

# Por um ajuste justo com crescimento compartilhado

Uma agenda  
de reformas  
para o Brasil



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL



# Por um ajuste junto com crescimento compartilhado

Uma agenda de reformas para o Brasil



---

## O CRESCIMENTO COMPARTILHADO NO BRASIL

---

O Brasil celebrará os 200 anos de sua independência ao final do próximo mandato presidencial. Sua história nos últimos dois séculos foi de imenso progresso em vários aspectos: de uma colônia portuguesa extrativista e dependente de escravos para a 9ª maior economia do mundo; de um país estagnado, cuja principal atividade era a agricultura e onde 50% da população ainda era analfabeta na década de 1950, para um país urbanizado de renda média-alta, com um amplo Estado de bem-estar social e acesso expandido a todos os tipos de serviços sociais. No entanto, essas conquistas foram ofuscadas no passado mais recente pela incapacidade do país de alcançar o crescimento econômico sustentado, pelas persistentes e profundas desigualdades e por desequilíbrios fiscais recorrentes. Isso é consequência de um Estado assediado por interesses oportunistas, e cujas aspirações parecem sempre exceder sua capacidade de entrega.

As eleições gerais de 2018 no Brasil são provavelmente as mais incertas desde a reintrodução da democracia em meados dos anos 80. Uma grande proporção de eleitores indecisos, um leque extraordinariamente amplo de candidatos, com taxas de rejeição significativas para todos os principais, refletem um panorama fragmentado e a ausência de consenso sobre um projeto nacional para o Brasil. Atualmente, o Congresso é formado por mais de trinta partidos políticos, o que representa um enorme desafio para a formação de uma coalizão. Os recentes escândalos de corrupção expuseram práticas de compra de votos e tráfico de influências arraigadas no jeito brasileiro de fazer política, práticas essas que a população não aceita mais tolerar. Os desafios que aguardam o próximo governo são consideráveis. Para enfrentar os problemas do Brasil, o (a) presidente eleito (a) deverá ter um plano coerente e um forte mandato eleitoral.

Este pacote de Notas de Políticas Públicas é dirigido à sociedade brasileira e especificamente aos candidatos à presidência e sua equipe econômica na eleição de 2018. Ele apresenta o diagnóstico do Banco Mundial para os principais desafios de desenvolvimento econômico e social do Brasil e propõe um possível caminho para enfrentá-los. Esta visão geral contém um resumo de nossos principais argumentos. Ela pode ser lida como um volume independente, mas faz referência a um conjunto de análises mais detalhadas que estão resumidas em um pacote de 15 apresentações de políticas. As apresentações e o material que constitui sua base podem ser baixados do site do Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>).

---

# B.

---

## OS TRÊS DESAFIOS PRINCIPAIS DO BRASIL

---

O nosso diagnóstico parte do princípio que o Brasil enfrenta três desafios principais. O primeiro é o grande desequilíbrio fiscal que teve início em 2012 e que agora representa uma ameaça iminente à retomada do crescimento e à manutenção da estabilidade macroeconômica. A dívida pública brasileira aumentou de 54% para 74% do PIB<sup>1</sup> em apenas cinco anos e está projetada para dobrar novamente na próxima década se não houver mudança nas políticas.

O segundo desafio é a falta do crescimento sustentado da produtividade, o que coloca em risco futuros aumentos da renda per capita devido à projetada redução do crescimento da força de trabalho no país. A produção brasileira por trabalhador aumentou apenas 0,7% por ano desde meados dos anos 90, um décimo da produção da China e apenas metade da média dos países da OCDE.

O terceiro desafio é que o Estado brasileiro tem cada vez mais dificuldade de oferecer serviços públicos básicos, apesar de suas grandes dimensões. O Brasil arrecada mais impostos do que um país de porte médio da OCDE. No entanto, a crescente epidemia de violência, a estagnação nos resultados da educação e a incapacidade de prover serviços de saneamento a milhões de brasileiros são apenas alguns dos sintomas do fracasso do estado que exigirão mudanças fundamentais de governança pública.

As persistentes desigualdades sociais e econômicas do Brasil, não obstante as notáveis melhorias nas últimas duas décadas, tornam os três desafios urgentes. Sem a solução da crise fiscal, o Brasil enfrenta a possibilidade de retorno à inflação, que prejudicaria ainda mais os mais pobres. Sem o aumento da produtividade, o envelhecimento da população brasileira colocará uma carga crescente sobre os jovens, que já estão entre os mais vulneráveis à exclusão econômica. E sem um Estado mais eficiente voltado para as necessidades dos mais pobres, milhões de brasileiros continuarão sofrendo com serviços de baixa qualidade, sem as mesmas oportunidades de buscar alternativas no mercado privado que estão disponíveis para os que têm melhor situação financeira.

---

<sup>1</sup> De acordo com a definição de dívida pública bruta do Banco Central. Usando a definição do FMI, o nível da dívida chegou a 84% em 2017.



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL



# A Crise Fiscal



# 1. A Crise Fiscal

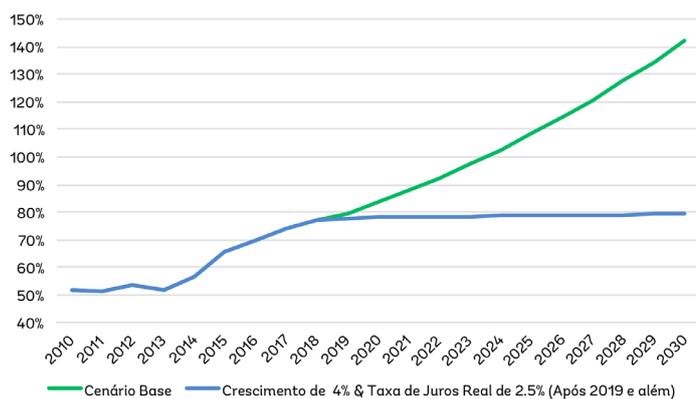
O Estado brasileiro gasta mais do que pode. Nas últimas duas décadas, o Brasil experimentou um aumento consistente nos gastos correntes, que agora coloca em risco a sustentabilidade fiscal.

Nos últimos anos, a situação foi agravada pela queda de receitas resultante da profunda recessão e de um grande aumento nas isenções fiscais. O saldo fiscal primário brasileiro deteriorou-se em mais de 4 pontos percentuais do PIB, de um superávit de cerca de 2% a 3% nos anos 2000 para um déficit de quase 2% em 2015-17. Consequentemente, a dívida pública bruta subiu para 74% do PIB, acima do limite de 35-40% geralmente considerado “seguro” para mercados emergentes. O gasto público não apenas está acima do que o Brasil pode pagar, mas faz muito pouco para ajudar o crescimento, já que as tentativas de conter os gastos nos últimos anos se concentraram quase inteiramente no investimento público. Em 2017, o investimento público caiu para menos de 0,7% do PIB, cerca de um décimo do percentual observado nos mercados emergentes em rápida expansão.

Embora haja amplo consenso sobre a gravidade do desafio fiscal, há pouco consenso sobre como abordá-lo. Para alguns, os déficits fiscais dos últimos 4 anos são meramente um reflexo da profunda recessão econômica que o Brasil experimentou em 2015-16. Isso, argumentam, levou a uma queda nas receitas. Consequentemente, as políticas devem se concentrar em impulsionar o crescimento, o que resolveria em grande parte o problema fiscal. Outros acreditam que as altas taxas de juros do Brasil são responsáveis pela dinâmica negativa da dívida. Com taxas mais baixas, o superávit primário necessário para estabilizar os níveis da dívida seria menor. As políticas deveriam então ser voltadas para a redução dos custos do serviço da dívida.

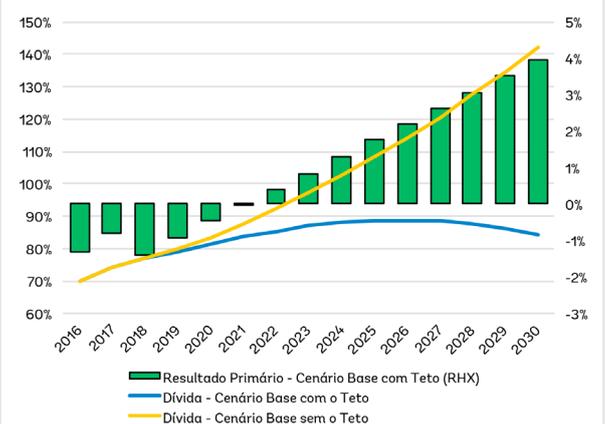
Será que uma combinação de maior crescimento e taxas mais baixas eliminaria a necessidade de ajuste? Isso é improvável. Usando um modelo fiscal podemos fazer projeções para a dívida pública e os balanços fiscais, levando em conta o crescimento esperado do PIB e ou-

Gráfico 1: A dívida bruta do governo irá aumentar mesmo com maior crescimento



Fonte: simulação com base no modelo fiscal do Banco Mundial.

Gráfico 2: Dívida bruta do governo com e sem a regra do teto



tras variáveis macroeconômicas importantes. A conclusão desta análise é que, sob pressupostos razoáveis para o crescimento do PIB e taxas de juros reais<sup>2</sup> na próxima década, o Brasil precisa de um ajuste de cerca de 5 pontos percentuais do PIB em seu saldo primário para evitar o crescimento da dívida. Mesmo em um cenário otimista, com crescimento médio de 4% e taxas reais de juros caindo para 2,5%, a relação dívida/PIB continua a aumentar, embora a uma taxa muito lenta (Gráfico 1). Para trazer a dívida de volta a níveis mais seguros, seria necessário um crescimento ainda maior ou até mesmo taxas mais baixas. Segundo os padrões históricos, isso é altamente improvável.

Além disso, esse exercício ignora o fato de que tanto o crescimento quanto as taxas de juros reais não são variáveis da política econômica, mas resultados das políticas escolhidas, incluindo o posicionamento fiscal. Na ausência de um plano de governo para tratar dos desequilíbrios fiscais, o resultado provável seria o aumento, não a redução, das taxas de juros, queda na confiança dos investidores, depreciação da taxa de câmbio e aumento da inflação, crescimento menor, não maior, e, portanto, uma rápida deterioração da dinâmica da dívida. Em outras palavras, não acreditamos que o próximo governo possa depositar suas esperanças de sustentabilidade fiscal apenas na retomada do crescimento econômico (Nota de Política Pública 1 sobre política fiscal).

