

Nota informativa



MP da Liberdade Econômica: impacto potencial sobre o PIB per capita e o emprego

quarta-feira, 3 de julho de 2019

A ideia de que o ambiente institucional explica parte do diferencial de prosperidade entre as nações está bem estabelecida. O ambiente institucional é constituído de regras que moldam incentivos e norteiam escolhas das empresas e famílias. Países com direitos de propriedade bem definidos, que facilitam os negócios privados e incentivam o trabalho, experimentam taxas mais elevadas de investimento e alcançam níveis mais elevados de bem-estar.

Esta Nota Informativa apresenta estimativas dos efeitos da Medida Provisória (MP) nº 881/2019 – conhecida como MP da Liberdade Econômica – sobre o PIB per capita e o emprego. Para tanto, analisamos a relação entre, de um lado, indicadores de liberdade econômica e ambiente de negócios, e, de outro, o desempenho dos diferentes países. A partir desses resultados, inferimos qual deve ser o impacto de longo prazo na economia brasileira.

A próxima seção descreve brevemente as principais medidas da MP da Liberdade Econômica e as suas consequências esperadas; em seguida, descrevemos a experiência internacional e as estimativas de impacto econômico no Brasil. A metodologia e os dados, incluindo uma breve discussão acerca das dificuldades envolvidas nesse tipo de inferência, são descritos no Apêndice.

MP 881/2019: declaração de direitos

A MP apresenta dez “declarações de direitos”, as quais estão enumeradas abaixo, seguidas de nossa interpretação acerca dos efeitos práticos esperados:

I – Desenvolver, para sustento próprio ou de sua família, atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de atos públicos de liberação da atividade econômica;

Redução da burocracia e barreiras à entrada.

II – Produzir, empregar e gerar renda, assegurada a liberdade para desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, observadas: a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de combate à poluição sonora e à perturbação de sossego; b) as restrições advindas de obrigações do direito privado, incluídas as situações de domínio de um determinado bem ou de partes de um bem por mais de uma pessoa simultaneamente; c) as normas referentes ao direito de vizinhança; e d) a legislação trabalhista;

Eliminação de restrições para o trabalho e os negócios.

III – Não ter restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda no mercado não regulado, ressalvadas as situações de emergência ou de calamidade pública, quando assim declarada pela autoridade competente;

Redução de disputas judiciais.

IV – Receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos

critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

Maior transparência e agilidade por parte da administração pública e redução na margem para malfeitos.

V – Gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia de sua vontade, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

Maior segurança jurídica.

VI – Desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos;

Eliminação de normas obsoletas e redução do estoque regulatório.

VII – Implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual;

Incentivo à inovação.

VIII – Ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, hipótese em que nenhuma norma de ordem pública dessa matéria será usada para beneficiar a parte que pactuou contra ela, exceto se para resguardar direitos tutelados pela administração pública ou de terceiros alheios ao contrato;

Maior segurança jurídica.

IX – Ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Medida Provisória, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular receberá imediatamente um prazo expresso que estipulará o tempo máximo para a devida análise de seu pedido e que, transcorrido o prazo fixado, na hipótese de silêncio da autoridade competente, importará em aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas na lei; e

Maior agilidade para abertura de empresas.

X – Arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equipará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público.

Redução de custos de produção.

Tomadas em conjunto, as medidas associadas a esses itens deverão estimular a competição e a produtividade em um rol amplo de atividades, impulsionando o investimento, a produção, o emprego e a renda agregada.

Análise

A avaliação dos efeitos potenciais da MP 881/2019 é realizada em três etapas. Primeiramente, analisamos a relação entre o PIB per capita e diferentes indicadores relacionados à liberdade econômica e ao ambiente de negócios por meio de uma análise econométrica simples aplicada a um painel de países. Em seguida, inferimos o ganho de longo prazo para a sociedade brasileira em termos de PIB per capita a partir dos coeficientes estimados. Finalmente, estimamos o efeito no emprego por meio da relação entre PIB e emprego.

A metodologia econométrica consiste na aplicação do estimador de efeitos fixos, o qual é recomendado para análises agregadas no nível de países. No entanto, essa abordagem não é imune a problemas de endogeneidade relacionados principalmente a variáveis omitidas. Isso porque variações em um indicador podem estar sistematicamente relacionadas a outras mudanças no contexto institucional.

As variáveis analisadas incluem um índice agregado de liberdade econômica, índices que medem a facilidade de empreender, a incidência de corrupção e qualidade regulatória e um indicador que diz se há ou não restrição ao trabalho noturno no país. Os dados abrangem aproximadamente 150 países acompanhados durante cinco anos. Mais detalhes sobre a metodologia e os dados podem ser consultados no Apêndice.

