovada. O plano B, mais provável, é propor uma PEC paralela incluindo estados e municípios. A baixa partidarização do debate sobre a reforma no ministério de Bolsonaro foi notável. Não houve ninguém que considerasse a reforma menos que crucial. A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, comandada por Rogério Marinho (PSDB), fez um excelente trabalho, cacifando seu chefe para voos mais altos.

5

Independência do Banco Central

O QUE É

A proposta do governo Bolsonaro é oficializar a autonomia do Banco Central, algo que já ocorre na prática, mesmo ainda sendo permitido o afastamento de membros da diretoria do banco pelo Executivo. À exceção do período em que Alexandre Tombini foi presidente do Banco Central, durante o governo de Dilma Rousseff, os dirigentes do banco não têm tomado decisões considerando as vontades dos políticos eleitos.

Segundo o projeto de lei encaminhado pelo presidente, o Banco Central teria a liberdade legal para tomar todas as decisões devidas sem risco de eventuais interferências políticas. O mandato do presidente do banco seria fixo e de quatro anos. A versão final do projeto apresentado ao Congresso em abril de 2019 (Projeto de Lei Complementar nº 112/2019) é ainda mais proteto-

ra dos dirigentes e do presidente do banco do que a desenhada pela Casa Civil. Nessa versão, o risco de membros do Banco Central ser responsabilizados judicialmente por seus atos diminui — e isso é ótimo para atrair bons nomes para as diretorias.

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

A CHANCE

Essa proposta está tecnicamente na estaca zero (na CCJ da Câmara, sem indicação de relator), mas conta com a simpatia do presidente da Câmara e da maior parte do Centrão, do PSDB e do Partido Novo. O que a emperra é não ser prioritária em relação a propostas mais difíceis. Mas a tendência é ser aprovada: a maioria dos países da OCDE tem BC independente, e sua aprovação será um passo importante para a retomada do grau de investimento. A implementação seria facilíssima, com pouco risco de judicialização.

Regulação (I): Lei Geral das Telecomunicações

O QUE É

O documento de transição de governo preparado por uma equipe dos ministérios do Planejamento e da Fazenda cita a Lei Geral das Telecomunicações como um tema importante. Embora não haja secretaria no Ministério da Economia que lide diretamente com o assunto, o governo aposta na aprovação do Projeto de Lei nº 79/2016, que, depois de ser aprovado em comissão no Senado Federal, teve chance de ser votado em plenário e não foi. Por isso, com o início da nova legislatura em 2019, voltou para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado. Um novo relator será escolhido para analisar só as 16 emendas feitas ao projeto original.

O projeto prevê que a Agência Nacional de Telecomunicações possa permitir, mediante solicitação da concessionária, que o serviço migre do modelo de concessão para o de autorização, passando o serviço de telefonia fixa definitivamente para a

iniciativa privada, guardadas algumas garantias de atendimento. Assim, os investimentos feitos pelas empresas em infraestrutura passam a pertencer a elas, em vez de passar para a União no fim da concessão. Isso confere segurança jurídica para novos investimentos, permitindo sua adaptação às necessidades de universalização da internet de banda larga.

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

A CHANCE

Não é uma proposta que enfrente grandes dificuldades. Porém, não há secretaria no Ministério da Economia que lide diretamente com o tema. A interação com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações seria relevante, em tese, mas o atual ministro dessa pasta (Marcos Pontes) dificilmente se interessará pelo assunto. Caso aprovada, a implementação deve ser simples.

Regulação (II): Lei Geral de Agências Reguladoras

O QUE É

Essa lei trata, entre outros temas, da interferência política em agências reguladoras do governo federal. Sua aprovação teria um saldo positivo para o governo Bolsonaro em sua agenda de melhoria da segurança jurídica no ambiente de negócios, pois define regras mais restritas para a nomeação de diretores. Atualmente, o presidente indica nomes e os senadores os aprovam ou rejeitam, com argumentos de qualidade variada; diversos ex-políticos ocupam espaço nas diretorias das agências. Com o embate entre Bolsonaro e o Congresso, os parlamentares queriam aproveitar o projeto para restringir seu poder nas nomeações. Segundo a versão aprovada pelos parlamentares, o presidente passaria a nomear os diretores de agências com base em listas tríplices. Os nomes da lista viriam de uma pré-seleção com base na análise do

currículo dos candidatos que atendessem a um chamamento público. Bolsonaro vetou esse trecho e continua com certa liberdade — sujeita, é claro, ao embaraço de eventualmente nomear incompetentes para dirigir as agências.

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

DILEMAS

Em tese, a implementação dessa lei é simples. Implica que haverá um mínimo de requisitos técnicos a ser cumpridos pelos dirigentes nomeados e o presidente continuará tendo certa liberdade para propor os nomes dos diretores das agências. Caso a lista tríplice não tivesse sido vetada por Bolsonaro, cada escolha de diretor poderia significar pressões cruzadas de grupos de interesse e dos próprios funcionários das agências.

Regulação (III): fusão de agências reguladoras

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

O QUE É

Uma das propostas em debate no governo Bolsonaro é redefinir o papel das agências reguladoras, que, segundo diversos integrantes da equipe econômica, é uma fonte de incerteza jurídica e aparelhamento político. O Ministério de Infraestrutura pretende enviar ao Congresso um projeto de lei criando a Agência Nacional dos Transportes (ANT) — junção da ANTT (de regulação dos transportes terrestres) com a Antaq (de terminais portuários). As demais funções das agências, como definição de editais, concessões e privatizações, fica-

riam a cargo dos ministérios. Segundo Tarcísio Freitas, o ministro da área, o modelo de enxugamento das agências reguladoras vem sendo empregado com sucesso na Itália e no Canadá.

A CHANCE

Como se trata de agências reguladoras da área de infraestrutura, é improvável que Marcelo Guarany, secretário executivo do Ministério da Economia, se envolva profundamente na discussão. O ministro Tarcísio Freitas lideraria o debate, ainda bastante incipiente. O risco jurídico é baixo, mas há razoável dificuldade burocrática em unir organizações com especialistas tão diferentes. O desafio imenso está no Legislativo, pela dificuldade em fazer parlamentares concordar com qualquer tipo de enxugamento da máquina administrativa, especialmente quando isso implica indicar um número menor de diretores de agências reguladoras. Caso seja aprovada, a fusão da ANTT com a Antaq terá muito mais chance de prosperar.

9

Privatizações (I): Eletrobras

O QUE É

Em linha com o pensamento do governo de Michel Temer, a equipe de Paulo Guedes considera prioridade privatizar a Eletrobras, incluindo holding e distribuidoras. As principais justificativas são a queda de 46% no patrimônio líquido da empresa de 2011 a 2015, a perda de 68% do valor de mercado em 2016 (em comparação com a máxima registrada em 2011) e as dívidas das distribuidoras, que chegam a 30 bilhões de reais. Mas em fevereiro o Ministério de Minas e Energia anunciou que a venda das ações da Eletrobras deverá ficar para 2020, pois o governo vai reavaliar o modelo de capitalização da empresa. A privatização é apontada como saída para melhorar a prestação de serviços, reduzir os

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

impactos regulatórios negativos sobre o setor elétrico e sanar problemas da empresa, cujos impactos financeiros e orçamentários recaem parcialmente sobre a União.

A CHANCE

A Secretaria de Desestatização e Desinvestimento, comandada por Salim Mattar, é fraca para liderar esse processo complexo. Será necessário o esforço pessoal do ministro Paulo Guedes, mas nos próximos meses a prioridade dele estará com as reformas da Previdência e tributária. Desde novembro espera-se um parecer da comissão especial da Câmara formada para estudar o projeto apresentado por Michel Temer em janeiro de 2018. Isso só deverá ocorrer quando (e se) o governo organizar sua base parlamentar. Uma vez realizada, a implementação burocrática será simples, mas deverá ensejar disputas judiciais semelhantes às das privatizações de FHC nos anos 90.

10

Privatizações (II): infraestrutura

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

O QUE É

O governo quer privatizar ou liquidar cerca de 100 estatais, incluindo aeroportos, terminais portuários e ferrovias, com o objetivo de desonerar o orçamento federal e aumentar a arrecadação. Uma das intenções é oferecer à iniciativa privada quase 9 000 quilômetros de rodovias federais por concessão e parcerias público-privadas. Também estão previstos investimentos na malha ferroviária e a modernização da infraestrutura de 12 aeroportos, bem como a privatização da Infraero. Outra medida prevista é o leilão de dez terminais portuários com o objetivo de ampliar a capacidade de armazenamento e movimentação de grãos de combustí-

veis líquidos. Em março de 2019, quatro terminais foram leiloados com grande sucesso. Além da Norte-Sul, o governo quer leiloar mais 11 ferrovias até 2020. A previsão é dobrar a parcela de carga transportada por trens no Brasil de 15% para 31% a partir de 2025.

A CHANCE

O secretário especial de Desestatização e Desinvestimento, Salim Mattar, não tem participado das discussões e decisões sobre o tema. Não é um problema, pois ele tem pouco conhecimento na área e sua equipe é muito pequena. O processo é liderado por Tarcísio Freitas, ministro da Infraestrutura, experiente no assunto. Um dos preferidos de Bolsonaro por sua capacidade de trabalho, eficiência e origem militar, ele pode ser considerado um ministro de alta capacidade técnica e mediana habilidade de relacionamento com o Legislativo (atuou como consultor legislativo da Câmara por alguns anos). Quanto à implementação, nunca foi tão fácil. A resistência de grupos de interesse e partidos políticos é, hoje, bastante fraca.

Leis trabalhistas (I): cadastro Sine

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

NÃO SE APLICA

Capacidade de negociação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Trâmite no Congresso

NÃO SE APLICA

O QUE É

Uma das metas para os 100 dias do governo Bolsonaro que já foi implementada é a abertura do Sistema Nacional de Emprego (Sine) para empresas privadas do setor de recrutamento.

Passou a ser permitido o compartilhamento de bases de dados do Sistema Nacional de Emprego com empresas privadas, ONGs, sindicatos e entidades filantrópicas. Para ter acesso a essas bases de dados, as entidades parceiras precisam exercer atividade de intermediação de mão de obra. Assim, havendo compatibilidade entre uma vaga de emprego e o perfil do trabalhador

presente na base de dados, a empresa e demais entidades autorizadas pelo governo poderão solicitar informação sobre nome, telefone e e-mail do trabalhador, de forma a fazer a ponte com o empresário.

A CHANCE

O compartilhamento de dados dos trabalhadores será precedido de processo de habilitação dessas empresas e entidades, que será divulgado por meio de edital de chamamento público publicado pelo Ministério da Economia. Tudo indica, portanto, que essa política pública terá fácil implementação, sem desafios de ordem burocrática e sem perspectiva de judicialização.

12

Leis trabalhistas (II): regras do seguro-desemprego

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

O QUE É

Embora o documento de transição de governo aponte necessidade de revisão das regras do seguro-desemprego e Bolsonaro tenha anunciado entre as metas de 100 dias de governo o endurecimento dessas regras, ainda não há nenhum tipo de formalização ou informação mais consistente sobre a pauta — ou, ainda, sinalização de que isso seja feito no curto prazo.

De acordo com o documento de transição, as mudanças na concessão do seguro-desemprego deveriam ser feitas por meio de projeto de lei, como medida complementar à tentativa de atenuar a crise fiscal.

No final do ano passado, Bolsonaro chegou a declarar o desejo de que a legislação trabalhista se aproximasse da “informalida-

de”, esbarrando no desrespeito ao Artigo 7º da Constituição — que dispõe sobre as garantias fundamentais do trabalhador, como férias, 13º salário e o próprio seguro-desemprego — e que constitui cláusula pétrea da Constituição. Na época, Bolsonaro não citou a crise fiscal como motivação, mas demandas do patronato.

A CHANCE

Dentro do Ministério da Economia, haveria confusão sobre quem seria responsável por formular esse projeto.

Poderia ser o secretário de Trabalho, Bruno Dalcolmo (subordinado a Rogério Marinho, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho), ou Fernando Holanda Barbosa Filho, secretário de Políticas Públicas para o Emprego (subordinado a Carlos Costa, secretário especial de Produtividade, Emprego e Competitividade).

Em suas poucas aparições na imprensa até agora, Barbosa Filho e Dalcolmo trataram apenas da reforma da Previdência. De qualquer maneira, se vier uma proposta sobre mudanças nas regras do seguro-desemprego, ela terá alta qualidade técnica (seja vinda de Dalcolmo, seja de Barbosa Filho). A qualidade de negociação com o Legislativo pode variar. Caso Barbosa Filho seja o principal proponente, ele — e a secretaria especial à qual está subordinado — não conta com uma equipe de técnicos-políticos habilidosos em fazer o meio de campo com parlamentares. Caso Dalcolmo seja o principal articulador da proposta, a negociação com o Legislativo terá mais chance de prosperar. Não há motivo para imaginar má implementação burocrática ou judicialização dessa política pública, caso ela seja aprovada.