Mesmo que a necessidade de ajuste fiscal seja aceita, surge a questão de qual combinação de medidas de receita e despesa usar para realizar o ajuste e como sequenciá-la ao longo do tempo, levando em conta que as consolidações fiscais tendem a reduzir o resultado econômico devido aos chamados “multiplicadores” fiscais. O atual governo tem uma resposta possível: o teto de gastos adotado em dezembro de 2016 congela os gastos primários reais do governo federal ao nível de 2016 por pelo menos 10 anos. Na hipótese de um crescimento positivo do PIB, essa regra de gastos restaurará os superávits

primários em torno do ano 2022 e estabilizará a dívida pública em torno do ano 2026 (Gráfico 2). O ajuste em questão é gradual - cerca de 0,6% do PIB por ano - mas levaria a uma redução de cerca de um quarto do tamanho do governo federal em porcentagem do PIB, trazendo-o de volta ao nível do final da década de 1990. Os críticos dessa estratégia argumentam que um ajuste apenas do lado da despesa pode afetar os gastos sociais que são percebidos como fundamentais para a manutenção e expansão dos avanços na redução da pobreza e inclusão social alcançados nos últimos 15 anos.

Consideramos que o foco maior do ajuste no lado da despesa é justificado. Nosso argumento é baseado em duas evidências principais. Primeiro, a experiência internacional sugere que os impactos negativos do corte de gastos no PIB são geralmente mais baixos do que os de aumento de receitas. Em segundo lugar, novas evidências para a América Latina mostram que, quanto maior a carga tributária inicial sobre a economia, maiores serão os custos de um ajuste baseado em receitas. Como o Brasil já é um país com altos impostos, novos aumentos na carga tributária podem ter impactos negativos no PIB maiores do que lidar com as pressões do gasto público. Terceiro, nossa análise dos gastos do governo federal no Brasil revela que uma proporção significativa é ineficiente e beneficia predominantemente as faixas média e alta da distribuição de renda. Cortar esses gastos pode ter impacto negativo menor sobre o PIB e não afetaria negativamente os objetivos de inclusão social.

Esse argumento não significa que não vemos espaço para que o aumento de receitas possa contribuir para o ajuste fiscal, ou para que as reformas possam tornar a estrutura tributária mais justa. Os países mais avançados usam o sistema tributário para reduzir a desigualdade na renda final das famílias. No Brasil, a incidência de impostos é ainda menos progressiva do que a incidência dos gastos, devido à forte dependência de impostos sobre o volume de negócios e o consumo (os chamados im-

<sup>2</sup> Estimativa de crescimento médio de 2,4% na próxima década e taxas de juros reais em torno de 4%. Ambos estão alinhados com a tendência dos últimos 15 anos.

postos “indiretos”), que afetam os mais pobres muito mais que os mais ricos, pois a participação do consumo em sua renda total é muito maior, e devido às generosas isenções fiscais de impostos sobre a renda (ou “diretos”) que beneficiam predominantemente os mais ricos. Como resultado, os impostos diretos pouco fazem para corrigir as desigualdades criadas pelo alto ônus dos impostos indiretos. Por razões de justiça e equidade, bem como para aliviar os custos de fazer negócios, a reforma tributária é urgente (Nota de Política Pública 2 sobre sistema tributário). Voltaremos a essa questão em mais detalhes na próxima seção.

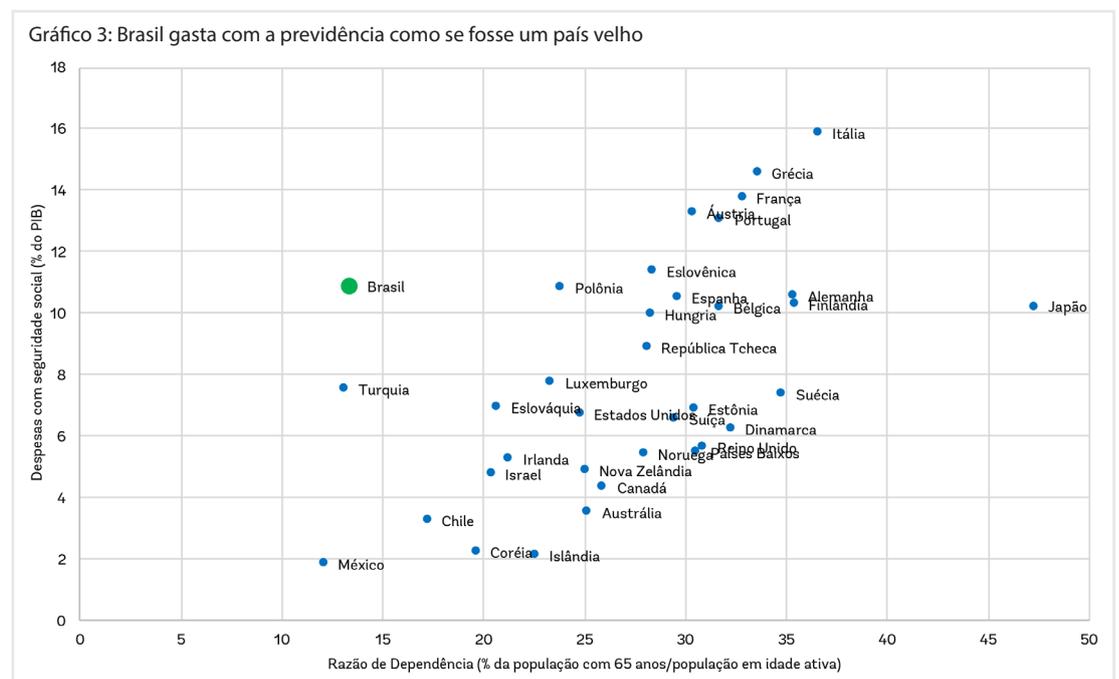
No restante desta seção, nosso foco será no escopo dos cortes de gastos e nas reduções nas isenções fiscais que melhorariam a qualidade e a equidade da política fiscal e protegeriam os mais pobres, principalmente ao reduzir as enormes transferências para os brasileiros relativamente mais ricos implícitas (i) no sistema previdenciário, (ii) na folha de pagamentos do serviço público e (iii) na quantidade significativa de subsídios e isenções tributárias. Esses três itens têm implicações nos níveis federal e subnacional, que são brevemente analisados (Nota de Política Pública 3 sobre questões fiscais intergovernamentais).

## Previdência Social

O Brasil gasta em aposentadorias como um país velho, ainda que sua população seja comparativamente jovem.

O país tem dois sistemas contributivos públicos de pensão, além de uma previdência social

não contributiva (Benefício de Prestação Continuada - BPC). O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cobra contribuições de cerca de 67 milhões de trabalhadores do setor privado<sup>3</sup> e seus empregadores, e cobre cerca de 30 milhões de beneficiários, dos quais cerca de 10



<sup>3</sup> Como alguns trabalhadores não fazem contribuições regulares, o número médio de contribuintes é de apenas 52 milhões por mês

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em estatísticas populacionais das Nações Unidas, dados da OCDE e do Ministério da Fazenda do Brasil.

milhões são trabalhadores rurais com contribuições ínfimas. Os cerca de 5,5 milhões de servidores públicos nos níveis federal, estadual e municipal são cobertos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com cada nível de governo mantendo seu próprio sistema contributivo. Os regimes RPPS federal e subnacional juntos são responsáveis pelos pagamentos de cerca de 3 milhões de aposentados. Tanto o RGPS quanto o RPPS oferecem aposentadoria por tempo de serviço, estabelecem idades de aposentadoria estatutárias baixas pelos padrões internacionais e oferecem taxas de reposição relativamente altas. Como resultado, o total de gastos federais com aposentadorias e pensões (incluindo o RGPS e o RPPS federal) foi de cerca de 12% do PIB em 2016, muito acima dos níveis de gastos em países com estrutura etária similar (Gráfico 3). Como apenas os trabalhadores formais fazem contribuições previdenciárias e recebem benefícios, e como os benefícios são maiores que as contribuições acumuladas, os gastos previdenciários beneficiam principalmente a parcela mais rica da população.

## As aposentadorias e pensões já representam cerca de 50% dos gastos do governo federal.

O RGPS teve um déficit de cerca de 2,5% do PIB em 2017, ao passo que o déficit combinado dos RPPS nos níveis federal e subnacional foi estimado em cerca de 2%. Ambos os déficits devem aumentar à medida que aumenta o número de aposentados e pensionistas em relação a contribuintes. A reforma do RPPS em 2003 implicou que os déficits do RPPS atingirão seu nível máximo em meados da década de 2030, ao passo que os déficits do RGPS têm projeção de aumento para mais de 16% do PIB até 2067. Os passivos das aposentadorias nos regimes dos RPPS levaram diversos estados brasileiros à beira da falência e mais estados devem chegar à mesma situação nos próximos três a cinco anos. O sistema previdenciário do Brasil é, portanto, completamente insustentável e coloca em risco as finanças públicas.

<sup>4</sup> Excluindo as aposentadorias rurais, que são consideradas mais como parte dos programas sociais do que previdência, os déficits do RGPS cairiam de uma projeção de 14,5% do PIB em 2067 para cerca de 7% como resultado da reforma.

### Oferecemos as seguintes recomendações principais para enfrentar este desafio (Nota de Política Pública 4 sobre reforma da previdência):

>> A melhor abordagem à reforma da previdência seria como um pacote de medidas alcançando todos os trabalhadores, tanto no RGPS quanto no RPPS. Há pouca justificativa para a manutenção de diferentes regras para cálculo de benefícios nos setores público e privado, na medida em que os déficits fiscais resultantes são cobertos pela receita tributária geral. Desse ponto de vista, os déficits no RPPS, associados aos generosos benefícios oferecidos aos servidores públicos contratados antes de 2003, merecem atenção especial.

>> A reforma proposta pelo atual governo em 2016/17 (eliminação das aposentadorias por tempo de serviço e elevação da idade mínima gradualmente fundindo as regras de benefícios no RGPS e no RPPS) é um grande passo na direção certa.<sup>4</sup> A reforma proposta incide proporcionalmente mais sobre quem recebe salários mais altos, eliminando em grande parte as transferências líquidas que recebem dos contribuintes. Nesse sentido, a reforma é progressiva.