Os coeficientes da tabela 1 tentam medir o efeito percentual no PIB per capita de um acréscimo de um ponto em cada indicador. O sinal é igual ao esperado para todas as variáveis e os coeficientes estimados são estatisticamente diferentes de zero a pelo menos 10% de significância para três dos cinco indicadores.

Tabela 1: Relação entre PIB per capita (variável dependente) e indicadores de liberdade econômica

Indicador	Coeficiente
Índice de Liberdade Econômica	0,005** (0,002)
Facilidade de empreender	0,012* (0,007)
Restrição ao trabalho noturno	-0,053* (0,028)
Corrupção	-0,008 (0,009)
Qualidade regulatória	0,010 (0,101)

Aproximadamente 150 países acompanhados durante 5 anos. Uma regressão para cada indicador. Os erros-padrão estão entre parênteses. (*) e (**) indicam significância estatística a 10% e 5%.

O próximo passo da análise busca quantificar os ganhos em termos de PIB per capita associados à melhora que a MP 881/2019 deverá promover nos indicadores brasileiros. A hipótese adotada é de que os indicadores brasileiros deverão se aproximar do nível médio de países selecionados, que apresentam desempenho muito superior em todas as dimensões consideradas (tabela 2). Nesse cenário, o Brasil subiria mais de 100 posições no ranking de liberdade econômica da Heritage Foundation em relação à posição de 2019, mas apenas 20 em relação à sua colocação em 2003 (maior valor brasileiro na série histórica, conforme gráfico no apêndice).

Tabela 2: Indicadores de liberdade econômica e ambiente de negócios (2016-2017)

Índice de liberdade econômica	Facilidade de empreender	Restrição ao trabalho noturno	Corrupção	Qualidade regulatória
-------------------------------	--------------------------	-------------------------------	-----------	-----------------------

Brasil	54,70	7,40	1,00	2,91	0,53
<i>Outros países:</i>					
Chile	77,10	9,79	0,00	5,96	0,64
Espanha	66,05	9,49	0,00	4,68	0,66
Itália	61,85	9,65	0,00	3,79	0,57
Coreia	73,00	9,72	0,00	4,64	0,74
Portugal	63,85	9,82	0,00	5,56	0,61
Uruguai	69,25	9,56	0,00	6,28	0,69
Média	68,52	9,67	0,00	5,15	0,65

Fonte: Heritage Foundation, Fraser Institute, Banco Mundial e World Justice Project.

A estimativa do acréscimo no PIB per capita é realizada a partir dos coeficientes da tabela 1 e dos valores médios apresentados na tabela 2, ao passo que a estimativa do incremento no nível de emprego considera ainda a relação entre variações no PIB e no emprego verificada no passado. Os resultados estão na tabela 3, que considera apenas os indicadores que apresentaram coeficientes estatisticamente significantes.

Tabela 3: Estimativas de ganhos associados à MP 881/2019

	Índice de liberdade econômica	Facilidade de empreender	Restrição trabalho noturno
PIB per capita (%)	6,9%	2,7%	5,3%
PIB per capita (R\$)	2.260	884	1.736
Emprego (%)	4,0%	1,6%	3,1%
Emprego (mil pessoas)	3.707	1.461	2.844

Seria inadequado somar os valores nas linhas da tabela 3, uma vez que os indicadores são correlacionados. Mas, considerar apenas o efeito captado pelo indicador que reflete a facilidade de empreender ou o trabalho noturno significa ignorar algumas das mudanças no ambiente institucional. A vantagem do índice de liberdade econômica é que ele sintetiza mais de uma dimensão afetada. O problema de sua aplicação no presente contexto é que ele considera o tamanho do governo e o grau de abertura comercial, aspectos que não apresentam relação direta com as mudanças analisadas. Ainda assim, acreditamos que esse indicador deva refletir melhor o efeito potencial agregado.

Sendo assim, o efeito potencial da MP 881/2019 seria um ganho no longo prazo de 7% no PIB per capita e de 4% na população ocupada. Assumindo que o período de 10 a 15 anos seja suficientemente longo para que as mudanças analisadas sejam convertidas em maior estoque de capital e produtividade dos fatores, os 7% de PIB per capita adicionais significariam um acréscimo entre 0,4% a 0,7% no crescimento médio anual.

Apêndice – Metodologia e dados

A análise econométrica baseia-se em uma regressão de efeitos fixos, a qual reduz o problema de variáveis omitidas porque considera a influência de fatores idiossincráticos invariantes no tempo. A equação abaixo considera ainda choques na economia global que afetam todos os países de forma igual:

$$y_{it} = \beta x_{it} + \alpha_i + \theta_t + \varepsilon_{it}.$$

Nessa equação, y_{it} é o log do produto per capita do país i no ano t , x_{it} é um dos indicadores analisados, α_i denota o efeito fixo do país i , θ_t representa o impacto de um choque no ano t e, finalmente, ε_{it} é o erro aleatório.