13

Governo digital

O QUE É

Para fortalecer a cultura da segurança da informação na sociedade, o governo federal lançou a nova Política Nacional de Segurança da Informação, com a publicação do Decreto nº 9.637/2018 em dezembro do ano passado. Trata-se de um assunto relevante para o governo Bolsonaro. No Ministério da Economia, foi criada a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, hoje comandada pelo advogado Paulo Uebel, especialista em administração pública. O ministro Paulo Guedes aposta na digitalização da máquina pública como forma de cortar gastos. A partir da integração e cooperação entre o poder público, o setor empresarial, a sociedade e as instituições acadêmicas — bem como da cooperação internacional no campo da segurança da informação —, o governo federal busca promover a participação da sociedade e dos órgãos públicos

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA MÉDIA ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA MÉDIA ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA MÉDIA ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

para construir uma estratégia nacional de segurança da informação. A estratégia será dividida em cinco módulos: segurança cibernética; defesa cibernética; segurança das infraestruturas críticas; segurança da informação sigilosa; e proteção contra vazamento de dados.

A CHANCE

O principal desafio na implementação dessa medida é que a cooperação entre órgãos governamentais do governo federal é muito necessária. Pouco adianta lançar uma iniciativa de “governo digital” se os gestores de outros ministérios não têm incentivos para adotar o novo sistema. Se houver uma crise de segurança dos dados, a nova política será uma boa resposta e terá mais chance de ser adotada.

Comércio exterior: inserção econômica internacional e redução tarifária no Mercosul

O QUE É

Uma das metas dos 100 dias do governo Bolsonaro era: “Aperfeiçoar instrumentos favoráveis ao setor produtivo por meio de redução tarifária e dinamização da agenda externa. Mais exportações e barateamento dos insumos e de produtos e serviços para o cidadão”. Esse tema caminhou, embora não tenha sido tratado como prioridade pelo governo.

Bolsonaro fez um acordo com Mauricio Macri, presidente da Argentina, e com outros países do Mercosul para revisar a Tarifa Externa Comum. Em março, o Brasil, a Argentina e o Uruguai reduziram em dez pontos percentuais a Tarifa Externa Comum para 49 produtos químicos.

O objetivo é tornar o bloco mais enxuto. Pretende-se reduzir as tarifas de importação de quatro setores: siderurgia, petroquímica, bens de capital, e bens de informática e telecomunicações. Esses setores são considerados estratégicos para aumentar a competitividade dos

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Trâmite no Congresso

NÃO SE APLICA

países e diminuir o custo das empresas. O Brasil já está reduzindo a tarifa de alguns produtos de países do Mercosul. Além disso, o governo eliminou o imposto de importação para 449 máquinas e equipamentos industriais. Também em março, entrou em vigor o acordo de livre-comércio de veículos leves e autopeças entre o Brasil e o México.

A CHANCE

Trata-se de uma política pública que prescinde da participação do Legislativo. O governo não enviou — e provavelmente não enviará — legislação sobre o tema para o Congresso Nacional. Como se trata de um assunto de menor atenção pública (ou seja, menos sujeito a tuítes e à interferência dos filhos de Bolsonaro), a boa equipe técnica montada por Marcos Troyjo (secretário especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais) não deverá ter dificuldade para liderar esse tema. O Ministério das Relações Exteriores pode criar dificuldades, mas costuma se ausentar de discussões tributárias. E a implementação da política é fácil, pois pouco depende de esforço burocrático. Além disso, há pouca possibilidade de setores insatisfeitos recorrerem ao Judiciário.

15

Plano para Melhoria e Recuperação Empresarial das empresas estatais federais

O QUE É

É do governo Temer a proposta de um programa de recuperação e melhoria empresarial para evitar que mais estatais federais passem a depender de recursos públicos para se manter. Na tentativa de se aproximar do regime que vigora para organizações privadas, o Projeto de Lei nº 9.215/2017 propõe que as empresas estatais tenham indicadores econômicos e financeiros monitorados. A ideia é que elas consigam agir antes que se instale a crise, para evitar que tenham de ser declaradas como dependentes. Tais medidas estarão no Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial, cujo objetivo é assegurar sua sustentabilidade, eficiência e produtividade. Alguns dos indicadores

NOTAS

Qualidade técnica da proposta

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Capacidade de negociação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Facilidade de implementação

BAIXA

MÉDIA

ALTA

Trâmite no Congresso

0 1 2 3 4 5

monitorados serão: geração de caixa, dívida, patrimônio líquido e gastos com pessoal. Os critérios mínimos serão regulamentados por decretos e portarias que não precisam de autorização legislativa.

A CHANCE

O Projeto nº 9.215/2017 foi apresentado por Michel Temer em novembro de 2017. Está na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço da Câmara dos Deputados. O deputado Zé Neto (PT) é o relator. Sendo do partido que é, a chance de ele dar um parecer favorável à proposta é praticamente nula. Caso o projeto seja aprovado, sua implementação seria relativamente difícil, pois depende de negociação com sindicatos de servidores públicos. No entanto, esses sindicatos estão fracos ultimamente. Esse assunto está, no Ministério da Economia, sob a jurisdição da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, comandada por Fernando Ribeiro Soares. Há pouca interlocução plausível com o Legislativo, pois há poucos burocratas com perfil para isso na secretaria. Apesar de todos esses obstáculos, não se deve colocar ainda os pregos no caixão dessa reforma. O projeto tende a prosperar à medida que o governo ampliar sua base e Paulo Guedes der atenção específica para o tema.

Como foram dadas as notas

Ao contrário do que costuma ser o tom das equipes econômicas desde 1988, os principais funcionários do Ministério da Economia compõem um time que tem preocupação política, e não somente técnica. Essas pessoas ocupam cargos de Natureza Especial (secretários especiais, 8), Direção e Assessoramento Superior de nível 6 (30) e de nível 5 (94). Em sua maioria são “técnicos-políticos”: pessoas que têm algum tipo de experiência técnica em assuntos econômicos (pós-graduação em economia ou áreas correlatas; e/ou fizeram concurso no governo federal para cargo na área econômica ou área correlata; e/ou experiência em consultoria privada) e algum tipo de experiência política (já ocuparam cargo de confiança DAS-4 a 6; e/ou candidataram-se a um cargo eletivo; e/ou são filiados a partido político).

Os técnicos-políticos são maioria em todos os níveis analisados e em todas as secretarias especiais do Ministério da Economia (exceto a Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento). Órgãos burocráticos que contam somente com técnicos em cargos de confiança relevantes perdem em dois sentidos. O primeiro é que a falta de interlocução política pode acarretar a inviabilidade legislativa das propostas. O segundo é que a interação com outros ministérios — extremamente necessária para formular algumas políticas públicas — fica prejudicada se os DAS-5 e 6 do Ministério da Economia não têm experiência política. Por sua vez, os problemas de nomear seguindo apenas critérios políticos são claros: maior chance de haver corrupção e menor chance de serem formuladas propostas com alta qualidade técnica.

Sob o prisma da qualificação técnica e política, as equipes se caracterizam da seguinte maneira:

1) FAZENDA Não há político “puro” indicado. Quase todos os DAS-5 e 6 são técnicos-políticos. Isso prenuncia uma alta qualidade da formulação das políticas públicas. Juntam expertise técnica com boa noção de viabilidade política. É a secretaria especial mais relevante do ministério e dará o tom para as outras.

2) PREVIDÊNCIA E TRABALHO

O secretário especial, Rogério Marinho, é político e boa parte da agenda legislativa do governo em seu início é de responsabilidade dessa secretaria. Técnicos-políticos predominam na equipe. Mas o tom dos funcionários DAS-5 e 6 tem sido mais técnico do que qualquer outra coisa, mesmo quando são classificados como políticos.

3) COMÉRCIO EXTERIOR E ASSUNTOS INTERNACIONAIS

Essa secretaria especial ainda tem poucos contratados e sua política pública é, por natureza, muito compartilhada com outros órgãos, como o Ministério das Relações Exteriores. Pessoas com perfil técnico-político predominam nos cargos DAS-5 e 6. Mas o trabalho da secretaria se torna complicadíssimo por causa da interferência pessoal do presidente e de sua família em assuntos internacionais.

4) RECEITA FEDERAL

O secretário especial, Marcos Cintra, é político experiente e com ótima formação técnica. Mas tem escorregado, envolvendo-se em polêmicas desnecessárias.

5) DESESTATIZAÇÃO E DESINVESTIMENTO

É a secretaria especial mais frágil de todas. Conta com apenas dois funcionários DAS-5 e 6 ao todo. O secretário especial, Salim Mattar, é um empresário sem experiência e com insuficiente *expertise* para liderar complicadíssimos processos de privatizações. Tem pouco poder dentro do ministério. O governo terá imensa dificuldade em levar as privatizações adiante com ele no comando.

6) DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL

O secretário Paulo Uebel é ideologicamente muito próximo de Bolsonaro e compartilha com o presidente a ideia de “simplificar” a gestão pública. Há duas ferramentas para isso: I) novas regras para a nomeação de cargos de confiança; II) nova gestão na Escola Nacional de Administração Pública. Será pouco. Sua equipe, formada por técnicos-políticos, é de altíssimo nível. Mas a secretaria especial terá dificuldade para fazer seu trabalho por causa da natureza da política pública de que trata. Os temas de gestão, recursos humanos e tecnologia da informação implicam estabelecer relacionamentos e cooperação com outros órgãos burocráticos — algo que costuma ser difícil.

7) PRODUTIVIDADE, EMPREGO E COMPETITIVIDADE

O secretário Carlos Costa comanda uma equipe formada, em sua maioria, por técnicos-políticos de bom nível. No desafio de dar continuidade à agenda legislativa microeconômica iniciada no governo Temer tem tido sucesso — vide a aprovação do cadastro positivo. Enfrentou chacota pública por querer reverter a obrigatoriedade da tomada de três pinos, mas tem sido prestigiado por Paulo Guedes e é bastante ambicioso.

DESTAQUES

* O perfil “técnico-político” para ocupantes de cargos DAS-5 e 6 é o principal no ministério, indicando que a qualidade técnica das propostas não será sacrificada em nome da barganha parlamentar, e também que os formuladores técnicos terão sensibilidade política para definir propostas politicamente palatáveis.

* A Secretaria Especial da Fazenda e a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital são as que contam com a maior proporção de técnicos-políticos, algo animador para as chances de aprovação das propostas.

Dado esse cenário, os dois primeiros itens da avaliação das propostas (qualidade técnica e capacidade de negociação) têm como referência as seguintes tabelas:

[I] Times Econômicos

Secretarias Especiais do Ministério da Economia	Natureza Especial (NES)	DAS-5	DAS-6
Assessoria direta ao ministro	-	Técnico (2) Político (1)	-
Secretaria Especial da Fazenda	Técnico-político	Técnico (5) Técnico-político (3)	Técnico-político (5)
Secretaria Especial do Comércio Exterior e Assuntos Internacionais	Técnico	Técnico (1) Técnico-político (4)	Técnico (2) Técnico-político (2)
Secretaria Especial da Desburocratização, Gestão e Governo Digital	Técnico-Político	Técnico (3) Técnico-político (8) Político (3)	Técnico-político (4)
Secretaria Especial da Desestatização e Desinvestimento	Político	Técnico (1)	Técnico-político (1)
Secretaria Especial da Previdência e Trabalho	Político	Técnico (2) Técnico-político (3) Político (2)	Técnico-político (4)
Secretaria Especial da Produtividade, Emprego e Competitividade	Técnico	Técnico (4) Técnico-Político (6) Político (2)	Técnico (1) Técnico-Político (4)
Secretaria Especial da Receita Federal	Técnico-político	Técnico (3) Técnico-político (3)	Técnico (1) Técnico-político (2)
Secretaria-Executiva	Técnico-político	Técnico (4) Técnico-político (4) Político (2)	Técnico-político (2)
Total	Técnico (2) Técnico-político (4) Político (2)	Técnico (24) Técnico-político (32) Político (10)	Técnico (4) Técnico-político (24)

Obs.: Dados de 1º de janeiro-a 15 de julho de 2019.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi excluída da tabela por ter apenas dois funcionários nomeados por Bolsonaro.

Fonte: Diário Oficial da União.