>> Entretanto, a reforma proposta apenas reduzirá os futuros déficits projetados no RGPS pela metade. Portanto, serão necessárias outras reformas no futuro. A principal maneira de limitar ainda mais os déficits futuros do RGPS seria reduzir gradualmente os níveis de benefício em relação ao salário. O principal desafio é que os níveis de benefício mínimo são altos em relação à renda. Cerca de 50% dos trabalhadores contribuirão com valores que atuarialmente seriam insuficientes para garantir a aposentadoria mínima. No entanto, receberão a aposentadoria mínima que atualmente equivale a um salário mínimo. Para reduzir de forma significativa o déficit do RGPS seria necessário rever os níveis de benefício mínimo. Como as taxas de pobreza entre os idosos são menos que a metade da média nacional e a aposentadoria mínima é equivalente a sete vezes o limite usado para determinar a elegibilidade para o Bolsa Família, pode haver

espaço para uma revisão dos níveis de benefício mínimo, tanto nos programas contributivos quanto nos não contributivos (como o BPC). Outros programas de transferência social deveriam ser considerados também, de forma a não prejudicar os incentivos para contribuição ao RGPS. Não obstante, tais ajustes seriam imediatamente percebidos como altamente desiguais, a menos que os níveis generosos de benefícios no RPPS fossem abordados primeiro.

>> A maior falha da proposta de reforma de 2016/17 são mudanças de impacto limitado no RPPS, onde se espera que os déficits aumentem em velocidade mais rápida nas próximas duas décadas. A proposta prevê longos períodos de transição e mantém um regime especial para as forças armadas, o que significa um grande passivo para os RPPSs estadual e federal. Além disso, a reforma não afeta os servidores públicos que entraram antes de 2003, para quem a diferença entre contribuições e benefícios continua enorme. Com um grande contingente de servidores públicos contratados nos anos 80 e 90 que deverão se aposentar com esses benefícios nos próximos 15 anos, espera-se que os déficits do RPPS cresçam ainda mais, agravando a crise fiscal subnacional.

>> Uma redução dos benefícios do RPPS para servidores públicos ainda ativos que assumiram

seus cargos antes de 2003 melhoraria dramaticamente a sustentabilidade fiscal e a equidade do sistema previdenciário. Além disso, ajudaria a aumentar a aceitação geral das reformas. Isso provavelmente não eliminaria inteiramente os déficits de RPPS, e deve ser combinado com uma revisão de outros benefícios do funcionalismo público e uma administração mais rigorosa da folha de pagamento (veja abaixo).

>> A equidade intergeracional do RPPS melhoraria com a redução do alto nível de benefícios usufruídos pelos atuais aposentados e pensionistas (que estão sendo pagos pelos trabalhadores atuais, que nunca poderão desfrutar do mesmo nível elevado de benefícios previdenciários). Segundo as regras atuais, a única maneira viável de criar uma maior equidade seria aumentar substancialmente o imposto de renda sobre as aposentadorias acima do limite do INSS.

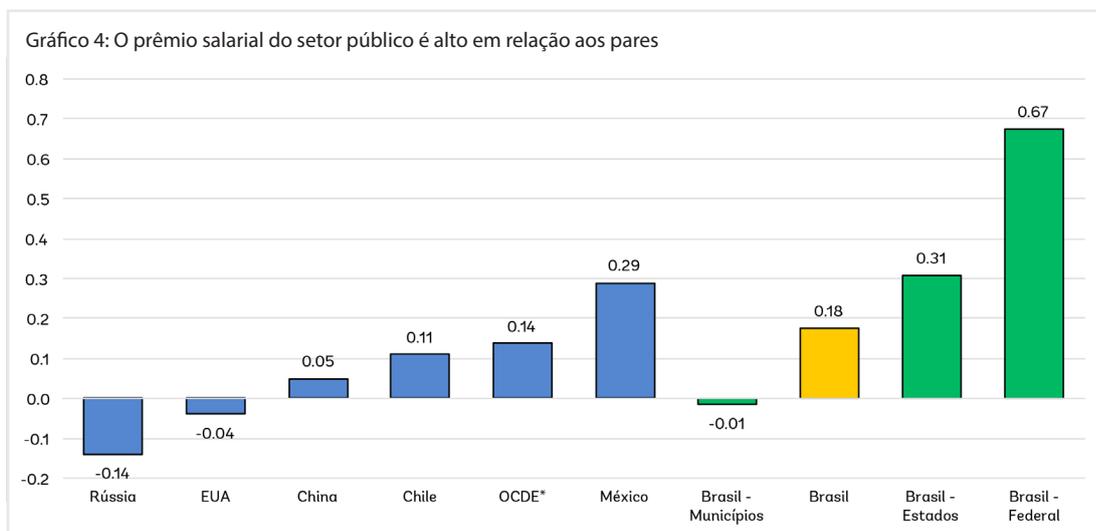
Mesmo que o país implemente todas as recomendações acima, é possível que o sistema previdenciário brasileiro ainda se mantenha fiscalmente insustentável e desigual. Talvez seja a hora do país repensar a proteção constitucional aos “direitos adquiridos”, como foi feito em Portugal em 2013. Direitos adquiridos que só podem ser financiados por grandes transferências feitas pelas gerações mais jovens poderiam ser questionados.

## Gestão da Folha de Pagamento e de Recursos Humanos

A folha de pagamento do setor público brasileiro é alta pelos padrões internacionais, em torno de 13% do PIB.

No entanto, isso não acontece pelo número de servidores públicos, mas sim por que seus salários são relativamente generosos. Considerando experiência profissional e formação acadêmica similares, e comparando carreiras nos setores público e priva-

do, estimamos que os salários são em média 96% mais altos no nível federal e 36% mais altos no nível estadual quando comparados ao setor privado (Gráfico 4). Os salários municipais estão, em média, alinhados com os equivalentes no setor privado. Também estimamos que a redução da média do prêmio salarial dos servidores federais (reduzindo-o para o nível da administração estadual) poderia resultar em uma economia de 1% do PIB.



*Nota: \*A média da OCDE para os dados disponíveis inclui: Canadá, Chile, Estônia, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, México e EUA. Os prêmios são calculados em termos logarítmicos. Os prêmios percentuais reais são, portanto, mais altos, conforme mencionado no texto. Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base nos Worldwide Bureaucracy Indicators, World Bank Bureaucracy Lab., e PNAD continua.*

Essa situação obviamente oculta variações consideráveis entre as diferentes carreiras. Alguns cargos no setor público, como, por exemplo, o de professor, pagam relativamente pouco o que, conseqüentemente, pode dificultar a contratação de profissionais talentosos. Em outras carreiras, como no caso do judiciário, a remuneração total, incluindo benefícios e gratificações, pode exceder consideravelmente o limite constitucional. Os médicos do setor público ganham, em média, 4,5 vezes mais do que os 10% no topo da distribuição de renda, bem acima dos padrões comparáveis nos países da OCDE. Portanto, é importante que a análise das práticas de emprego e remuneração do setor público vá além das manchetes de “super salários” e prêmios salariais médios elevados.

Contudo, dada a grande parcela do gasto público dedicada à folha de pagamento, nenhum ajuste fiscal será bem-sucedido sem um controle do crescimento salarial do setor. O desafio é fazê-lo de forma consistente com a contratação de candidatos qualificados e incentivo ao bom desempenho ( Nota de Política Pública 5 sobre a reforma do Estado).

**Especificamente, fazemos as seguintes recomendações:**

>> O Brasil atualmente tem um sistema ineficiente de gestão do serviço público. Os aspirantes a servidores públicos são selecionados por concurso para uma das mais de 300 carreiras existentes. Cada carreira negocia separadamente suas progressões salariais e níveis de benefícios. Isso complica bastante a definição de políticas consistentes para remuneração, cria um “efeito catraca” significativo de uma carreira para outra, e limita a mobilidade dos servidores entre as carreiras, reduzindo assim a flexibilidade da administração pública. Recomendamos uma revisão do serviço público com o objetivo de simplificar as carreiras e consolidar as negociações salariais em torno de um número muito menor de grupos. Também poderia ser considerada a real necessidade de determinadas carreiras (como a dos médicos) serem compostas por servidores públicos.

>> Algumas carreiras do setor público atualmente estão fora do controle orçamentário do poder executivo. Os salários do judiciário e do legislativo são estabelecidos por autorre-

gulação, com orçamentos distribuídos ex ante como parcela fixa das receitas. Tais carreiras tendem a ser as de maior remuneração no setor público. Além disso, a transparência em torno dos pacotes de remuneração fora do poder executivo é limitada. Alguns incluem generosos benefícios para moradia, a possibilidade de acumular múltiplas aposentadorias e numerosas gratificações menores, criando a percepção de abuso generalizado. Qualquer reforma do serviço público que deixe de fora tais práticas terá sua legitimidade diminuída e manterá grande desigualdade.

>> Os incentivos ao bom desempenho são limitados. A progressão automática e relativamente rápida em muitas das carreiras leva muitos servidores a atingir o nível máximo de remuneração enquanto relativamente jovens. Sem o prospecto de crescimento salarial no futuro, as políticas de remuneração oferecem poucos incentivos para que os servidores mantenham altos níveis de desempenho. A introdução de incentivos ao bom desempenho apresentou resultados encorajadores (Vinuela e Zoratto, 2016), mas difíceis de sustentar à luz das crescentes restrições fiscais. A ascensão profissional deve ser espaçada ao longo de toda a carreira, com as principais etapas vinculadas a critérios e competências objetivos, e condicionada ao bom desempenho determinado em avaliações individuais.

>> É praticamente impossível punir aqueles cujo desempenho é insatisfatório. Servidores concursados têm estabilidade vitalícia. Embora existam avaliações de desempenho, os critérios empregados são em grande parte subjetivos, e os servidores exonerados por mau desempenho podem facilmente revogar a demissão na justiça do trabalho. A revisão dos critérios de desempenho, bem como da respectiva jurisprudência, se faz necessária para criar uma cultura de desempenho mais forte no serviço público.

>> Ao mesmo tempo, instituições de auditoria interna e externa estão acompanhando de perto a burocracia do governo e a falta de conformidade pode ter consequências severas. Embora tenha ajudado a revelar as más práticas, no âmbito dos poucos incentivos ao bom desempenho, ela cria aversão ao risco entre os muitos funcionários públicos honestos. A aceleração na mudança de conformidade para resultados e eficiência na auditoria externa e interna poderia contribuir para criar incentivos de melhora do desempenho.

>> Além disso, as regras do serviço público talvez precisem ser revisadas para permitir ajustes ao funcionalismo face às pressões orçamentárias. As práticas de contratação deveriam limitar os concursos a cargos claramente identificados como parte do planejamento de longo prazo da força de trabalho. Para os trabalhos que terão demanda decrescente, os governos poderiam adotar contratos temporários para tornar a administração pública mais ágil e eficiente.

>> Embora as regras do funcionalismo público federal imponham algumas restrições à administração da folha de pagamento no nível subnacional, há considerável variação nas práticas de remuneração e gestão entre estados e municípios. Custos significativos com folha de pagamento estão associados a regras e benefícios locais que não são regulamentados pela legislação federal. A atual gestão ineficiente de recursos humanos cria futuros passivos previdenciários adicionais. Portanto, a gestão mais rigorosa da progressão salarial no nível subnacional é condição necessária para manter estados e municípios longe da insolvência.