Análises realizadas a partir de painéis de países estão sujeitas a viés oriundo principalmente por variáveis omitidas. Se mudanças nos indicadores de ambiente de negócios são sistematicamente acompanhadas de uma melhora mais abrangente no contexto institucional, nossas estimativas irão atribuir toda a melhora à variação do indicador. Acreditamos que o coeficiente apresentado na tabela 1 para o trabalho noturno deve estar sobrestimado exatamente por essa razão. É possível que esse tipo de problema seja menor quando trabalhos com indicadores que captam não apenas uma dimensão do marco regulatório.

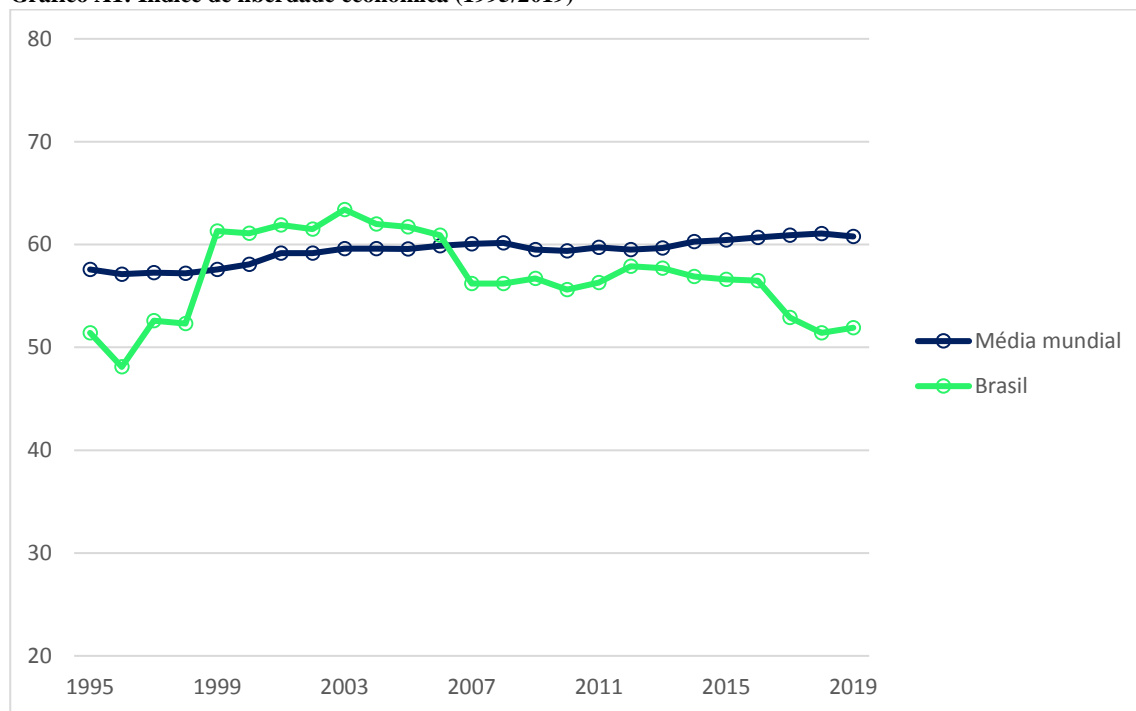
O quadro A1 elenca as variáveis explicativas usadas na presente Nota e de onde elas foram extraídas. O painel é formado por aproximadamente 150 países acompanhados de 2014 a 2018. O número exato de observações varia de acordo com a regressão devido à existência de dados ausentes para vários pares país-ano.

Quadro A1: Indicadores e fonte de dados

Indicador	Fonte de dados
Índice de liberdade econômica (<i>Index of Economic Freedom</i>)	Heritage Foundation
Facilidade de iniciar um negócio (<i>Starting a business index</i>)	Fraser Institute
Restrição ao trabalho noturno	Doing Business/ Banco Mundial
Indicador de corrupção/propina (<i>extrapayments</i>)	World Justice Project
Indicador de qualidade regulatória (<i>Regulatory enforcement</i>)	Doing Business/ Banco Mundial

A medida mais abrangente é o indicador de liberdade econômica da Heritage Foundation, o qual considera a qualidade do ambiente legal, a eficiência regulatória, além do tamanho do governo e o grau de abertura comercial. O gráfico A1 apresenta a evolução no indicador brasileiro desde 1995 em perspectiva comparada à média do resto do mundo.

Gráfico A1: Índice de liberdade econômica (1995/2019)



Fonte: Heritage Foundation.