[II] Possíveis combinações de secretário e equipe DAS-5 e 6

Secretário	Equipe DAS-5 e 6	Qualidade da proposta	Qualidade da negociação política	Secretarias Especiais do Ministério da Economia com esse perfil
Político	Técnicos	Média	Alta	[Desestatização e Desinvestimento] Previdência e Trabalho
Político	Técnicos-políticos	Média	Alta	[Desestatização e Desinvestimento]
Técnico-político	Técnicos	Alta	Média	Não há
Técnico-político	Técnicos Políticos	Alta	Média/Alta	Secretaria Executiva Fazenda Desburocratização, Gestão e Governo Digital Receita Federal
Técnico	Técnicos	Altíssima	Baixa	Não há
Técnico	Técnicos-políticos	Alta	Baixa	Comércio Exterior e Assuntos Internacionais Produtividade, Emprego e Competitividade

Obs.: Dados de 1º de janeiro-a 15 de julho de 2019.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi excluída da tabela por ter apenas dois funcionários nomeados por Bolsonaro.

Fonte: Diário Oficial da União.

Para o **terceiro item**, negociação no Congresso, atribuímos notas de zero a 5, distribuindo a pontuação de acordo com o seguinte critério:

Atribuímos 1 ponto a cada resposta favorável às perguntas:

- Há relator da proposta?
- O relator tende a ser favorável ao Executivo?
- A proposta já foi aprovada nas comissões necessárias?
- O presidente da Câmara dos Deputados tem se mostrado favorável à proposta?
- Os líderes de partidos do Centrão têm se mostrado favoráveis à proposta?

Para o **quarto item**, Facilidade de Implementação, dois fatores foram considerados:

- A chance de judicialização do assunto — ou seja, partes afetadas negativamente pela proposta buscarão reverter o quadro por meio do Judiciário?
- A chance de boa implementação da proposta pela burocracia (federal, estadual e/ou municipal)

Algumas observações relevantes:

1

O GRAU DE PROFISSIONALIZAÇÃO NA ÁREA ECONÔMICA É MENOR DO QUE SE ESPERAVA

Durante a campanha, Bolsonaro prometeu tornar mais profissional a administração pública federal. Uma das maneiras de fazer isso é contratando pessoas que já prestaram concurso em governos municipais, estaduais ou federais para trabalhar em cargos de confiança de alto nível (DAS-5 e 6). No governo de Michel Temer, funcionários assim eram a maioria em três dos quatro ministérios que hoje compõem o Ministério da Economia (a exceção era o Ministério do Trabalho, com apenas 44% DAS-5 e 6 concursados. Todos os outros tinham percentuais mais altos: 76% na Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 81% na Fazenda e 83% no Planejamento).

Bolsonaro está retirando pessoas filiadas a partidos da área econômica do governo federal. Por enquanto, não está contratando pessoas concursadas com filiação partidária — que juntam conhecimento técnico a envolvimento político. (Mas diversas áreas do Ministério da Economia têm pessoas desse tipo, mantidas no governo por Bolsonaro.)

Detentores de cargos de confiança “profissionalizados” são aqueles que prestaram concurso para o governo municipal, estadual ou federal. Durante a gestão Temer, 77% (254 funcionários) dos DAS-5 e 6 da área econômica tinham esse perfil. Entre os nomeados por Bolsonaro, apenas 57% (78 funcionários) são concursados.

Na área trabalhista, o governo fez poucas nomeações por enquanto, mas são de alto nível. Dos nove nomeados para cargos DAS-5 e 6, quatro são concursados e três pertencem à carreira de especialista em política pública e gestão governamental — ou seja, têm treinamento específico em administração pública e, frequentemente, já trabalharam em outros ministérios.

DESTAQUES

- A área econômica precisa de quadros técnicos nos cargos DAS-5 e 6, mas Bolsonaro não tem nomeado tantas pessoas desse tipo, à exceção da área trabalhista.
- A maioria dos nomeados por Bolsonaro para cargos DAS-5 e 6 é de concursados, embora em menor grau do que as nomeações feitas por Temer — novamente, a área trabalhista é exceção.

PROFISSIONALIZAÇÃO DOS CARGOS DAS-5 E 6 DA ÁREA ECONÔMICA NO GOVERNO TEMER

ÁREA	DAS-5 E 6 (total)	CONCURSADOS	GRAU DE PROFISSIONALIZAÇÃO
Fazenda	79	66 (83,5%)	Alto
Indústria, Comércio Exterior e Serviços	54	41 (76%)	Médio
Planejamento	94	78 (83%)	Alto
Trabalho	25	11 (44%)	Baixo
TOTAL	252	196 (77%)	Médio

Obs.: Os dados são de dezembro-2018. Fontes: Portal da Transparência do Governo Federal. O grau de profissionalização dos cargos de confiança é considerado “alto” quando mais de 80% são concursados, “médio” quando 51%-80% são concursados e “baixo” quando menos de 50% são concursados.

PROFISSIONALIZAÇÃO DOS CARGOS DAS-5, 6 E NES DA ÁREA ECONÔMICA NO GOVERNO BOLSONARO

ÁREA	DAS-5 E 6 (total)	CONCURSADOS	EPPGG	GRAU DE PROFISSIONALIZAÇÃO
Fazenda	75	48 (64%)	6 (8%)	Médio
Indústria, Comércio Exterior e Serviços	8	3 (38%)	0	Baixo
Planejamento	44	22 (50%)	5 (11%)	Baixo
Trabalho	7	4 (57%)	3 (43%)	Médio
TOTAL	134	77 (57%)	14 (10%)	Médio

Obs.: Os dados são de 1º de janeiro-2019 a 15 de julho-2019. Fontes: *Diário Oficial da União* e Portal da Transparência do Governo Federal. O grau de profissionalização dos cargos de confiança é considerado “alto” quando mais de 80% são concursados, “médio” quando 51%-80% são concursados e “baixo” quando menos de 50% são concursados.

2

A ÁREA ECONÔMICA É POUCO PARTIDARIZADA — ESPECIALMENTE EM RELAÇÃO À ERA PETISTA

Em 2018, as áreas de fazenda e planejamento eram pouco partidarizadas. Havia três petistas ocupando cargos altos no planejamento, mas todos eram ligados à área administrativa – e não de *policymaking* (elaboração de políticas). Na área de política econômica, equivalente ao antigo Ministério da Fazenda, Bolsonaro aumentou sensivelmente as indicações políticas: três dos 40 nomeados são filiados a partidos. Antes havia três filiados em 81 cargos dessa área.

Sob Temer, a área de indústria e comércio exterior era chefiada por um ministro do PRB, mas os principais cargos de confiança eram compartilhados com seis outros partidos. Ou seja: a área de indústria e comércio exterior tinha mais interferência partidária do que a de fazenda e planejamento. Até agora, Bolsonaro nomeou apenas um filiado nesta área [DEM] e demitiu dois: um do PSB e outro do MDB.

No governo emedebista, a área trabalhista era muito mais partidarizada do que o Ministério da Fazenda: 28% de filiados em cargos DAS-5 a 6 ante 4%. Até agora, o novo governo não fez nomeações partidárias para essa área. E dois filiados foram demitidos: um do MDB e outro do PP.

Sob o comando de Bolsonaro, a área de planejamento tende a não ter muita relevância por causa do desequilíbrio fiscal atual, mas deverá ganhar diversidade ideológica. Já foram nomeadas quatro pessoas de fora do governo e filiadas a partidos do espectro mais liberal: duas do Novo, uma do MDB e uma do PSDB.

Essas informações fazem mais sentido se comparadas à era petista. Em agosto de 2015, o grau de partidarização da área trabalhista era 50%; da área de política econômica, 6%; da área de planejamento, 18%; e da área de indústria e comércio exterior, 13%. Isso indica que houve, ainda no governo Temer, uma forte diminuição da influência de partidos políticos na máquina administrativa. A tabela 10 mostra os dados do governo Dilma Rousseff (PT) um ano antes do impeachment.

DESTAQUES

- Em comparação a Temer, Bolsonaro aumentou sensivelmente as indicações políticas na área de economia, mas a equipe econômica continua blindada.
- Com Bolsonaro, a área de planejamento tende a não ter muita relevância por causa do desequilíbrio fiscal atual, mas deverá ganhar diversidade ideológica.
- Bolsonaro demitiu também na área trabalhista: um filiado ao MDB e outro ao PP foram embora do governo. Nessa área, o novo presidente nomeou oito pessoas, nenhuma delas filiada a partido político.

PARTIDARIZAÇÃO DA ÁREA ECONÔMICA: DAS-5 E 6 NO GOVERNO TEMER

ÁREA	DAS-5 E 6 (total)	DAS-5 E 6 FILIADOS A PARTIDOS	PARTIDOS POLÍTICOS	GRAU DE PARTIDARIZAÇÃO	
Fazenda		79	3 (4%)	PSDB (2), DEM (1)	Baixo
Indústria, Comércio Exterior e Serviços		54	7 (13%)	PRB, PRP, PSB, PSC, PSDB, PV, SOLIDARIEDADE (1 cada)	Médio
Planejamento		94	8 (8,5%)	PT (3), MDB (2), PSB, PSD, PSDB (1 cada)	Baixo
Trabalho		257	7 (28%)	PTB (2), DEM, MDB, PMN, PP, PR (1 cada)	Alto
TOTAL		252	25 (10%)	PSDB (4), PT (3), MDB (3), PSB (2), DEM (2), PTB (2), PRB, PRP, PSC, PV, SOLIDARIEDADE, PSD, PMN, PP, PR (1 cada)	-

Obs.: O grau de partidização dos cargos de confiança é considerado "alto" quando mais de 20% são filiados, "médio" quando 10%-20% são filiados e "baixo" quando menos de 10% são filiados. Os dados são de dezembro-2018. Fontes: Portal da Transparência do Governo Federal e Tribunal Superior Eleitoral.

PARTIDARIZAÇÃO DA ÁREA ECONÔMICA: DAS-5, 6 E NES NO GOVERNO BOLSONARO

ÁREA	DAS-5 E 6 (total)	DAS-5 E 6 FILIAADOS A PARTIDOS	PARTIDOS POLÍTICOS	GRAU DE PARTIDARIZAÇÃO	
Fazenda		74	5 (7%)	PSDB (2), DEM, PSL, PSD (1 cada)	Baixo
Indústria, Comércio Exterior e Serviços		8	1 (12,5%)	DEM (1)	Médio
Planejamento		44	4 (9%)	NOVO (2), PMDB, PSDB (1 cada)	Baixo
Trabalho		7	0	-	Baixo
TOTAL		133	10 (7,5%)	PSDB (3), NOVO (2), DEM (2), PSL, PSD, PMDB (1 cada)	-

Obs.: O grau de partidização dos cargos de confiança é considerado "alto" quando mais de 20% são filiados, "médio" quando 10%-20% são filiados e "baixo" quando menos de 10% são filiados. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi excluída da tabela por ter apenas dois funcionários nomeados por Bolsonaro. Os dados são de 1º de janeiro-2019 a 15 de julho-2019. Fontes: *Diário Oficial da União* e Tribunal Superior Eleitoral.

PARTIDARIZAÇÃO DA ÁREA ECONÔMICA: DAS-5 E 6 NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

ÁREA	DAS-5 E 6 (total)	DAS-5 E 6 FILIADOS A PARTIDOS	PARTIDOS POLÍTICOS	PORCENTAGEM DE PARTIDARIZAÇÃO
Fazenda		65	4	PT (1), PTB (1), PDT (1), PMDB (1) 6%
Indústria, Comércio Exterior e Serviços		53	7	PT (4), PRP (1), PSDB (1), PMDB (1) 13%
Planejamento		82	15	PT (10), PMDB (3), PSDB (1), PTB (1) 18%
Trabalho		24	12	PDT (8), PT (2), PMN (1), PSB (1) 50%
TOTAL (ÁREA ECONÔMICA)		224	38	PT (17), PDT (9), PMDB (5), PSDB (2), PTB (2), PRP (1), PMN (1), PSB (1) 17%
TOTAL (GOVERNO)		1309	262	PT (130), PMDB (28), PDT (17), PC DO B (14), PSDB (13), DEM (8), PSB (7), PTB (6), PSD (5), PP (5), PMN (4), PROS (4), PV (3), PRB (6), PR (3), PSC (2), PPS (1), PSOL (1), PSL (1), PRTB (1), PRP (1), PPL (1), PSL (1) 20%

Obs.: Os dados são de agosto-2015.
Fontes: Portal da Transparência do Governo Federal e Tribunal Superior Eleitoral.