Não há uma solução fácil para os desafios fiscais do Brasil. As reformas da previdência e da administração pública são complexas e politicamente desafiadoras. No entanto, uma área em que os avanços podem ser mais rápidos é a da redução de subsídios e despesas fiscais. Isso é discutido a seguir.

## Subsídios e Isenções Fiscais

Segundo dados do tesouro nacional, o governo federal brasileiro gasta atualmente cerca de 6,2% do PIB em incentivos e subsídios fiscais de vários tipos, dos quais 4,3% em isenções fiscais e 1,9% em subsídios fiscais e crédito subsidiado (SEAE, 2018). Tais benefícios incluem isenções de impostos sobre a folha de pagamento de setores específicos, deduções de imposto de renda por despesas com saúde, isenções fiscais sobre receita de dividendos, e benefícios fiscais para uma série de instrumentos de poupança previstos na legislação federal. Desses subsídios e isenções fiscais, cerca de três quartos beneficiam diretamente as empresas do setor privado (Gráfico 5). Isso inclui o regime tributário simplificado para pequenas empresas (SIMPLES), que reduz e unifica o imposto sobre o faturamento, e a zona franca de Manaus, que elimina os impostos sobre faturamento das empresas manufatureiras. Além disso, as empresas se beneficiam de ampla variedade de despesas tributárias e desonerações fiscais para setores específicos oferecidas pelos governos estaduais como incentivo ao investimento em suas localidades. As transferências diretas de recursos para empresas diminuíram nos últimos dois anos, especialmente em razão de reformas significativas no crédito direcionado oferecido pelo Estado.

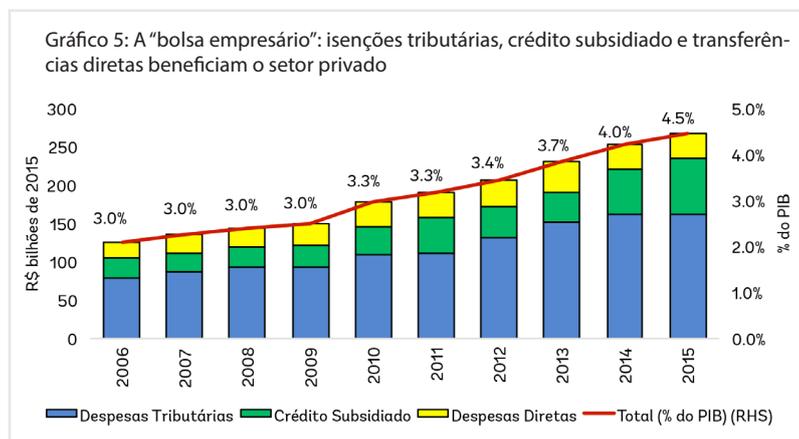
Apesar de seu custo considerável, as evidências de que essas transferências atingiram seus objetivos são muito limitadas (Notas de Política Pública 6 sobre produtividade e 7 sobre mercados de crédito). Em vários casos, os objetivos nunca foram plenamente definidos e as falhas subjacentes de mercado que justificariam a intervenção do governo não foram examinadas. Em outros, a evidência disponível sugere eficácia limitada a um custo alto.

De fato, é possível concluir que um número significativo desses benefícios seja o reflexo da busca de privilégios por grupos de interesse específicos, que obtêm apoio estatal a um custo alto para a sociedade como um todo.

**Aqui nos limitamos a resumir nossas recomendações com relação aos subsídios mais dispendiosos do ponto de vista fiscal:**

>> A desoneração da folha mantém empregos, mas seu custo é muitas vezes superior aos salários dos trabalhadores. O governo começou a encerrar gradualmente esse programa para a maioria dos setores, o que será uma contribuição substancial e imediata para o ajuste fiscal.

>> O SIMPLES é caro (cerca de 1,2% do PIB, mais que o dobro do programa Bolsa Família) e pode provocar distorções, devendo ser eliminado como parte da simplificação geral da tributação das empresas. Não há evidência de qualquer efeito positivo do SIMPLES no mercado de trabalho e nos indicadores de desempenho das empresas, e o regime não resultou em maior formalização de empregos. Embora



Fonte: Cálculos do Banco Mundial baseados em dados do Ministério da Fazenda.

sem a intenção, o programa também tem consequências negativas sobre a produtividade, tanto por incentivar as empresas a permanecerem pequenas quanto por colocar empresas de médio porte em potencial desvantagem competitiva.

>> Os incentivos para inovação, pesquisa e desenvolvimento (P&D) fornecidos pela Lei 11.196/05, conhecida como Lei do Bem, tiveram um impacto positivo, mas seu projeto poderia ser melhorado. O desempenho resultante do aumento na intensidade da pesquisa e desenvolvimento está significativamente abaixo do esperado para um programa dessa natureza, em grande parte porque o projeto favorece as empresas já estabelecidas e não alcança as empresas menores ou mais novas - e também porque o ambiente geral de negócios não recompensa o investimento privado em inovação o suficiente.

>> As deduções de gastos com planos de saúde devem ser eliminadas do imposto de renda. Não parece haver justificativa para o governo subsidiar serviços de saúde privados para os segmentos relativamente mais ricos da sociedade, levando em consideração que existe um sistema público de saúde universal e gratuito para os cidadãos.

A redução nos gastos tributários e subsídios fiscais, aliada a uma profunda reforma do sistema público de previdência e uma gestão mais rigorosa da folha de pagamento do serviço público, ajudaria a conter as pressões de gastos no Brasil e a restaurar o equilíbrio fiscal. Se complementado com medidas para aumentar a tributação direta sobre os segmentos mais ricos da população, o Brasil poderia alcançar um ajuste fiscal substancial e justo. Encerramos esta seção com algumas considerações sobre a adequação da regra de gastos adotada em 2016 como estratégia para implementar o ajuste fiscal, e sobre a iminente crise fiscal subnacional.

## Regras fiscais e um ajuste equilibrado

O teto de gastos adotado em 2016 não é a única regra que rege a execução orçamentária no Brasil. Há também uma “regra de ouro” que limita o novo endividamento público ao volume de investimento do governo, e múltiplas vinculações de receitas sobre mais de 50% das receitas federais, bem como volumes mínimos de gastos com saúde e educação previstos na Constituição.

Juntamente com os direitos previdenciários, essas regras implicam que mais de 90% dos gastos do orçamento federal do Brasil são pré-determinados pela legislação e não podem ser alterados pelo orçamento anual.

Sem acabar com pelo menos parte dessa rigidez, será impossível respeitar a regra de ouro ou continuar gastando dentro do teto para além do curtíssimo prazo.

Contudo, mesmo que toda a rigidez tenha fim, alguns críticos argumentam que a regra do teto de gastos federal é um instrumento contundente que tornará o ajuste fiscal desnecessariamente caro. Como já mencionado, há várias razões para buscar o ajuste dos gastos. No entanto, as reduções de despesas sugeridas pelo teto são extremamente desafiadoras. A resistência política contra cortes nos gastos correntes pode colocar o ônus nos gastos discricionários, incluindo investimentos públicos e programas sociais, como o Bolsa Família. Isto é obviamente indesejável, pois os multiplicadores fiscais para o investimento público e os programas sociais são muito mais altos do que os de gastos correntes, e potencialmente mais altos do que para os aumentos de impostos. Nesta situação, os pedidos de revisão da regra de gastos podem ser justificados. Oferecemos algumas opções abaixo, tendo em mente que quaisquer mudanças teriam que ser tratadas com o máximo de cuidado para

não enfraquecer a credibilidade da âncora fiscal e, portanto, aumentar o risco de volta da crise.

**Uma opção seria introduzir mudanças modestas na regra de gastos que poderiam salvaguardar um ajuste mais equilibrado sem comprometer a trajetória fiscal subjacente:**

>> Um primeiro componente de tais mudanças poderia ser a introdução de medidas de correção automática mais rigorosas se o teto de gastos for ultrapassado. O teto já inclui tais medidas, notadamente: (i) congelamento dos salários nominais do serviço público; e (ii) aumento do salário mínimo apenas pela inflação. Estimamos que essas medidas resultariam em economia de cerca de 0,3% do PIB anualmente, ou metade do ajuste implícito no teto. Seriam necessárias medidas adicionais de ajuste automático para estabilizar os níveis de endividamento até 2026 com foco na previdência e na folha de pagamento, os principais impulsionadores dos gastos atuais. Ao explicitar esses ajustes e ancorá-los na regra constitucional, o risco de serem questionados na justiça poderia ser reduzido.

>> Um segundo componente para garantir um ajuste mais equilibrado seria a exclusão dos gastos com investimentos públicos, em linha com a ideia da regra de ouro. O declínio do investimento público de mais de 1% do PIB em 2014 para 0,7% do PIB em 2017 demonstra que sem a regra de ouro há o risco de os investimentos públicos serem a primeira linha de ajuste, com potenciais custos econômicos significativos. Para compensar o efeito de exclusão do investimento público e manter a trajetória de ajuste fiscal, controles adicionais poderiam ser introduzidos nos moldes sugeridos acima.

Uma alternativa a esses ajustes na regra do gasto seria manter a ideia de uma âncora constitucional, mas substituir a regra de gastos por um caminho pre-estabelecido para o saldo primário. Tal mudança só deve ser contemplada quando houver acordo sobre um pacote inicial e substancial de medidas de gastos (principal-

mente a reforma previdenciária). Uma meta de saldo primário permitiria que os aumentos de receita contribuíssem para o ajuste. Algumas medidas, tais como o fim das isenções fiscais para empresas e contribuintes de maior poder aquisitivo, podem ter baixos custos, portanto, há bons motivos para incluí-los na estratégia de ajuste fiscal. O argumento aqui apresentado não se aplica, no entanto, à grande maioria dos impostos e, assim sendo, não deve ser interpretado como um apelo para passar todo o ônus do ajuste para o aumento da tributação.

O ideal seria ter uma regra de saldo primário definida em termos ciclicamente ajustados. No entanto, considerando os elevados níveis de endividamento e os respectivos riscos de mercado, essa regra poderia ser arriscada para o Brasil agora. Em lugar disso, a restauração da sustentabilidade fiscal deve ser rapidamente priorizada. Na sequência, a meta do saldo primário deve ser estabelecida para alcançar pelo menos o mesmo caminho de ajuste implícito na regra atual de gastos - ou seja, uma melhora anual de pelo menos 0,6% do PIB (Nota de Política Pública 1 sobre ajuste fiscal).<sup>5</sup> A elaboração de políticas para atingir a meta deverá, portanto, considerar a possível perda de receita resultante dos potenciais custos do ajuste fiscal. A qualidade das medidas de ajuste é, portanto, crítica.