No vácuo da Previdência

Entre a equipe econômica e o Congresso há o consenso de que é fundamental estimular a economia por meio de reformas. Mas sobram disputas e falta uma agenda coesa

DA PROSPECTIVA CONSULTORIA

A vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 surpreendeu pela ruptura com elementos eleitorais tradicionais. Na contramão de seus principais adversários, ele se elegeu presidente com um partido pequeno, com escasso tempo de rádio e televisão, com poucos recursos financeiros públicos e com uma coligação inexpressiva. Mas, se por um lado Bolsonaro impactou decisivamente o campo da centro-direita e da direita no âmbito presidencial, por outro esse efeito foi menor nas demais esferas, nas quais predominou a fragmentação que vem caracterizando o sistema político brasileiro ao longo dos últimos 30 anos. É sintomático, por exemplo, que a maioria dos eleitos para o Congresso, para os governos estaduais e para as assembleias legislativas é de políticos moderados de centro-esquerda, centro e centro-direita. Poucos, portanto, com perfil semelhante ao do presidente.

Ademais, tanto na Câmara quanto no Senado, a quantidade de partidos é superior a 20. Na primeira, embora o PSL e o PT sejam as duas maiores bancadas (54 deputados cada), correspondem apenas a 21% de toda a Casa, sendo o restante dividido entre legendas dos mais variados tamanhos e identidades ideológicas. Por isso, desde o fim de 2018, esperávamos que a governabilidade continuasse a ser item particularmente sensível ao governo de Jair Bolsonaro, razão pela qual ela se tornou a variável independente de nossos cenários. Trata-se de analisar em que medida um governo que nega a “velha política” é capaz de suplantiar um sistema que, salvo disrupções pontuais, permaneceu estrutural e fundamentalmente o mesmo.

Face a esse contexto, e passados os primeiros sete meses de governo, fica claro que Bolsonaro optou por não formar uma coalizão governista, preferindo construir maiorias pontuais. Embora isso seja politicamente menos eficaz e mais demorado, não o impediu de obter vitórias importantes no Congresso, cujo melhor exemplo é a aprovação da reforma da Previdência em dois turnos na Câmara. Nesse sentido, estimamos que o *modus operandi* de Bolsonaro, que oscila entre o conflito e a busca por apaziguamento com grupos de interesse e com o Legislativo, continuará sendo a tônica do segundo semestre.

A convergência entre o governo e o Congresso, no entanto, é relativa e limita-se quase exclusivamente a aspectos econômicos. Seu pano de fundo é a estagnação do crescimento e a queda das expectativas que vinham sendo projetadas desde 2018. No início deste ano, as projeções para o crescimento em 2019 e 2020 eram de, respectivamente, 2,5% e 2,7%. Hoje, encontram-se em 0,8% e 2,1%, respectivamente. Assim, é improvável que o sentimento de urgência em relação à economia se esvazie no segundo semestre; mas isso não significa que haverá consenso quanto à sua continuidade. Com efeito, projetamos para os próximos meses disputas pela ocupação do vácuo que será gerado pela aprovação da reforma da Previdência.

Nossa primeira hipótese aponta para uma inflexão do protagonismo da equipe econômica para o favorecimento da agenda de costumes. Acuado por uma crescente impopularidade (caiu de 49% para 32% entre janeiro e junho, segundo o Ibope) e com pendências na agenda ideológico-cultural, Jair Bolsonaro buscaria contemplar o grupo que ainda lhe confere forte sustentação política e social.

Já a segunda hipótese pressupõe um não posicionamento do presidente em relação a qualquer dos grupos e agendas. Em ambos os casos, no entanto, Rodrigo Maia permanecerá fundamental, e sua notória objeção à pauta de costumes sugere que a segunda premissa contribuiria para distender o cenário político. Ademais, o “fator Lula” será igualmente importante, uma vez que sua eventual soltura pelo STF fortaleceria o bolsonarismo e, portanto, a primeira hipótese.

A disparidade dessas opções é sintomática do principal diagnóstico da Prospectiva: o presidente, até agora, segue sem uma agenda coesa e sem indicar como conseguirá implementar suas propostas.

A seguir, listamos algumas das principais iniciativas do governo no âmbito econômico, com o objetivo de desentramar o crescimento do país, e suas perspectivas de aprovação e implementação.

Reforma da Previdência

CONTEXTO

No ano 2000, a proporção entre pessoas em idade ativa (de 15 a 64 anos) e idosos (65 anos ou mais) era de 11,5. Em 2020, essa proporção chegará a 7 e deverá seguir caindo até 2060, quando serão 2,35 pessoas em idade ativa por idoso. Por outro lado, os gastos com o regime previdenciário já consomem mais de 700 bilhões de reais do orçamento público federal. Isso significa que o Estado está em vias de consumir com aposentadorias 50% de toda a receita líquida federal.

Se, do ponto de vista fiscal, os anos de recessão e frustração de arrecadação tornaram a reforma mais urgente em termos conjunturais, da perspectiva demográfica ela é estruturalmente inevitável. Desde o governo Temer esse entendimento ganhou espaço em Brasília e tornou o tema soberano no noticiário e no debate público.

A reforma de Temer acabou desidratada e inviabilizada, por sua falta de popularidade, mas o início de um novo governo reviveu o tema de forma irremediável. Já em fevereiro, Paulo Guedes, ministro da Economia, apresentou “A Nova Previdência”, propondo uma economia de 1,2 trilhão de reais em dez anos e a mudança de sistema para um regime de capitalização.

Se, em Brasília, as reformas macroeconômicas passaram a ser prioritárias para mais de 70% dos deputados, da perspectiva popular o crescente espaço dado ao tema pela mídia ajudou. Embora só 26% da população concorde totalmente com o projeto, 56% votariam a favor dele. Um percentual respeitável para uma reforma considerada impopular.

O QUE SE PRETENDE

O governo obteve vitória substancial ao vencer a votação na Câmara com 379 votos no primeiro turno e 370 no segundo. Embora o texto final tenha ficado abaixo do 1,2 trilhão de reais prometido por Guedes, conservou um impacto fiscal muito maior do que os 500 bilhões estimados para o texto final da reforma de Temer.

A larga vitória deve incentivar Guedes a apresentar complementos ao texto, com temas que lhe são caros e acabaram abandonados. Nesse sentido, as principais iniciativas podem vir com novos projetos para o sistema de capitalização e a reinserção de estados e municípios. Este último aspecto pode ser, inclusive, reinserido pelo Senado em setembro.

Uma vez que a aprovação no Senado é mais simples do que foi na Câmara, a principal questão agora é saber se o otimismo obtido com a reforma será capaz de reanimar investimentos e dinamizar a economia. Com o câmbio mais valorizado e os riscos fiscais reduzidos, abriu-se espaço para que o BC reduzisse a Selic a 6% ao ano no final de julho — com promessa de novas reduções até o fim do ano.

RESULTADOS MAIS PROVÁVEIS

Apesar dos efeitos positivos da reforma do ponto de vista fiscal e distributivo, seu peso sobre o crescimento de curto prazo tem sido exagerado. O erro nas projeções de crescimento do biênio 2018-2019 não pode ser atribuído ao mero atraso na aprovação da reforma da Previdência: a aceleração nunca deu sinais concretos. Imaginar que sua aprovação em meados de 2019 será suficiente para levar um crescimento do PIB próximo de 1% para 2,5% em 2020 parece, novamente, um excesso de otimismo.

Isso porque muitos dos canais pelos quais a reforma poderia impulsionar o crescimento devem ser ponderados pela atual situação de incerteza política, alta capacidade ociosa e estagnação persistente no país.

O principal desses canais, o otimismo, não deve ser capaz, sozinho, de dinamizar consumo e investimento. Sob a atual taxa de desemprego, é improvável que um eventual choque de confiança parta dos consumidores. Um impulso no nível autônomo de consumo e crédito não está no radar. Restrito às empresas, os efeitos do otimismo tornam-se limitados.

Mesmo a provável redução da Selic (a taxa básica de juro) terá efeitos restritos: por ter considerável capacidade ociosa disponível, as empresas estão em um momento de pouca sensibilidade de seus investimentos às variações nos custos do crédito. Necessitariam, para isso, receber algum tipo de impulso na demanda por seus bens.

Do ponto de vista político, a reinserção no texto de trechos abandonados ao longo das negociações na Câmara é bastante difícil. Se, por um lado, é improvável que deputados mudem de opinião

sobre questões já superadas, por outro, com a aprovação, a urgência fiscal da matéria se reduz e a tendência é que novos desgastes sejam evitados.

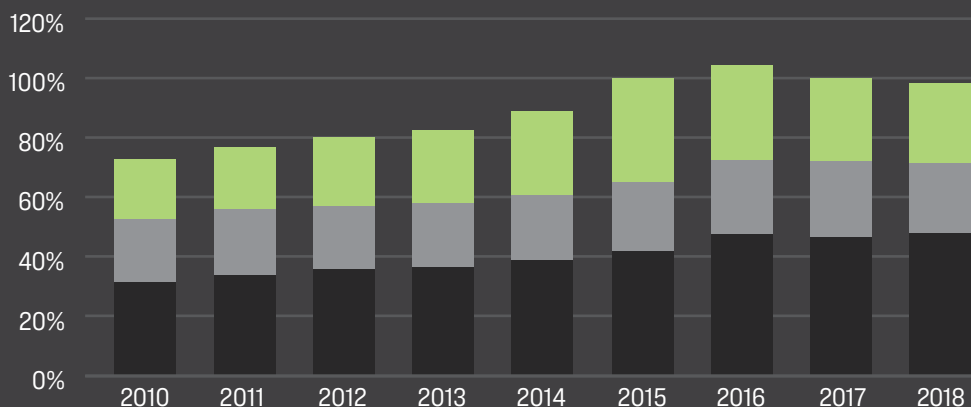
Assim, tanto o esforço para reinserir estados e municípios no texto quanto a provável rediscussão do sistema de capitalização têm pouca chance de avançar. Embora o último tema seja prioritário para Guedes, não é o ministro da Economia o principal nome fortalecido com a vitória.

Ao longo dos últimos meses ficou claro que o principal protagonista da aprovação é Rodrigo Maia. O presidente da Câmara demonstrou que a falta de articulação entre presidente, seus coordenadores políticos e a equipe econômica não foi capaz de tornar inviável o projeto. Essa independência da Casa será usada por Maia para tentar avançar em novas reformas.

BATEU NO TETO

EVOLUÇÃO
DAS DESPESAS
OBRIGATÓRIAS COMO
% DA RECEITA LÍQUIDA

Benefícios previdenciários
Pessoal e encargos sociais
Demais despesas obrigatórias



Reforma tributária

CONTEXTO

Entre as diferentes reformas estruturais em pauta no Brasil, apenas uma é vista como absolutamente essencial pelos diferentes matizes do espectro político: a reforma tributária. Em debate no Congresso há mais de 20 anos, o sistema tributário brasileiro está entre os mais complexos e disfuncionais do mundo. Em um ranking de 190 países, o Banco Mundial coloca a tributação brasileira na 184ª posição.

Nosso sistema tributário é caro, obrigando grandes empresas a dedicar quase 2 000 horas anuais para calcular e pagar seus impostos, e além disso ineficiente. O nível de sonegação é alto, diferentes impostos indiretos incidem em cascata sobre um mesmo bem e cada ente federativo tem autonomia para definir alíquotas e normas próprias.

Com isso, torna-se complexa a simples venda e distribuição de mercadorias dentro do próprio território nacional. Ademais, as regras atuais incentivam a guerra fiscal entre estados: para atrair investimentos e empreendimentos, eles oferecem isenções que acabam reduzindo sua arrecadação, além de distorcer preços relativos entre os diferentes produtos em diversas regiões.

O QUE SE PRETENDE

Ferrenho defensor da redução do papel do Estado na economia e da descentralização dos recursos da União, Paulo Guedes arguiu por toda a campanha eleitoral a necessidade de uma reforma tributária. Além de revisar o pacto federativo, o ministro prometeu reduzir a carga tributária e simplificar o sistema.

O formato dessa reforma parecia estar se consolidando quando, no ano passado, todos os candidatos (exceto Bolsonaro) defenderam um modelo de imposto sobre o valor adicionado nos moldes europeus. O principal objetivo seria simplificar o sistema e eliminar a tributação em cascata. A própria Câmara dos Deputados aprovou, em Comissão Especial, a PEC nº 293/2004, de Luiz Carlos Hauly.

Ao escolher Marcos Cintra como secretário da Receita Federal, entretanto, Bolsonaro adicionou incerteza a esse processo. Cintra construiu sua carreira acadêmica criticando o IVA (seria sujeito a sonegação) e defendendo a criação de um imposto único sobre transações financeiras. Com isso e a recente disputa de protagonismo entre Câmara e Senado, ***o cenário tornou-se mais agitado e consolidaram-se quatro diferentes propostas.***

Na Câmara, a PEC nº 45/2019 do deputado Baleia Rossi foi aprovada na CCJC e instalada na Comissão Especial. O texto propõe criar um imposto sobre valor adicionado que extinga os principais impostos indiretos dos entes federativos: IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins. Nesse imposto sobre valor adicionado em bens e serviços, o governo federal, o estadual e o municipal definiriam cada qual sua parcela da alíquota do imposto. Com isso, a proposta preserva a autonomia de estados e municípios, mas mantém o cenário de guerra fiscal.

Buscando uma proposta ideal e incomodado com o excesso de protagonismo da Câmara, o Senado preferiu reviver a proposta de Luiz Carlos Hauly, a qual tramitou na Câmara até 2018. O texto é mais ambicioso e extingue IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, salário-educação, Cide-Combustíveis, ICMS e o ISS. No lugar, cria dois impostos indiretos federais. Nesse cenário, estados e municípios deixariam de ter autonomia sobre suas alíquotas.

Nas últimas semanas, ganhou algum espaço uma terceira proposta. Organizada pelo Instituto Brasil 200 e assinada por 300 empresários que apoiam Bolsonaro, o texto deseja substituir todos os impostos nos três níveis federativos por um imposto único de 2,5%, sobre todas as transações financeiras (similar à antiga CPMF).

Embora esse texto represente o ideal defendido por Marcos Cintra ao longo de sua carreira, a proposta do governo (ainda não divulgada oficialmente) deve buscar um meio-termo com o IVA. A ideia é substituir todos os impostos sobre a folha de pagamentos por um imposto sobre transações financeiras de 0,9%, em uma primeira etapa, e todos os impostos indiretos federais por um IVA, em uma segunda etapa. Com isso, estados e municípios seriam poupados de qualquer mudança tributária.

RESULTADOS MAIS PROVÁVEIS

Proposta de campanha de Guedes, **a redução da carga tributária é inviável no atual momento fiscal do país**. As recorrentes frustrações de arrecadação, causadas pela recessão, e a necessidade de reduzir o déficit fiscal impedem que essa seja uma pauta viável no curto prazo.

A simplificação tributária, por outro lado, tem alto nível de consenso. Como Maia costuma dizer, esse é um tema que unifica a sociedade, mas traz dissidências entre as unidades da Federação. É isso que torna esse, e não a Previdência, **o debate mais complexo do ano no Congresso**.

Se a luta entre estados, municípios e União por recursos e soberania fiscal já era esperada, a proliferação de propostas só trouxe mais ruído para o tema. A tramitação, que já é difícil em 2019, será ainda mais atrasada enquanto Câmara, Senado e Executivo não chegarem a um acordo. A proposta do Instituto Brasil 200 é politicamente inviável, mas fortalece a posição assumida pelo governo. Ainda assim, **o texto de Baleia Rossi, na Câmara, é o mais forte até o momento**.

Garantindo o fim da tributação em cascata, mas respeitando a autonomia de estados e municípios, o texto parece ser o mais maduro para a aprovação. Ele conta, ainda, com apoio do principal personagem político do Congresso neste ano: Rodrigo Maia. Como já aconteceu no passado, a tendência é que o texto mais ambicioso, de Hauly, seja abandonado no Senado para evitar conflitos entre União, estados e municípios.

AS VÁRIAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS (PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS)

■ Sim
 ■ Não
 ■ Parcialmente

	EXECUTIVO (1ª PARTE)	EXECUTIVO (2ª PARTE)	BALEIA ROSSI (CÂMARA)	LUIZ HAULY (SENADO)	INSTITUTO BRASIL 200
Tributos criados	Contribuição previdenciária (imposto sobre transações financeiras de 0,9%)	IVA federal de 14%	IVA: federação, estados e municípios definem cada um parte da alíquota	IVA unificado com legislação federal e imposto seletivo (sobre bens específicos)	Imposto único sobre transações financeiras de 2,5%
Tributos extintos	Tributos sobre a folha e, talvez, CSLL	PIS, Cofins, IPI e parte do IOF	IPI, ICMS, ISS, Cofins e PIS	Todos os tributos indiretos e sobre a folha	Todos os tributos dos três níveis de governo
Autonomia para estados e municípios?	●	●	●	●	●
Soluciona tributação em cascata?	●	●	●	●	●
Difícil aprovação?	●	●	●	●	●

Fonte: Prospectiva

Abertura econômica

CONTEXTO

Em 2018, o Brasil ocupou a 27ª posição no ranking de maiores exportadores do mundo, segundo a Organização Mundial do Comércio. A pouca integração do país às cadeias globais de valor fica clara — se considerado que o Brasil tem a nona maior economia do planeta.

Se, por um lado, o fechamento da economia beneficiou o desenvolvimento de alguns setores, por outro, gerou uma gama de empresas bastante dependentes e pouco competitivas no mercado internacional. Com isso, o debate em torno da abertura sempre foi acalorado. Ao mesmo tempo que o acesso a novos mercados, insumos e tecnologias traz perspectivas de crescimento, ele acaba com o controle nacional do mercado interno.

A controvérsia sempre se mostrou, também, dentro dos governos. A oposição tradicional dava-se entre o Ministério da

Fazenda (mais liberal) e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, mais protecionista). Isso ocorreu, inclusive, no governo Temer, que iniciou um processo de abertura mas acabou cedendo incentivos para alguns setores tradicionais.

A eleição de Bolsonaro, entretanto, trouxe uma nova dinâmica. Com o fim do MDIC e com uma equipe focada em reduzir o gasto tributário e as tarifas de importação, Guedes deu novo fôlego ao projeto de inserção externa.

Do ponto de vista internacional, essa agenda encontrou terreno fértil. Atuando proximamente aos chefes de Estado da Argentina e dos Estados Unidos, Bolsonaro finalizou as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia e garantiu a promessa de apoio dos Estados Unidos à entrada brasileira na OCDE.

O QUE SE PRETENDE

Das agendas reformistas em destaque, a abertura econômica foi, até o momento, a que mais avançou. O secretário executivo da Câmara de Comércio Exterior, Carlos Pio, afirmou que a ideia do governo é promover uma agenda soberana de liberação comercial, com abertura da economia brasileira de forma negociada. Para isso, devem ser empreendidas reformas regulatórias e redução de barreiras tarifárias.

Atualmente, são três os principais eixos do governo: (I) a assinatura de acordos comerciais, com destaque para o firmado entre Mercosul e União Europeia; (II) a adesão à OCDE; e (III) a proximidade e o alinhamento com os Estados Unidos. A ideia, com isso, é que o Brasil consiga se inserir nas cadeias globais de valor e adote padrões regulatórios internacionais.

No caso do Acordo Mercosul-União Europeia, o Brasil pretende zerar as tarifas de 91% dos produtos que importa e 92% dos que exporta. O prazo para a redução tarifária será diferenciado entre setores e blocos. O processo completo levará dez anos na Europa e 15 no Mercosul.

O Ministério da Economia estima que nos 15 anos de desgravação tarifária haverá ganhos de 500 bilhões de reais. O impacto para a corrente de comércio brasileira, no mesmo período, é estimado em 1 trilhão de reais. Os investimentos podem aumentar em até 400 bilhões de reais.

No que diz respeito à OCDE, o governo conseguiu uma sinalização de apoio dos Estados Unidos, mas os sistemas tributário e tarifário brasileiro ainda são obstáculos. A solução pode vir, de um lado, da reforma tributária e, de outro, de uma possível redução tarifária unilateral. Bens de tecnologia e capital, por exemplo, deverão ter tarifas reduzidas a 4%. A entrada na OCDE ajudaria, ainda, em um acordo entre Mercosul e Estados Unidos.

O governo pretende avançar, também, em pautas setoriais específicas. A agilização do processo de reconhecimento de patentes no Brasil, a adesão do país ao Protocolo de Madri (tratado internacional sobre marcas) e a modernização da legislação de comércio eletrônico estão entre as prioridades. Também ganha espaço, com isso, a discussão sobre comércio digital na OMC, bem como a política brasileira antipirataria e de segurança cibernética.

RESULTADOS MAIS PROVÁVEIS

O principal movimento comercial do governo Bolsonaro dificilmente terá efeitos relevantes durante seu mandato.

O Acordo Mercosul-UE deve levar quase cinco anos para ser aprovado em todos os parlamentos nacionais e, depois disso, mais de dez anos para entrar em vigor. Ademais, os próprios efeitos do acordo ainda são incertos.

Se a agropecuária tem fortes motivos para comemorar, partes importantes da indústria ainda esperam a divulgação do texto final para se posicionar. Embora a redução de tarifas sobre bens de capital deva ajudá-las a se tornar mais produtivas, a competição aberta com empresas globais pode prejudicar seu poder de mercado, do ponto de vista doméstico.

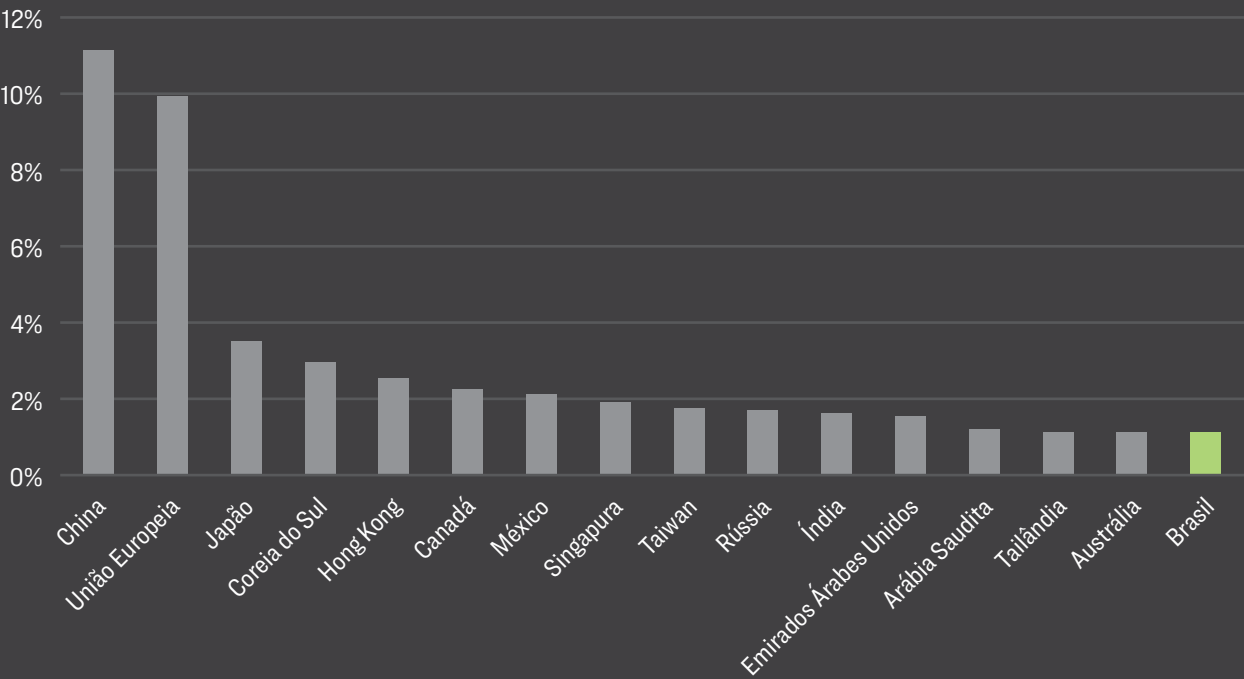
Entre as outras negociações em andamento, duas têm destaque e estão em fase final: os acordos com a Coreia do Sul e com o EFTA (grupo composto de Suíça, Islândia, Liechtenstein e Noruega). Neste último, as expectativas são de conclusão em agosto, na esteira da assinatura do acordo com a União Europeia.

Outras negociações dependem mais do cenário externo do que da vontade doméstica. Se, por um lado, Trump deseja se aliar a Bolsonaro, por outro, sua postura protecionista torna a conclusão de uma negociação bastante improvável no curto prazo.

Já do ponto de vista regional a eleição na Argentina terá papel determinante: caso Macri consiga se reeleger, a redução da Tarifa Externa Comum do Mercosul é provável, e o Brasil seguirá negociando acordos por meio do bloco. Caso contrário, o Brasil poderá passar a focar esforços em negociações bilaterais.

De qualquer maneira, os efeitos econômicos de negociações comerciais tendem a ser sentidos majoritariamente no longo prazo. Do ponto de vista político, entretanto, Bolsonaro usou e continuará usando o tema para promover e garantir legados de seu governo.

O BRASIL TEM POUCO PESO PROPORCIONAL NO COMÉRCIO GLOBAL
(EM % DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS POR PAÍS)



Fonte: CIA World Factbook. Prospectiva.