Encerramos com algumas considerações sobre as questões de ajuste fiscal no nível subnacional. Os governos subnacionais são responsáveis pela prestação de serviços essenciais, como saúde e educação, considerados direitos constitucionais. Porém, há um risco moral, uma vez que eles têm incentivos para transferir o custo fiscal para o governo federal. Dada a perspectiva iminente de insolvência de vários governos subnacionais, recomendamos uma combinação de punições e recompensas para incentivar a disciplina fiscal subnacional, evitando socorrer os estados de forma desordenada e com alto custo econômico e político (Quadro 1.1; Nota de Política Pública 3 sobre questões fiscais intergovernamentais).

<sup>5</sup> Tal regra seria totalmente diferente da meta atual do saldo primário, que é anunciada anualmente e é regularmente revisada com base no desempenho real durante o ano. Teria que ser projetada de maneira análoga ao teto dos gastos, e prever medidas corretivas automáticas ainda mais rigorosas em caso de violação da regra.

### QUADRO 1.1 CRISE FISCAL SUBNACIONAL NO BRASIL

As finanças subnacionais se deterioraram nos últimos anos, e vários estados estão com falta de liquidez ou insolvência. Mesmo com a recuperação das receitas, muitos estados continuarão enfrentando dificuldades para pagar seus funcionários e outras obrigações pontualmente. Utilizando um modelo simplificado, estimamos que 10 estados se tornarão insolventes até 2021 em um cenário de recuperação econômica, e 17 ficarão insolventes em caso de retorno da recessão em 2020-2021.

A principal causa dos desequilíbrios fiscais subnacionais tem sido a incapacidade dos governos locais de controlar o rápido crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo, combinada com a estagnação ou queda das receitas nos últimos anos. Além disso, muitas das regras fiscais existentes para governos subnacionais reforçam as enxurradas de gastos pró-cíclicos, enquanto a rigidez inibe os ajustes necessários para manter a solvência. As pressões fiscais mais urgentes surgem por parte dos sistemas subnacionais de RPPS. Nossa análise sugere que, nos próximos 10 a 20 anos, somente o financiamento de déficits previdenciários exigirá até 30% da receita corrente líquida.

Tentativas recentes ficaram aquém de uma solução sustentável para a crise. Em 2006, o governo federal aprovou o Regime de Recuperação Fiscal (LC 159/2016), que prevê alívio temporário da dívida de estados insolventes e acesso a novos financiamentos em troca de ajuste fiscal. No entanto, o regime não consegue controlar efetivamente a folha de pagamentos e as obrigações previdenciárias, e obstáculos políticos e judiciais impediram a implementação de importantes medidas de ajuste. De maneira mais ampla, o alívio da dívida federal pode não ser um atrativo suficiente para a reforma, mesmo para estados altamente endividados, e é de pouca relevância para estados com dívida pequena ou inexistente com garantia federal. É necessária uma combinação mais forte de recompensas (dinheiro novo) e punições (forte condicionalidade de ajuste), apoiada por reformas na legislação federal para reduzir a rigidez e, assim, aumentar as opções de ajuste.

Problemas como o enfrentado pelo Brasil foram tratados por outros países de diferentes maneiras. As três abordagens a seguir podem ser consideradas em conjunto para lidar com a iminente crise fiscal subnacional:

- 1.** Criação de um “fundo de estabilização fiscal” federal para oferecer aos estados nova liquidez em troca de maior disciplina fiscal. As regras que regem o acesso ao fundo são fundamentais, no entanto, para evitar problemas de risco moral e impedir o reforço dos ciclos de gastos procíclicos nos estados.
- 2.** Reformas estruturais (incluindo mudanças constitucionais) que permitam aos estados maior flexibilidade para reduzir o número de pessoal, salários, aposentadorias e pensões.
- 3.** No médio prazo, o acesso ao mercado de capitais poderia ser concedido como recompensa para os estados mais prudentes. Isso garantiria disciplina e supervisão do mercado e, assim, incentivaria a prudência fiscal, sujeito a uma “cláusula de não resgate” confiável e a um arcabouço legal e institucional para lidar com falências subnacionais. Tal mecanismo pode exigir mudanças constitucionais e precisaria ser planejado em colaboração com o judiciário.



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

# 2

## A Agenda de Crescimento e Produtividade



# 2 . A Agenda de Crescimento e Produtividade

A renda do brasileiro médio não aumentou muito nas últimas quatro décadas, pelo menos se comparada à renda per capita em outras economias emergentes como da China, Índia, Coreia, Turquia ou Chile. Em 2017, o PIB per capita do Brasil era o mesmo quando comparado ao dos Estados Unidos em 1980. Além disso, metade do aumento do PIB per capita nas últimas duas décadas deveu-se ao aumento da participação da população economicamente ativa. Esse fator de crescimento perderá força rapidamente nos próximos anos. O fato é que o Brasil está envelhecendo muito rapidamente e já a partir de 2030 verá a diminuição de sua população economicamente ativa e o rápido aumento das taxas de dependência de idosos (Gráfico 6). Assim sendo, a menos que as mudanças sejam implementadas, o crescimento econômico pode desacelerar. Isso tornaria difícil para o país se sustentar financeiramente e também expandir os ganhos no padrão de vida observados nas duas últimas décadas.

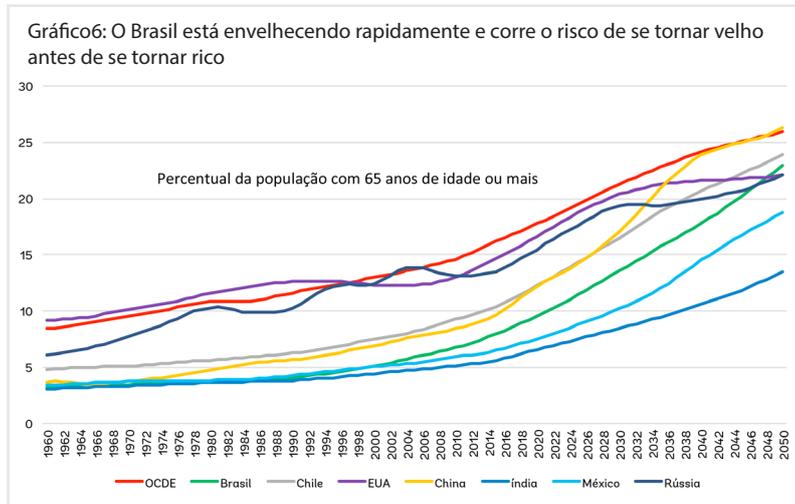
Os aumentos na renda per capita resultam de uma combinação dos investimentos em capital físico e humano e de melhorias na produtividade total dos fatores - uma medida da eficiência de um país na utilização de seu capital físico e humano para produzir bens e serviços. Nesta seção examinaremos os três fatores de crescimento. O foco inicial será na produtividade total dos fatores, pois o Brasil está atrás da maioria de seus pares nesta área. (Gráfico 7). Além disso, os ganhos com o aumento da eficiência com a qual o país usa seus ativos poderiam ser altos. O Brasil poderia quase que triplicar sua renda per capita se tivesse a mesma produtividade total dos fatores que os Estados Unidos. Para o Chile e o México, os ganhos correspondentes seriam de apenas três quartos e um terço, respectivamente. Posteriormente, analisamos mais detalhadamente o papel do investimento público e privado, particularmente em infraestrutura, e o aumento da qualidade do capital humano.

## 2.1 O desafio da produtividade

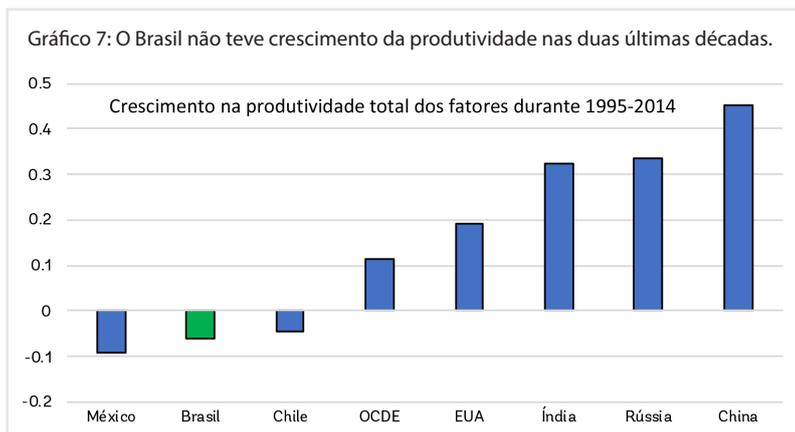
Os aumentos de produtividade podem resultar da inovação ou da adaptação de novas tecnologias.

Eles podem refletir novos processos e formas de organizar a atividade econômica. Eles também podem resultar de mudanças estruturais na economia, à medida que os trabalhadores se deslocam de setores ou firmas menos produtivos para aqueles mais produtivos. Os aumentos na produtividade

estão diretamente relacionados à melhoria dos padrões de vida. Por exemplo, por causa da alta produtividade de suas fábricas de automóveis, a Toyota pode pagar aos seus funcionários no Canadá três vezes mais do que o que paga no Brasil, e ainda assim, o preço do carro produzido no Canadá é duas vezes menor. Os trabalhadores canadenses trabalham seis vezes menos que seus colegas brasileiros para comprar um Toyota Corolla.



Fonte: Estatísticas de população das Nações Unidas



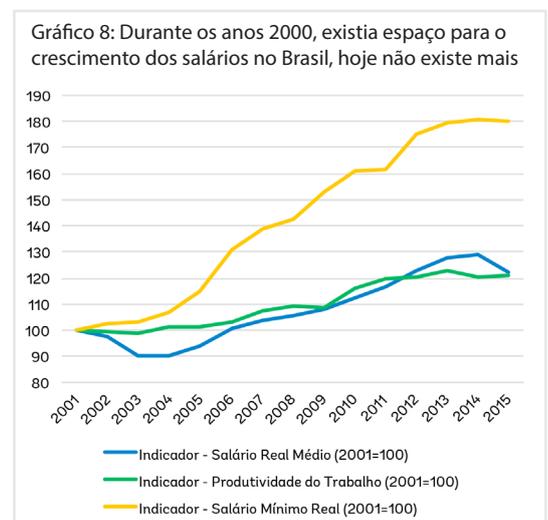
Fonte: Cálculos do Banco Mundial usando as Penn World Tables (2016).