Privatizações e vendas de ativos estatais

CONTEXTO

Desde 2016, com o início da gestão Temer, a redução do número de estatais tornou-se prioridade do governo federal. Seja por meio da incorporação de subsidiárias às estatais maiores, seja pela liquidação das empresas, seja por sua venda, o número total de estatais federais foi reduzido de 154, em 2016, para 134, no fim de 2018.

Na esteira desse processo de venda e racionalização de ativos, Paulo Guedes anunciou durante toda a campanha eleitoral seu objetivo de acelerar as privatizações. Bolsonaro prometeu, então, vender 50 estatais no primeiro ano de governo. Alinhado, seu ministro da Infraestrutura, Tarcísio Freitas, afirmou que o governo estuda vender até 100 estatais.

Bolsonaro, entretanto, já se mostrou resistente à venda de diversas estatais. Para o presidente, a privatização da Caixa

Econômica, do Banco do Brasil, da Petrobras e da Eletrobras parecem fora de questão. Essa posição é recorrentemente desafiada por Guedes, que defende que a venda desses ativos poderia representar alívio significativo para a dívida pública.

O QUE SE PRETENDE

Guedes acredita que a venda de estatais pode render 1,25 trilhão de reais à União (750 bilhões de reais viriam das estatais listadas em bolsa). Além desses recursos, a venda de cerca de 700 000 imóveis em posse da União poderia trazer ao Estado outro trilhão de reais. O secretário especial de Desestatização e Desinvestimento, Salim Mattar, é o principal nome por trás desse projeto.

Existe, ainda, outra fonte de ativos pertencentes apenas indiretamente à União: os da BNDESPar. Uma das três subsidiárias do BNDES, a gestora de ações do banco detém cerca de 120 bilhões de reais de

participações em empresas como Vale, Petrobras, Odebrecht e Suzano. O plano de Guedes e Mattar inclui vender todas essas participações com celeridade para que o banco de desenvolvimento possa devolver esses recursos à União e contribuir para a redução do déficit fiscal.

Foi, inclusive, o desacordo em torno da velocidade de venda desses ativos e da devolução de recursos do BNDES ao Tesouro que desgastou a relação entre Guedes e Joaquim Levy, ex-presidente do BNDES. A troca da presidência do banco e a chegada do número 2 de Salim Mattar, Gustavo Montezano, são provas da determinação do governo de reduzir o tamanho do BNDES e vender com a maior rapidez possível ativos em posse da instituição.

RESULTADOS MAIS PROVÁVEIS

Embora o presidente Bolsonaro tenha posição ambígua sobre o tema, as privatizações devem seguir avançando em seu governo. Elas enfrentam, entretanto, **uma série de dificuldades jurídicas, políticas e institucionais que complicam e atrasam esse processo.**

Em pesquisa realizada com deputados pela Prospectiva, apenas 40,7% consideraram o tema de alta prioridade.

Esse é o menor valor alcançado entre as pautas da agenda econômica. Com relação às grandes estatais, o apoio é ainda menor: **apenas a minoria dos deputados deseja privatizar a Caixa (19,2%), o Banco do Brasil (20,1%), a Petrobras (23,2%) e a Eletrobras (27,9%).** Entre elas, apenas a Eletrobras alcança uma pequena maioria (50,2% dos que responderam) a favor de uma privatização parcial (venda de subsidiárias).

Apesar da oposição política ao tema, a recente decisão do STF de permitir que estatais vendam subsidiárias sem necessidade de aprovação do Congresso garante ao governo e aos presidentes dessas empresas suficiente autonomia para avançar na venda de ativos.

A venda das principais empresas dos grupos estatais, entretanto, segue precisando de aprovação do Congresso. Isso deve impossibilitar que projetos mais ambiciosos, como a venda da Eletrobras, se concretizem. Os deputados, inclusive, já têm se movimentado. Nas últimas semanas criaram cinco frentes parlamentares de oposição à venda de empresas do grupo Eletrobras.

Mesmo a liquidação de subsidiárias e ativos das estatais deve ocorrer em velocidade mais lenta do que a idealizada por Guedes e pelos próprios presidentes das empresas. No Brasil, esse tipo de processo tende a ser institucionalmente complicado e a judicialização é regra.

Um bom exemplo é o acordo entre Cade e Petrobras para redução do poder de monopólio da empresa. A venda de 8 das 13 refinarias está sendo questionada na Justiça por sindicatos da Federação Única dos Petroleiros. Para os petroleiros, a redução do poder de mercado da estatal no refino levará, na verdade, à criação de monopólios privados regionais e ao aumento de preço do combustível.

Em cada estatal, em cada setor, a venda de ativos terá de enfrentar processos de oposição internos, institucionais e políticos. O governo tem condições e tempo para avançar na venda das subsidiárias, mas não deve contar com esses recursos para fechar as contas do déficit da União. Não apenas pelas incertezas sobre o *timing* das privatizações, mas também para evitar a ilusão de que os gastos correntes da União estão equilibrados — quando, na realidade, estão sendo mantidos estáveis graças à venda de ativos.

ONDE ESTÃO AS ESTATAIS

(NÚMERO DE EMPRESAS FEDERAIS, POR ÁREA DE ATUAÇÃO)



Fonte: Ministério da Economia /Junho de 2018

Melhoria do ambiente de negócios

CONTEXTO

No último ano, o Brasil passou da 125^a para a 109^a colocação no ranking do relatório *Doing Business*, do Banco Mundial. Ainda que o país siga numa posição medíocre, teve o maior crescimento entre os competidores da América Latina e do Caribe. Os grandes responsáveis por esse avanço foram a redução no tempo para abertura de empresas, o aumento da facilidade para obtenção de crédito e a desregulamentação promovida pela reforma trabalhista.

Se, do ponto de vista agregado, o sistema tributário complexo é apontado como grande vilão, do ponto de vista setorial são os marcos regulatórios obsoletos e a fraqueza institucional que trazem incerteza jurídica e afastam investimentos.

Buscando combater essas questões, um grande movimento de desburocratização e abertura de mercados regulados ao setor privado foi iniciado no governo

Temer. Especialmente com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos e com a mudança de postura do BNDES, começou-se a abrir espaço para que investimentos privados ganhassem protagonismo em setores antes controlados pelo financiamento estatal.

O QUE SE PRETENDE

A eleição de Bolsonaro e sua equipe econômica liberal deu às iniciativas de abertura de mercados e desregulamentação do governo Temer fôlego ainda maior.

Com boa parte dos processos já planejados, as iniciativas de concessões e PPPs da secretaria do PPI avançaram inercialmente. Apenas em aeroportos, já foram realizados 12 leilões e estão programados mais dois até o fim de

2021. Neles, devem ser concedidos à iniciativa privada 44 novos aeroportos.

Ao tratar do projeto mais bem-sucedido do governo até aqui, o ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, é otimista: projeta a concessão ao setor privado de 5 600 quilômetros de novas rodovias e a renovação das concessões de outros 4 000 quilômetros.

As iniciativas, entretanto, vão muito além do PPI e da infraestrutura. No mercado de crédito, a aprovação do cadastro positivo veio acompanhada de um plano de redução do papel do BNDES, que neste ano já deve conceder menos de 70 bilhões de reais em empréstimos. A nova gestão do banco pretende restringir o foco aos setores de saneamento, gás e às privatizações. A meta é que o setor privado ocupe o espaço e desenvolva novos mecanismos de financiamento de longo prazo, no vácuo deixado pelo BNDES.

O Banco Central pretende contribuir para esse processo incentivando a modernização, a transparência e a inclusão no sistema bancário, com a Agenda BC#. A expansão da fronteira do mercado privado de crédito de longo prazo assumirá um papel central para determinar o sucesso das outras iniciativas de liberalização de mercado.

Com nova lei regendo as Agências Reguladoras (Lei nº 13.848) e as Licitações (PL nº 1292/1995), o momento é de redefinição da relação entre Estado e o ambiente de negócios no país. Do ponto de vista setorial, tem ficado claro o esforço do governo em combater os monopólios da Petrobras, no setor de óleo e gás, e da Eletrobras, no setor de energia. Por fim, a abertura do setor aéreo (MP nº 863/2018), o novo marco do Saneamento Básico (PL nº 3.261/2019), a modernização da legislação sobre dados pessoais (Lei nº 13.709 e PLC nº 7/2019) e o debate em torno da Lei Geral das Telecomunicações (PLC nº 79/2016) trazem esperança em setores-chave para destravar o desenvolvimento nacional.

RESULTADOS MAIS PROVÁVEIS

O PPI passa, no momento, por uma transição. O órgão deixou de ser subordinado à Secretaria de Governo e está, agora, sob jurisdição da Casa Civil. O antigo presidente Adalberto Vasconcelos também dá lugar à ex-presidente da Infraero Martha Seillier. As mudanças não devem afetar a eficiência do programa. Ao contrário: consolidam as PPPs e as concessões como políticas prioritárias do governo.

Outras mudanças de reestruturação administrativa não têm tido o mesmo sucesso. Representativo dessas dificuldades é o projeto de Tarcísio Freitas para unificar as agências que regulam transportes terrestres (ANTT) e portos (Antaq) numa única Agência Nacional de Transportes (ANT). Após forte oposição política e da burocracia, a ideia deve ser abandonada.

A tecnocracia estatal deve representar dificuldades para o governo, também, em seu objetivo de reduzir o papel do BNDES. Se, mesmo adotando uma postura conciliadora e gradualista, Joaquim Levy teve atritos com a burocracia do banco, Gustavo Montezano, atual presidente do BNDES, enfrentará oposição ainda mais significativa para acelerar as devoluções de ativos à União.

Do ponto de vista regulatório, terão repercussão as polêmicas em torno da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL nº 169/18 e PL nº 3729/04). Embora o empresariado nacional tenha a tendência de ver com bons olhos a simplificação de licenças e a desburocratização dos processos, para assinar contratos com o país muitos governos e empresas do exterior devem cobrar do Brasil uma postura mais rígida.

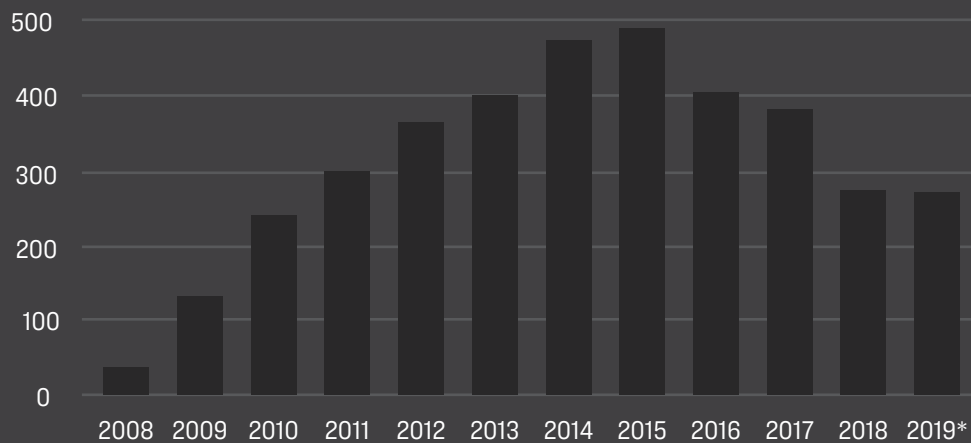
Bastante em voga nos últimos anos, o setor de óleo e gás deve seguir atraindo interesse internacional. Ainda que gerem novos atrasos, o Tribunal de Contas da União e o Congresso tendem a tornar viável o leilão da cessão onerosa, por causa das pressões que receberão de prefeitos e governadores. Os entes federativos têm pressa para realizar o leilão e receber 30% dos recursos. Esse percentual será garantido a eles com a PEC do Orçamento Impositivo.

Já o fim do monopólio da Petrobras recebeu novo impulso no último acordo com o Cade. Maior nível de competição deve ser estabelecido não só no refino e na distribuição de petróleo, mas também no transporte de gás. A necessária mudança nas regulações estaduais será incentivada como contrapartida da flexibilização de dívidas de estados, como já vem sendo proposto com o Plano Mansueto.

O governo seguirá usando sua posição de poder fiscal sobre os outros entes federativos para garantir a adesão dos governadores às propostas de liberalização dos mercados de gás, energia e, principalmente, saneamento básico.

DESINFLANDO O BNDES

**AS DÍVIDAS DO BANCO COM O TESOUREIRO NACIONAL DEVEM
SER REDUZIDAS AINDA MAIS RAPIDAMENTE (EM BILHÕES DE REAIS)**



*Estoque em março Fontes: BNDES e Prospectiva



Uma corrida contra o tempo

A agenda de reformas é ampla; e sua adoção deverá depender da recuperação da economia até o ano que vem

**CHRISTOPHER GARMAN E SILVIO CASCIONE,
DA CONSULTORIA EURASIA**

A votação da reforma da Previdência na Câmara dos Deputados em primeiro e segundo turnos, que muito provavelmente será ratificada também pelo Senado, garantiu as condições mínimas para a recuperação da economia no próximo ano, após uma profunda recessão. Mas há dúvidas importantes sobre a velocidade e a intensidade dessa retomada. Muito dependerá das perspectivas políticas para dar continuidade a uma agenda de reformas que tem o potencial de aumentar a produtividade da economia brasileira.

A boa notícia é que a agenda que está por vir será bem ambiciosa, com poder de impelir o crescimento potencial do produto interno bruto. O diagnóstico dos problemas econômicos brasileiros está bastante claro para o governo de Jair Bolsonaro e para muitos líderes do Con-

gresso. Anos de políticas de estímulo ao consumo e ao crédito esgotaram a capacidade de investimento do Estado e direcionaram recursos para empresas e setores ineficientes. A economia perdeu produtividade porque houve uma severa má alocação de capital e de mão de obra para atividades pouco competitivas.

Ao examinar a agenda de reformas que o governo Bolsonaro está prestes a divulgar, e que lideranças no Congresso, como a do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, estão defendendo, essa pauta de produtividade deverá ser colocada na mesa. Reforma tributária, aber-

tura comercial, privatizações, reforma administrativa e reformas microeconômicas que visam melhorar a alocação de recursos e desarmar os vários nós regulatórios deverão avançar.

A principal pergunta, portanto, volta-se novamente às condições políticas de aprovação dessa agenda. O presidente Bolsonaro dificilmente construirá uma base parlamentar majoritária no Congresso Nacional. Sua propensão de fazer campanha contra a classe política quando ele entra em dificuldades políticas e a relutância em distribuir cargos para costurar uma aliança no Congresso garantem isso. Para a reforma da Previdência, essa decisão não custou caro. Até ajudou. Parlamentares, para evitar uma crise econômica mais grave, até por interesse próprio de sobrevivência eleitoral, estão em curso para aprovar uma reforma previdenciária robusta.

Mas as condições que levaram a uma união em torno da Previdência dificilmente se repetirão com essas outras reformas. Neste segundo semestre, achamos que as condições políticas ainda são favoráveis ao aprofundamento da agenda de reformas. Isso deverá ajudar a aumentar a confiança de trabalhadores e empresários. Deputados e senadores permanecem propensos a aprovar uma agenda de reformas que incentiva investimentos privados, e eles

são sensíveis à pressão política do setor privado para a promulgação de reformas com uma simplificação do sistema tributário, privatizações e mudanças que podem estimular investimentos em setores como petróleo e gás, telecomunicações e infraestrutura.

Os principais riscos virão no ano que vem. Muito vai depender da velocidade e da intensidade da recuperação da própria economia. Se ela entrar numa rota de crescimento de 2% a 3% em 2020, a classe política começará a ver dividendos eleitorais com essa agenda de produtividade e, ainda mais importante, não terá incentivos tão claros para promulgar medidas que possam conflitar com uma responsabilidade fiscal.

Mas, se a retomada da economia for muito tímida e o desemprego permanecer alto ao longo de 2020, com um crescimento mais próximo de 1,5% do PIB, o Congresso poderá ficar tentado a aprovar medidas mais “populistas”, como um aumento do salário mínimo além do fis-

calmente desejado ou ajuda para estados e municípios. Este Congresso é muito sensível à opinião pública. Isso ajudou na aprovação da reforma da Previdência. Porém, se a economia não começar a andar, pode desembocar numa agenda mais negativa. Em vez de um ciclo virtuoso na economia, 2020 poderá se tornar um ano de frustração e ansiedade. Ao contrário do que vivemos por muitos anos, parece-nos que a economia pode começar a pautar a política.

OS SETE PILARES DAS REFORMAS

Se existe muita dúvida sobre quais serão as condições políticas na relação do governo Bolsonaro com o Congresso Nacional, pelo menos na agenda de reformas parece haver um crescente alinhamento. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e lideranças no Congresso têm dito publicamente que defenderão uma agenda de reformas “independente” do Executivo. Mas essa suposta agenda independente parece estar muito bem alinhada com a agenda de reformas que o governo Bolsonaro, especialmente a equipe econômica liderada pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, está preparando.

Muito dessa agenda não estava sendo divulgado dada a preocupação política dentro do Palácio do Planalto de propagar reformas que poderiam comprometer a votação em plenário da pauta da Previdência. Com esse obstáculo quase superado, o governo já deu sinal verde para começar a anunciar sua agenda de reformas de “produtividade”. Vemos sete pilares entre as medidas que estão por vir.

1

A AGENDA FISCAL: PREVIDÊNCIA NÃO BASTA

O primeiro pilar permanece sendo a política fiscal. A reforma da Previdência, sozinha, apenas evita uma trajetória explosiva dos gastos públicos, mas não garante o cumprimento do teto de despesas nos próximos anos nem permite a queda da dívida. É preciso ir além, limitando os reajustes salariais no serviço público e mantendo o salário mínimo atrelado à inflação, pelo menos nos próximos anos. Benefícios previdenciários permanecem atrelados ao salário míni-

mo. Logo, qualquer ajuste acima da inflação tem o potencial de retirar parte dos ganhos da reforma da Previdência. É bom lembrar que as projeções feitas pelo Ministério da Economia para a reforma da Previdência presumem que o salário mínimo não será reajustado acima da inflação — uma premissa muito importante. O principal risco político, particularmente a partir de 2020, será um cenário em que parlamentares fiquem tentados a dar aumentos do salário mínimo acima da inflação.

No lado dos estados e dos municípios, em que a situação é ainda mais grave, é preciso incluí-los na reforma da Previdência e oferecer mecanismos para que governadores obtenham recursos para manter o pagamento de suas folhas salariais, com contrapartidas em medidas de austeridade. O primeiro item dificilmente será atingido, mas no segundo o governo deve anunciar o Plano de Estabilidade Fiscal, que estabelece benefícios fiscais para estados que cumpram um programa de ajuste.

2

**REFORMA TRIBUTÁRIA:
O PRINCIPAL DEBATE
NOS PRÓXIMOS MESES**

O segundo ponto mais importante da lista de prioridades do governo e de congressistas é a reforma tributária. O Brasil tem o sistema mais complexo do mundo e qualquer iniciativa de simplificação melhoraria significativamente a operação das empresas brasileiras. Uma série de propostas tem ganhado corpo nos últimos meses, incluindo a simplificação dos impostos sobre valor agregado, a redução do imposto de renda sobre pessoas jurídicas — com taxaço de dividendos — e até mesmo a criação de um imposto sobre todas as transações.

A reforma que deve receber maior atenção no curto prazo se encontra na Câmara dos Deputados: a Proposta de Emenda Constitucional 45. Ela unifica cinco tributos federais, estaduais e municipais em um imposto sobre operações com bens e serviços (IBS). Sua transição seria de dez anos. O governo deve enviar suas propostas nas próximas semanas. Reformas constitucionais, como a PEC 45 — ou qualquer proposta do governo para implementar um imposto sobre pagamentos —, devem encontrar um caminho difícil de aprovação no Congresso.

3

ABERTURA COMERCIAL: UMA AGENDA QUE NÃO DEPENDE TANTO DO CONGRESSO

Além do problema tributário, o Brasil está muito atrás dos outros países em outra questão: abertura comercial. Qualquer redução de barreiras, que simplesmente colocasse o Brasil próximo à média internacional, já melhoraria muito a posição do país nos rankings de competitividade. Por isso, o comércio exterior é o terceiro ponto mais importante da agenda política.

Um grande passo foi dado em julho com a assinatura do acordo entre Mercosul e União Europeia. O tratado de livre-comércio ainda corre o risco de fracassar diante da resistência de alguns setores na Europa, como os agricultores franceses, e do risco de oposição na Argentina caso o presidente Mauricio Macri perca a reeleição. Ainda assim, a assinatura do acordo dá ímpeto para o Mercosul avançar em outras negociações, como com o Canadá e a Coreia do Sul, e para considerar a redução da Tarifa Externa Comum de modo unilateral. Mesmo fora do Mercosul, o governo brasileiro caminha para cortar tarifas unilateralmente, onde houver espaço, como em bens de capital, e rever proteções não tarifárias.

A grande vantagem dessa agenda é que, salvo a ratificação de acordos comerciais, o governo tem a capacidade de reduzir tarifas sem a necessidade de ter apoio parlamentar.

4

PRIVATIZAÇÕES

Um quarto ponto da agenda de reformas pós-Previdência é a privatização. O ministro da Economia, Paulo Guedes, pretende vender ativos e subsidiárias importantes das maiores estatais brasileiras e se desfazer do controle da Eletrobras. O governo já anunciou planos para sair totalmente da atividade de gás natural, hoje controlada pela Petrobras, e vender a maior parte das refinarias de petróleo. Setores inteiros dos bancos públicos estão sendo postos à venda. A agenda de privatizações complementa a de concessões, que caminha a passos largos na área de infraestrutura, com a previsão de transferência de aeroportos, ferrovias, rodovias e portos à iniciativa privada. A única privatização que está nos planos imediatos do governo que requer apoio de um projeto de lei é a venda da Eletrobras.

5

REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa surge como o quinto ponto da agenda — defendida não só pela equipe econômica mas também pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia. O intuito não é simplesmente controlar o aumento dos gastos. Para além da preocupação fiscal, existe uma meta de tornar o Estado brasileiro mais eficiente, reestruturando a carreira do serviço público e criando melhores incentivos ao aprimoramento dos funcionários públicos em suas atividades. O plano, elaborado ainda no governo de Michel Temer, reduziria o número de carreiras federais de 309 para cerca de 20 e mudaria significativamente as regras de progressão salarial. Uma reforma como essa requer aprovação do Congresso. Algumas medidas, como a digitalização do serviço público, não.

6

PACTO FEDERATIVO

O sexto ponto da agenda é o pacto federativo. Um dos lemas da campanha de Bolsonaro era “Mais Brasil, menos Brasília”. Governadores, prefeitos e parlamentares compraram a ideia e querem descentralizar cada vez mais os recursos federais para que estados e municípios tenham maior capacidade de promover políticas públicas. A equipe econômica quer ir além da descentralização de recursos, propondo medidas que também deem mais flexibilidade aos orçamentos e acabem com a indexação automática das despesas. É uma agenda complexa, com uma série de riscos embutidos. E de difícil aprovação, não só porque requer a passagem de uma emenda constitucional mas também porque poderá ser caracterizada como uma reforma que venha a “retirar” benefícios de setores como educação e saúde, que recebem um percentual de todos os gastos estaduais e municipais. Mas, em teoria, poderia permitir melhor alocação dos recursos.

7

**REFORMAS
MICROECONÔMICAS**

Por último, o sétimo pilar da agenda é o de reformas microeconômicas, que reduzam a burocracia e melhorem o marco regulatório de vários setores específicos para atrair maiores investimentos privados. O Executivo tem uma ampla agenda de desburocratização e digitalização, capaz de facilitar grandemente os negócios no país sem necessariamente reduzir a segurança jurídica. Além disso, muitos projetos de lei foram ou serão encaminhados ao Congresso para rever as regras de uma série de atividades: saneamento básico, gás natural, telecomunicações, saúde suplementar, entre outros. Regras mais claras sobre o licenciamento ambiental também estão na agenda, e um projeto para dar autonomia ao Banco Central.

PERSPECTIVAS DE APROVAÇÃO

Nenhum país emergente no mundo tem uma agenda de reformas tão bem delineada pela classe política quanto o Brasil. A dúvida é quanto disso se tornará realidade, principalmente em um contexto no qual o presidente Bolsonaro não tem uma coalizão tradicional no Congresso.

A reforma da Previdência foi uma façanha, possível por dois grandes fatores. Primeiro, os parlamentares entenderam que sem sua aprovação o país poderia caminhar para uma nova, e grave, crise econômica. O medo desse cenário levou parlamentares a concluir que seria de seu próprio interesse aprovar a reforma. Segundo, um apoio crescente da opinião pública reduziu o custo político de apoiá-la. Logo, sua aprovação foi possível sem uma articulação bem-sucedida do presidente com os parlamentares.

A relação entre Legislativo e Executivo provavelmente continuará tensa, com a recusa de Bolsonaro em ceder ministérios e emendas em troca de participação formal em uma base de governo. Mas, como foi dito anteriormente, as condições que permitiram a aprovação da reforma da Previdência provavelmente não se repetirão para o resto da agenda. A falta de aprovação dessa agenda dificilmente será vista como um fator que levará a uma crise econômica grave, ou seja, esse fator não impulsionará o voto.