Alguns observadores questionam o foco na produtividade como o principal fator de melhorias nos padrões de vida, pelo menos para o Brasil. Eles apontam para o fato de que, nos últimos 15 anos, o crescimento limitado da produtividade ocorreu junto com dramáticas reduções da pobreza e da desigualdade. Eles temem que melhorias na produtividade sejam alcançadas com o sacrifício de empregos, e apenas gerem lucros para os donos do capital, sem ganhos de bem-estar para os trabalhadores. Eles também apontam que, nos últimos 15 anos, o salário mínimo aumentou muito mais rápido que a produtividade do trabalho, mas isso não parece impedir a criação de empregos e a redução da informalidade. De fato, os aumentos nos rendimentos do trabalho asso-

ciados ao aumento do salário mínimo foram responsáveis por dois terços da redução da pobreza entre 2002 e 2015 (World Bank, 2016a).

Por que não continuar simplesmente a política de valorização dos salários como um fator de crescimento e geração de renda?

Não acreditamos que essa seja uma estratégia viável por vários motivos. Primeiro, o aumento dos salários reais precisa ser visto no contexto histórico. Nesse contexto, fica claro que os ganhos com salários reais até o final da primeira década dos anos 2000 foram apenas uma compensação pelas reduções passadas (Gráfico 8). Em outras palavras, as empresas estavam obtendo lucros adicionais no início dos anos 2000 e havia espaço para os custos trabalhistas aumentarem sem ameaça à competitividade das empresas. Esse pode não ser o caso daqui para frente. Um sinal disso é que a recessão de 2015-16 foi associada a um grande aumento do desemprego, enquanto os salários reais caíram apenas moderadamente. O aumento do desemprego foi especialmente significativo entre os jovens, para quem o salário mínimo poderia ser uma restrição para a entrada no mercado de trabalho formal. (World Bank, 2018b).



Fonte: IBGE e PNAD

---

Em segundo lugar, a rápida criação de empregos nos anos 2000 esteve associada a um grande aumento na demanda por serviços. Isto foi impulsionado pela expansão do consumo interno, facilitado pelo rápido crescimento do crédito das famílias e pelo aumento dos preços das commodities, que favoreceu os setores de bens não comercializáveis. A demanda por empregos de baixa qualificação teve um aumento particularmente rápido durante esse período, e aumentou também o poder de barganha de trabalhadores menos qualificados. Isso permitiu que o governo aumentasse o salário mínimo muito mais rápido que o crescimento da produtividade e, ao mesmo tempo, aumentasse a formalização. A política de valorização dos salários, portanto, funcionou nas circunstâncias específicas da “década de ouro”. No entanto, a situação mudou a partir de 2013, se não antes. Os preços das commodities caíram de seus picos históricos, o crédito se contraiu, a taxa de câmbio real sofreu depreciação,

e a tentativa do governo de lutar contra essas forças por meio de políticas fiscais expansionistas não teve sucesso, resultando em quebra da confiança na estabilidade macroeconômica e agravamento das condições financeiras.

Portanto, acreditamos que o aumento da produtividade será fundamental para o crescimento futuro e a redução da pobreza no Brasil. Especificamente, nos concentramos em três áreas prioritárias de reformas estruturais para aumentar a produtividade: (i) comércio e concorrência, (ii) impostos e (iii) tecnologia e inovação. As mudanças que propomos levariam a um Brasil mais aberto, mais competitivo e que prioriza os mercados em lugar da intervenção estatal. Essa mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro exigirá que empresas e trabalhadores se ajustem. Consideramos também algumas das políticas complementares nas áreas financeira, trabalhista e social que poderiam facilitar o ajuste ao longo do caminho.

---

## Comércio e concorrência

A economia brasileira está entre as menos abertas ao comércio exterior quando comparada a todas as economias do mundo, mesmo levando em conta o tamanho do país (Nota de Política Pública 6 sobre produtividade).

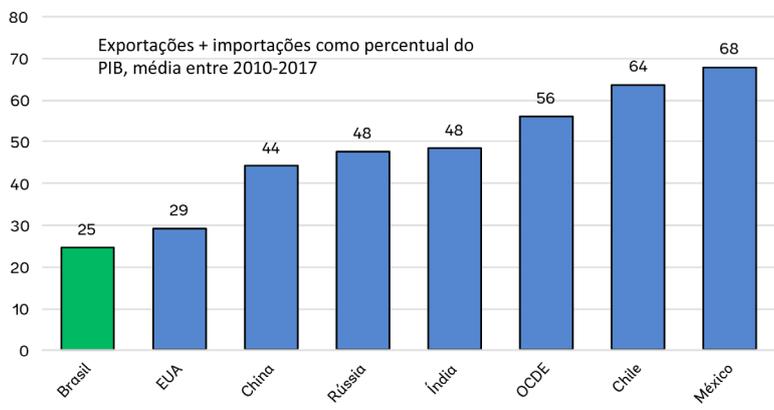
As barreiras tarifárias e não-tarifárias são altas, e o Brasil enfrenta dificuldades para ter acesso a mercados estrangeiros devido a uma infraestrutura de transporte e logística pouco desenvolvida (Nota de Política Pública 10 sobre transporte e logística). Apesar de uma economia altamente diversificada, as exportações brasileiras têm se concentrado cada vez mais em commodities, e o Brasil perdeu

competitividade no setor manufatureiro. Isso não se deve apenas à entrada da China e de outros países asiáticos na economia mundial com abundante oferta de mão-de-obra desde a década de 1990. O Brasil também está limitando o acesso a insumos e tecnologias modernas, que são determinantes na competitividade de um país.

As empresas brasileiras não estão apenas protegidas contra a concorrência estrangeira. As imensas distâncias, a falta de infraestrutura de transporte e sistemas regulatórios e tributários fragmentados entre os 27 estados fazem com que as empresas brasileiras também enfrentem concorrência relativamente limitada no

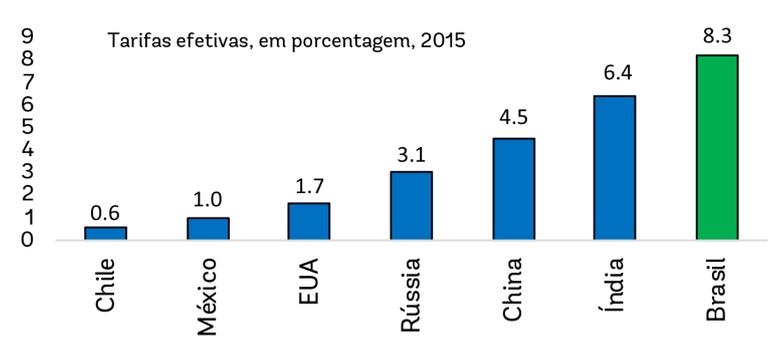
---

Gráfico 9: A economia brasileira é mais fechada do que a de seus pares



Fonte: Indicadores do Desenvolvimento Mundial

Gráfico 10: O Brasil também tem as tarifas mais altas entre os seus pares



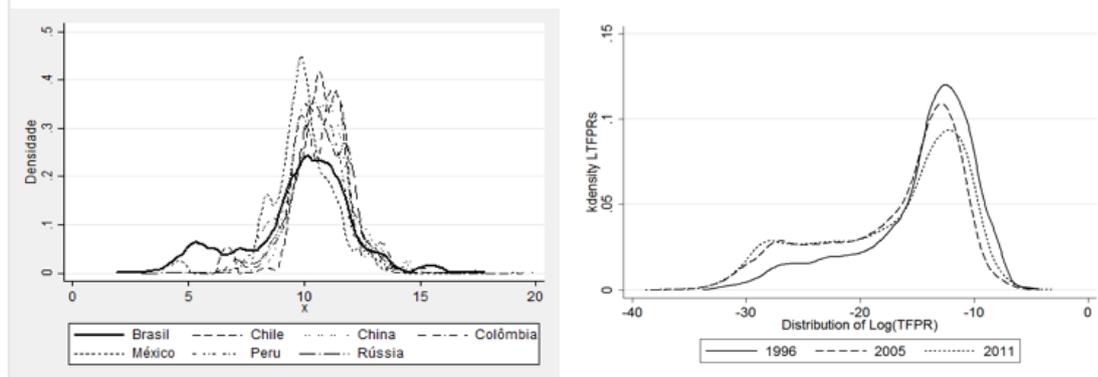
Nota: Tarifas em vigor são calculadas levando em consideração as preferências comerciais ponderadas pelo comércio médio. O Brasil também tem medidas não-tarifárias equivalentes a 11,8% dos valores de importação, elevando a proteção total a 20%. Dados comparáveis estão disponíveis apenas para alguns países, incluindo o Chile (14,5% no total), a União Europeia (12% no total), o México (6,4% no total).

Fonte: Equipe do Banco Mundial usando dados dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

mercado doméstico. Outros fatores reduzem ainda mais o grau de concorrência de mercado, incluindo as intervenções do Estado nos mercados financeiros para oferecer crédito subsidiado a setores ou firmas específicas, o vasto sistema tributário de isenções que favorece setores e empresas específicos, e outros elementos do ambiente de negócios, que determinam os custos de entrada, operação e saída das empresas.

No geral, as barreiras comerciais, as distorções do mercado e as políticas de apoio às empresas acabaram retirando os recursos das empresas mais produtivas, o que resultou em menor produtividade média. Isso se reflete na distribuição das empresas por produtividade no Brasil em relação a outros países, que revela uma grande proporção de empresas de baixa produtividade - como mostrado pela cauda mais grossa no lado esquerdo da distribuição (Gráfico 11). Em mercados competitivos, empresas de baixa produtividade tendem a desaparecer. No Brasil, elas sobrevivem graças a menor pressão pela concorrência. Os efeitos dessas distorções na produtividade em geral são grandes. A produção por empregado no Brasil poderia aumentar mais de três vezes se todas as empresas fossem tão produtivas quanto as empresas dos Estados Unidos.

Gráfico 11: O Brasil tem mais empresas improdutivas do que seus pares, e isso piorou ao longo do tempo



Fonte: Comparação de Barbosa Filho e Correa (2017) com pares; Vasconcelos (2017) para comparação ao longo do tempo. Cálculos baseados no censo empresarial do IBGE, excluindo empresas informais.