Se Bolsonaro não conta com uma maioria estável no Parlamento, a análise da agenda legislativa passa por entender a cabeça dos deputados e senadores. Quais os fatores que pesarão na hora do voto e como será a dinâmica entre os partidos, os líderes e o baixo clero em um Parlamento bastante fragmentado.

De início, cabe dizer que a falta de coalizão não parece levar necessariamente a um cenário de crise ou paralisia. Os congressistas não estão interessados em provocar um quadro de acirramento apenas para tornar inviável o governo Bolsonaro, pois também arriscariam sua carreira política.

Sem uma coalizão tradicional, em que a lealdade ao presidente é obtida por meio de cargos e verbas, o mais provável é que o Congresso seja mais sensível à opinião pública. Isso já transpareceu no primeiro semestre e deve continuar como a tônica do restante do mandato de Bolsonaro. Outro ponto relevante é que, sem uma coalizão tradicional, aumenta a dificuldade de coordenação entre os diversos interesses representados no Parlamento. Temas mais espinhosos, e particularmente projetos que requerem uma emenda constitucional, sofrem mais para avançar.

Tomando isso como premissa, parece haver um cenário intermediário. Evitou-se um desastre com a aprovação da reforma da Previdência; mas falta convicção, ou instrumentos, para que as medidas mais difíceis da agenda de reformas sejam aprovadas — as que exigem maioria constitucional ou tocam em temas mais controversos. O Brasil não caminha para uma crise, tampouco irá ao paraíso.

O cenário pós-Previdência é um cenário intermediário, de nuances. Nos pontos em que houver convergência entre a agenda do governo e os interesses do Congresso, a agenda de reformas avançará. Maia, senadores e líderes partidários querem reivindicar para si o sucesso da agenda econômica e têm um cardápio de medidas de relativamente fácil implementação para tocar no curto prazo.

Na opinião pública, o clima ainda é de expectativa quanto à retomada da economia, e a pressão por mais estímulos do governo ainda está relativamente contida. Por esses motivos, o mais provável é que o segundo semestre seja de continuidade da agenda reformista. Lei de saneamento, autonomia do Banco Central, reforma das telecomunicações são exemplos de medidas com provável aprovação até dezembro. Outras medidas levarão mais tempo para tramitar, mas terão ambiente relativamente favorável nos próximos meses. Até a reforma tributária se encaixa nessa categoria, ainda que de maneira parcial.

OS RISCOS POLÍTICOS CRESCERÃO EM 2020

A continuidade do ciclo de reformas no segundo semestre, aliada ao provável corte de juros pelo Banco Central, pode sustentar o otimismo com a recuperação da economia. Investidores estrangeiros se preparam para entrar no país, reforçando o fluxo de capitais. Mas essa história de recuperação corre o risco de durar pouco. Tudo depende da velocidade do crescimento da economia.

Por vários anos, dizíamos que a atividade econômica, em última instância, dependia da política. A reforma da Previdência será aprovada? Dilma Rousseff será reeleita? Sofrerá impeachment? Daqui para a frente será o inverso. A política do Brasil nos próximos anos dependerá da economia. Se a atividade responder bem à aprovação da reforma da Previdência e à sequência de reformas microeconômicas, a pressão da opinião pública por medidas de estímulo, que poderiam representar um risco fiscal, será menor. Os parlamentares terão confiança na agenda reformista. A popularidade do presidente para defender sua agenda será maior e a margem fiscal do governo também será mais relevante. Se em 2020 o PIB crescer por volta de 2,5%, ou mais, o cenário político parecerá relativamente positivo, e isso poderá sustentar expectativas boas para o restante do mandato de Bolsonaro.

Entretanto, há uma dúvida cada vez maior sobre a velocidade de resposta da economia brasileira. Muitos economistas temem que o crescimento baixo seja causado não apenas por dúvidas sobre a reforma da Previdência mas por uma série de problemas mais graves de produtividade. Se o crescimento for frustrante no ano que vem, ao redor de 1% a 1,5% do PIB, o cenário poderá mudar completamente.

Parlamentares, sensíveis à opinião pública, sofrerão pressão por estímulos: mais investimentos ou mais gastos, potencialmente via aumentos salariais. A possibilidade de o Congresso dar um aumento de salário mínimo maior cresce; e a de ajuda a estados e municípios quebrados sobe. A popularidade do presidente será menor, e a receptividade do Congresso à agenda reformista também diminuirá. Tudo isso num ambiente de maior restrição fiscal, algo que

pode contaminar as expectativas de mercado e alimentar um ciclo mais negativo para o resto do mandato. Bolsonaro correria o risco de chegar enfraquecido à briga pela reeleição.

Nos dois casos, boas oportunidades provavelmente se abrirão em vários setores da economia. Mas o resultado final para os eleitores e para a sociedade de modo geral pode ser bastante diferente. A agenda de reformas seguirá no curto prazo, mas, agora, a política pode estar parcialmente à mercê da economia.

Christopher Garman é diretor para as Américas e **Silvio Cascione** é analista político sênior da Eurasia

PROPOSTA	DESCRIÇÃO	STATUS/PROBABILIDADE DE APROVAÇÃO
REFORMA TRIBUTÁRIA	PEC da reforma tributária da Câmara dos Deputados (PEC nº 45/2019): No dia 10 de abril, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, enviou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a proposta de reforma tributária do deputado Baleia Rossi. A PEC 45/2019 tem como base a proposta do economista Bernard Appy, que reúne cinco impostos no imposto único (imposto sobre bens e serviços). Na CCJC, o parecer do relator João Roma foi aprovado no dia 22 de maio, com o apoio até de partidos de oposição, e a Casa criou uma Comissão Especial para analisar a proposta no dia 9 de julho, com a nomeação de Hildo Rocha e Aguinaldo Ribeiro como presidente e relator, respectivamente. É esperado que conflitos entre os atores envolvidos — estados, grupos de interesse, parlamentares e governo federal — acabem por limitar a reforma em nível federal, com uma simplificação do PIS e da Cofins.	Aguarda parecer do relator Aguinaldo Ribeiro na Comissão Especial. Improvável
	Simplificação do PIS/Cofins: O secretário da Receita Marcos Cintra possui um plano próprio do governo federal para a reforma tributária. Sua apresentação ao Congresso aguardava a aprovação da reforma da Previdência na Câmara, e Cintra espera logo revelar mais detalhes sobre a reforma. A primeira proposta deve contemplar a unificação de dois tributos (PIS/Cofins), com a criação de um imposto de valor agregado (IVA) federal, possivelmente incluindo também o IPI. É a etapa da reforma tributária de maior facilidade de aprovação no Congresso.	Aguardada a apresentação do projeto de lei. Provável
	IRPF/IRPJ: Medidas sobre o imposto de renda para pessoa física e jurídica também estão na pauta. O governo pretende reduzir o IRPJ, possivelmente compensando a medida com um aumento dos dividendos. Também está na pauta uma simplificação das alíquotas do IRPF. Por ser projeto de lei, sua aprovação é mais fácil.	Aguardada a apresentação do projeto de lei. Provável

PROPOSTA	DESCRIÇÃO	STATUS
REFORMA TRIBUTÁRIA	Desoneração da folha: o último eixo da reforma tributária está relacionado ao financiamento do sistema previdenciário. O governo estuda desonerar a folha de pagamentos e substituir essa fonte de receita por uma taxação de transações financeiras, que exigiria emenda constitucional. Provavelmente seria bastante polêmica, devido à semelhança com a antiga CPMF, taxa sobre movimentação financeira. O governo estuda apresentar essa proposta em conjunto com a simplificação do PIS/Cofins.	Aguardada a apresentação de uma PEC. Improvável
REFORMA DAS TELECOMUNICAÇÕES (PLC Nº 79/2016)	Em 2016, a Câmara aprovou a Lei de Reforma das Telecomunicações que migra concessões fixas públicas para um único regime de autorização e encerra a regra de reversibilidade de ativos. Isso deve aumentar o investimento em banda larga. O projeto está em tramitação desde 2015. A previsão de apresentação do parecer da relatora continua incerto, mas a aprovação deverá ocorrer ainda neste ano.	Aprovado na Câmara. Aguardando a apresentação de parecer da relatoria na Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado. Provável
REFORMA ADMINISTRATIVA	O governo federal pretende preparar uma proposta de reforma administrativa do funcionalismo. O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, já afirmou em plenário, logo após a aprovação da Nova Previdência, que assim como a tramitação do projeto de reforma tributária, essa mudança será sua prioridade. Um dos objetivos da reforma administrativa é alargar a distância entre salários de entrada e de fim de carreira dos servidores, principalmente pela redução dos ganhos iniciais, e reduzir o número de carreiras do Poder Executivo.	Aguardada a apresentação. Provável em 2020
PEC DO PACTO FEDERATIVO	Desvinculação do orçamento de estados e municípios. Depois de ensaiar um envio imediato da Proposta de Emenda à Constituição do Pacto Federativo ao Congresso, a equipe do presidente Jair Bolsonaro decidiu deixar a medida para um segundo momento. A proposta desvincula e desindexa todos os gastos e receitas da União, de estados e de municípios.	Aguardada a apresentação. Improvável

PROPOSTA	DESCRIÇÃO	STATUS
PROGRAMA DE AJUDA AOS ESTADOS (PLP Nº 149/2019)	O governo enviou um projeto de lei complementar de um programa de ajuda aos estados, conforme publicado no <i>Diário Oficial da União</i> no dia 4 de junho. O chamado “Plano Mansueto” permite contrair novas dívidas, com garantias federais, para pagamentos e outros gastos estaduais, com exceção de investimentos. Em contrapartida, governadores terão de implementar três das oito políticas de ajuste fiscal estabelecidas pela União. A liberação de créditos será condicionada à realização dos ajustes.	Aguardando a criação de Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Provável ainda em 2019
PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRAS (PL Nº 9 463/2018)	A administração Temer apresentou ao Congresso um projeto de lei, agora na Câmara dos Deputados, que estabelece regras para a desestatização da Eletrobras, hoje holding estatal detentora de 30% da geração e 50% da transmissão de energia do país. O projeto visa capitalizar a Eletrobras, reduzindo as ações do governo. O modelo de privatização do governo deve ser apresentado em breve, e pode ser apensado a esse projeto. Parlamentares de esquerda lançaram uma frente parlamentar contra a privatização, mas a proposta provavelmente terá o apoio de partidos de centro para ser aprovada.	Aguardando a criação de Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Provável no primeiro semestre de 2020
AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL (PLP 32/2003)	A proposta na Câmara, de autoria de Rodrigo Maia, dá total autonomia à administração do Banco Central, com uma estrutura semelhante ao sistema do Federal Reserve dos Estados Unidos (termos fixos para membros do conselho, mandato duplo). Seu voto é por maioria absoluta. O projeto não encontra grandes resistências políticas, logo suas chances de aprovação são boas.	Aguarda posição dos líderes para a votação do regime de urgência em plenário. O PLP nº 112/2019 foi apensado ao PLP nº 200/1989, pronto para votação em plenário. Provável em 2019

PROPOSTA	DESCRIÇÃO	STATUS
NOVO MARCO DO SANEAMENTO (PL Nº 3 261/2019)	Uma vez que a Medida Provisória nº 868/2019, que definia novas regras para o setor de saneamento e competências para a Agência Nacional de Águas, expirou no dia 3 de junho, o senador Tasso Jereissati — relator da antiga medida provisória na Comissão Mista — apresentou seu próprio projeto de lei (PL nº 3 261/2019) com teor similar. A principal mudança foi dar mais flexibilidade aos contratos de saneamento, e foi aprovada no dia 6 de junho no plenário do Senado. Agora aguarda votação na Câmara, o que deverá ocorrer no segundo semestre.	Aguarda a criação de Comissão Especial na Câmara. Provável no segundo semestre de 2019
LICENCIAMENTO AMBIENTAL (PL 3729/2004)	Conhecido como a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, o projeto dá mais flexibilidade ao processo de emissão de licenças ambientais e diminui o número de atividades que demandam tal emissão. Pelo texto nas mãos do relator na Câmara dos Deputados, Kim Kataguirí, os produtores rurais são isentos de licenciamento ambiental, assim como certos projetos de infraestrutura para situações específicas. As mudanças demonstram maior alinhamento entre diferentes grupos de interesse, aumentando a probabilidade de aprovação da proposta ainda neste ano.	Aguardando voto em plenário da Câmara dos Deputados, após conclusão do grupo de trabalho. Provável em 2020