Como a agenda de promoção de maior concorrência é complexa, surge a questão de como ela deve ser sequenciada. Sugerimos que o Brasil use o compromisso com a maior integração internacional e concorrência estrangeira como âncora para um programa de políticas mais amplo a fim de aumentar a concorrência em sua economia e, por meio disso, a competitividade de seu setor empresarial (Nota de Política Pública 6 sobre o aumento da produtividade). Essa âncora poderia ajudar a acelerar as mudanças necessárias nas políticas internas e apoiar o crescimento mais rápido da produtividade. Não estamos sugerindo que apenas a abertura comercial seja suficiente. Mas um compromisso do Brasil com a integração externa, ainda que gradual ao longo de vários anos, poderia levar as empresas a apoiarem reformas internas que aumentariam sua competitividade nesse ínterim. A abertura gradual do mercado também daria tempo àqueles afetados negativamente para se anteciparem e se ajustarem com o devido apoio do governo.

#### As seguintes opções podem ser consideradas para catalisar essa abertura:

>> O Brasil e seus parceiros do Mercosul poderiam concordar em fazer uma abertura comercial unilateral. Por exemplo, nossas estimativas sugerem que uma abertura coordenada - na qual cada membro do Mercosul reduz unilateralmente as tarifas em 50% em relação aos países não-membros, medidas não-tarifárias (MNTs) são simplificadas entre as partes do Mercosul<sup>6</sup> e os impostos de exportação são eliminados - aumentaria as exportações e as importações em 7,5% e 6,6%, respectivamente, enquanto o PIB real aumentaria 0,93% acima das projeções de referência em 2030.

>> Uma alternativa, ainda no contexto do Mercosul, é que o Brasil adote acordos comerciais recíprocos com a UE e outros países. Por exemplo, calculamos que um acordo comercial preferencial recíproco entre o Mercosul e

a UE aumentaria as exportações e importações em 5,5% e 4,9%, respectivamente, com um ganho permanente em relação ao PIB de 0,58%. Da mesma forma, um acordo comercial preferencial entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico aumentaria as exportações e importações em 2,4% e 2,3%, respectivamente, ao passo que o PIB cresceria 0,41% (todas acima das projeções de referência até 2030).

>> Além das tarifas externas, a expansão do programa Operador Econômico Autorizado (OEA) do Brasil para mais empresas e a inclusão de todas as agências de controle de fronteiras poderiam impulsionar as exportações globais do Brasil e sua integração nas Cadeias de Valor Globais. Os benefícios incluem menor tempo de desembarço aduaneiro, maior previsibilidade, menores custos logísticos devido à diminuição da movimentação de carga nos terminais logísticos para todos os "operadores confiáveis" (certificados com base em seu histórico de conformidade) e melhor gerenciamento de riscos. A expansão do programa já está em andamento e, dado que as 190 empresas que mais exportam (1% do total) representaram 72% do valor das exportações brasileiras em 2014, alcançar uma massa crítica de empresas abrangidas pelo programa OEA poderia trazer benefícios significativos.

>> Finalmente, o governo poderia elaborar um plano de ação para reduzir os custos de transporte e logística, incluindo uma revisão do marco regulatório do setor para reduzir a fragmentação, melhorar o planejamento e a coordenação intermodal e atrair maior financiamento privado para o grande programa de concessões de transporte. (Nota de Política Pública 10 sobre transporte e logística).

A abertura para o comércio exterior não apenas aumentaria a concorrência e facilitaria a entrada de novas tecnologias, mas também levaria a melhorias diretas no bem-estar social. Modelos de estimativas realizadas pelo Banco Mundial

<sup>6</sup> Resultando em uma redução de 15% nos equivalentes tarifários de bens e serviços.

---

sugerem que a redução nos preços provocada pela redução das barreiras comerciais e regulatórias poderia tirar da pobreza até seis milhões a mais de brasileiros. Isso representa cerca de um quarto da redução da pobreza alcançada durante a “década de ouro”. Outros 9 milhões poderiam sair da linha de pobreza pelo efeito do aumento da concorrência interna sobre os preços e mais oportunidades de emprego.

Embora haja amplo consenso entre os economistas sobre os efeitos positivos da abertura comercial, os críticos da globalização apontam que ela pode afetar, e de fato afetou, negativamente alguns setores e regiões que

perderam empregos e cujo tecido socioeconômico nunca se recuperou totalmente depois disso. Portanto, é importante que a liberalização do comércio seja combinada com dois conjuntos complementares de políticas públicas. O primeiro é a redução do custo interno de fazer negócios para dar aos produtores domésticos a chance de concorrer em igualdade de condições. Essa possibilidade é considerada a seguir. O segundo é uma mudança nas políticas trabalhistas e do mercado financeiro, de modo que facilitem a mobilidade dos trabalhadores, em vez de proteger os empregos existentes. Isso é considerado no final desta seção.

---

## Impostos

O ambiente de negócios no Brasil não é favorável para os empreendedores ( Nota de Política Pública 6 sobre o aumento da produtividade).

O país ficou classificado em 125º lugar nos indicadores do ranking Doing Business do Banco Mundial em 2018, que avalia 190 países. (Gráfico 12). O Brasil tem um sistema bastante burocrático para o registro e licenciamento de empresas, que pode variar consideravelmente de um estado para outro, dificultando o funcionamento de empresas que atuam em mais de um estado. A obtenção de crédito é onerosa, os credores enfrentam riscos altos e recuperam apenas uma parcela de seus investimentos quando os clientes se tornam

insolventes. Mudanças frequentes na legislação e incertezas jurídicas tornam difícil para o empreendedor avaliar e assumir riscos, o que desestimula a inovação e o investimento. Muitos dos serviços de infraestrutura são de baixa qualidade. Várias dessas questões são abrangidas nas Notas de Política Pública sobre infraestrutura, mercado de trabalho e mercados de crédito.

O desempenho do Brasil é especialmente baixo em termos da facilidade do pagamento de impostos, quesito em que o país ficou em 184º lugar, muito próximo ao limite inferior da distribuição global. É por isso que o foco aqui é na reforma tributária no contexto da agenda de produtividade do Brasil.

---

Gráfico 12a: O Brasil fica atrás de todos os pares no custo de fazer negócios

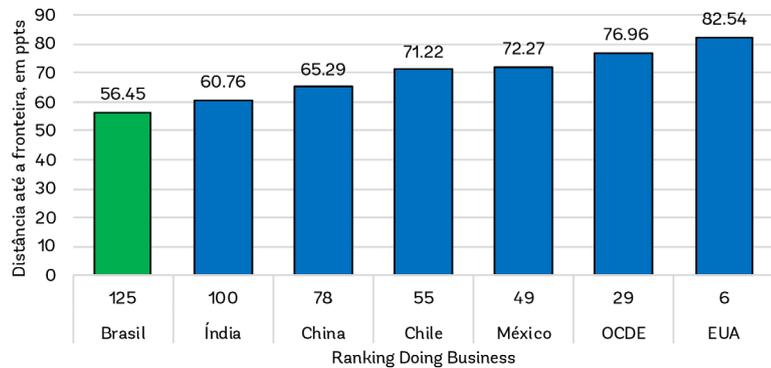
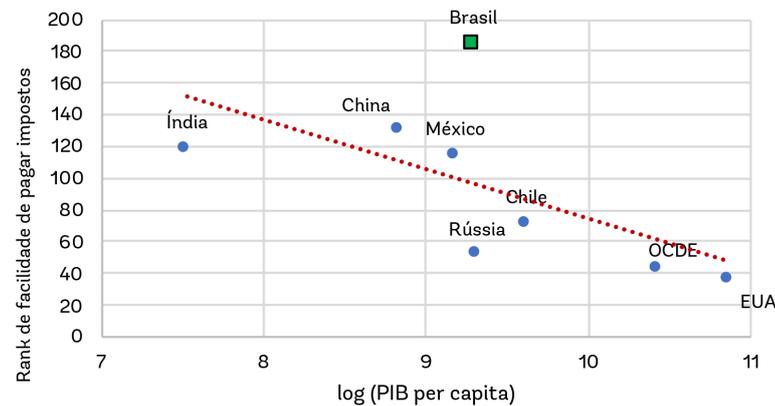
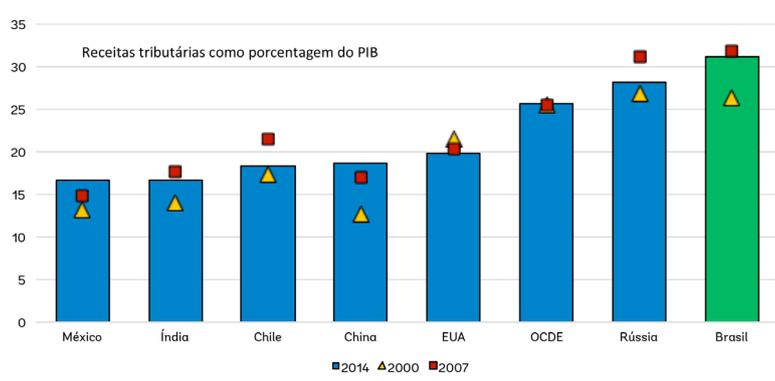


Gráfico 12b: O Brasil é um ponto fora da curva na facilidade de pagar impostos



Fonte: Indicadores do Doing Business 2017, Banco Mundial

Gráfico 13: A carga tributária no Brasil é maior do que a de todos os seus pares



Fonte: IMF World Revenue Longitudinal Dataset

O principal desafio do Brasil em relação ao sistema tributário é torná-lo menos oneroso e mais justo para pessoas físicas e jurídicas. O Brasil já arrecada mais impostos que todos os seus pares de renda média, incluindo os da OCDE (Gráfico 13). No entanto, além de não ser muito progressivo, o sistema tributário é extraordinariamente complexo. Vários impostos são cobrados da mesma base pelos governos federal, estaduais e municipais. Isso ocorre principalmente com os impostos indiretos, incluindo o ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, que vai para os governos estaduais) e o ISS (imposto sobre serviços, que vai para os municípios), que é composto por variações *ad hoc* das diversas contribuições federais, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Embora seja possível descontar os custos dos insumos, na prática as restituições demoram muito, prejudicando a competitividade das empresas. O efeito cascata dos vários impostos sobre o volume de negócios cobrados da mesma base pode aumentar a carga tributária efetiva em até 2% do PIB<sup>7</sup>. As empresas que atuam em diferentes estados e municípios e que exportam seus produtos são as mais afetadas, e têm que lidar com diversas autoridades e práticas fiscais.

Outro aspecto problemático do sistema tributário brasileiro é que há distorções expressivas que prejudicam a igualdade de condições e reduzem a produtividade. Todos os impostos têm um regime geral e uma miríade dos chamados regimes especiais. Portanto, o impacto do imposto de renda de pessoa jurídica, do IPI, PIS e COFINS, dos impostos sobre a folha de pagamento e outras incidências e do SIMPLES difere entre setores e empresas semelhantes, distorcendo a concorrência e criando grande ineficiência na alocação de recursos.

<sup>7</sup> Amaral, Olenike e Viggiano (2008).

Um exemplo emblemático disso é que o sistema tributário brasileiro cobra dos empreendedores individuais alíquotas de imposto muito mais baixas do que as que seriam cobradas se eles declarassem o mesmo valor como pessoa física. Muitos profissionais liberais, tais como médicos, advogados ou arquitetos se beneficiam de impostos de renda efetivamente mais baixos. Com a flexibilização das condições para os trabalhadores autônomos após as recentes reformas trabalhistas, criou-se um risco maior de “perda de impostos” decorrente da terceirização de profissionais, prejudicando a integridade do sistema previdenciário (uma vez que as empresas optantes do SIMPLES pagam um imposto único, que também substitui as contribuições para a previdência social) e a noção de igualdade na carga tributária.

**Diante de todas essas questões, a reforma tributária tornou-se prioridade na agenda política brasileira. Existem várias propostas em discussão<sup>8</sup>, com objetivos amplos, semelhantes e compartilhados:**

>> Com vistas a simplificar o sistema tributário, os diversos impostos sobre o volume de negócios devem ser substituídos por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal unificado, cobrado no ponto final de venda (princípio da finalidade). Um imposto dessa natureza teria consequências distributivas importantes para as esferas subnacionais. Os estados com balanças comerciais positivas sofreriam perdas e precisariam ser compensados durante o período de transição. Qualquer reforma nos impostos sobre faturamento deverá limitar as isenções - de preferência às exportações e aos investimentos apenas - e fixar uma taxa unificada. O ideal seria que a transição para o novo sistema e o pagamento da compensação fossem limitados a, no máximo, 10 a 15 anos. Uma transição mais longa aumentaria o risco

de a reforma não chegar ao fim. Também seria importante simplificar a administração do IVA, com entrega eletrônica e unificada de declarações (usando os mesmos modelos), conforme previsto no programa SPED: Sistema Público de Escrituração Digital, que vem sendo introduzido pela Receita Federal.

>> O imposto de renda de pessoa física deve ser alterado e se tornar mais progressivo, cobrando alíquotas mais altas para rendas mais elevadas e reduzindo isenções (sobre receitas provenientes de dividendos e outras modalidades de poupança) e deduções (por exemplo, no caso de planos de saúde privados). A reforma do imposto de renda também deve resolver as brechas que decorrem de arbitragens tributárias entre os impostos de renda de pessoa física e de pessoa jurídica. Uma maneira de fazer isso é com um imposto de renda dual, como acontece na Escandinávia e no Chile. As autoridades também devem eliminar as distorções causadas por isenções fiscais seletivas para os instrumentos de poupança e manter apenas as isenções para as poupanças de longo prazo.

>> O sistema de repartição tributária entre as esferas de governo deve refletir a distribuição das despesas, visto que a maioria dos serviços sociais é oferecida pelos governos municipais. Entretanto, talvez seja a hora de considerar se a estrutura federativa do Brasil, que abrange mais de 5.000 municípios, está muito fragmentada. Muitos dos governos locais não têm a capacidade nem a receita para prestar os serviços pelos quais são responsáveis. As lacunas regionais de desenvolvimento continuarão exigindo transferências federais e estaduais, porém elas devem incorporar incentivos para melhorar o desempenho do governo local e cooperar para alcançar maior eficiência (Nota de Política Pública 5 sobre reforma do Estado).

<sup>8</sup> Appy (2018); Haully (2018); Gobetti and Orair (2016).

## Tecnologia e Inovação

Outro determinante-chave do aumento da produtividade é a introdução de novas tecnologias e processos.

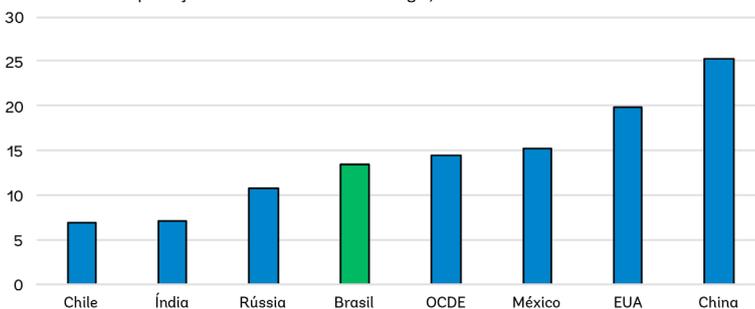
No Brasil, o Estado costumam ter o papel de financiador de inovações tecnológicas. Isso se reflete em vários programas de apoio à pesquisa e ao desenvolvimento, ao empreendedorismo e ao treinamento de gestores, bem como o financiamento de setores prioritários, considerados fundamentais para o progresso tecnológico, por meio de crédito direcionado e barato. As “políticas industriais” brasileiras também incluem exigências consideráveis de conteúdo local (World Bank 2018a).

No entanto, apesar de alguns sucessos notáveis em matéria de inovação e desenvolvimento tecnológico, como, por exemplo, a Embraer ou a Embrapa, o baixo desempenho da produtividade no Brasil indica que essas políticas deveriam ser repensadas. Por exemplo, o desempenho do Brasil em inovação e o nível de capacitação dos gestores das empresas brasileiras ficam ambos abaixo dos índices esperados, considerando-se a renda per capita do país. O Brasil comercializa menos produtos sofisticados no mercado internacional do que alguns de seus concorrentes, como a China ou o México, mas mais do que a Rússia, Índia ou Chile, embora a média mascare o fato de que a maior parte das exportações do Brasil destina-se aos países do Mercosul, beneficiados por altos níveis de proteção. A produtividade do setor industrial ficou estagnada mesmo em comparação à OCDE; e também ficou bem atrás das economias do leste asiático (Gráfico 14).

As políticas de apoio ao setor privado precisam deixar de se basear na troca de favores e compensação pelos altos custos internos para enfrentar as principais restrições à competitividade - incluindo o fortalecimento da capacidade da empresa de inovar, priorizando a adoção e difusão de tecnologias ao mesmo tempo em que facilita o ajuste de empresas que já atuam no mercado mas não são competitivas. Para tal, é necessário reequilibrar as iniciativas públicas e mudar o foco, atualmente setorial, para um forte apoio à inovação - incluindo programas de melhoria da gestão, de fortalecimento dos vínculos entre fornecedores locais e o comércio exterior, e programas que facilitem a adoção de tecnologias. Também será necessário eliminar os incentivos fiscais genéricos a atividades de P&D (tipicamente dispendiosos e ineficazes) e focar empresas potencialmente inovadoras, por meio de instrumentos de política baseados em evidências.

Gráfico 14a: A cesta de exportação do Brasil tem nível médio de conteúdo tecnológico

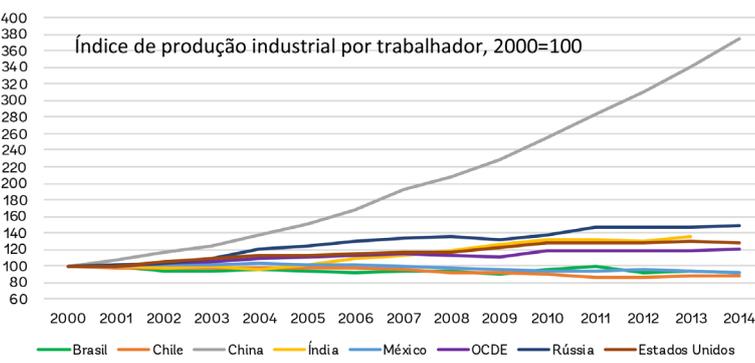
Exportação intensiva em alta tecnologia, % do total em 2016



Fonte: Banco de Dados Comtrade das Nações Unidas

Gráfico 14b: Produtividade industrial no Brasil diminuiu, enquanto na maioria dos pares cresceu

Índice de produção industrial por trabalhador, 2000=100



Nota: Dados não disponíveis para Índia em 2014

Fonte: Cálculo dos funcionários do Banco Mundial com base nos Indicadores de Desenvolvimento Econômico.

---

**Em nossa opinião, a reformulação das políticas públicas para apoio à inovação e à adaptação de novas tecnologias poderia se concentrar nas seguintes áreas principais:**

>> Deixar de lado as isenções fiscais e exigências de conteúdo local e se concentrar na facilitação de programas de ligação entre grandes empresas nacionais e fornecedores locais, e no apoio para melhorar a qualidade e a capacidade dos fornecedores locais.

>> Ampliar e unificar programas diretamente voltados para a melhoria da produtividade e da qualidade (p. ex., programas direcionados a práticas de gestão: Brasil Mais Produtivo e os programas do SEBRAE e SENAI).

>> Ampliar e consolidar os diversos programas de apoio à adoção de tecnologias - como os do SEBRAI, SENAI, EMBRAPII, ABDI, BNDES e FINEP - sob o mesmo “guarda-chuva” de apoio à adoção tecnológica.

>> Disseminar o conceito orientado pela demanda do PRONATEC-MDIC para os demais programas do PRONATEC. Os resultados do programa PRONATEC-MDIC confirmam as evidências internacionais que sustentam a importância da colaboração com o setor privado para a criação de programas de capacitação profissional. Este princípio poderia ser usado de maneira mais ampla em programas de ensino superior técnico.

>> Reorientar o financiamento corporativo proporcionado pelo BNDES às Pequenas e Médias Empresas (PMEs), startups e inovadores poderia ajudar a superar as imperfeições no mercado de crédito relacionadas a assimetrias de informação e à aversão ao risco dos bancos comerciais. Caso seja complementado por treinamento em gestão, o acesso ao financiamento poderia facilitar a adoção de novas práticas comerciais fundamentais para o aumento da eficiência.

---

## Administrando o Ajuste

Muitos sairiam ganhando com as mudanças que propomos aqui - mas alguns também sairiam perdendo. Haveria ‘vencedores’ e ‘perdedores’. Trabalhadores em setores e regiões que atualmente gozam de altos níveis de proteção comercial sofreriam com a redução das barreiras à importação sugeridas neste texto. Setores e empresas beneficiados por subsídios, isenções fiscais específicas e crédito direcionado ficariam expostos à concorrência do mercado - e nem todos sobreviverão. As famílias de renda mais alta se deparariam com o aumento da carga tributária, enquanto a transição para um IVA federal, com base no princípio da finalidade, teria um efeito negativo sobre os estados com balanças comerciais positivas em relação ao restante do país. Acreditamos, com base em modelagens econômicas e experiências histó-

ricas, que os ganhos superariam em muito as perdas. No entanto, é possível que os ‘vencedores’ estejam dispersos e os ‘perdedores’ estejam concentrados e organizados, o que dificultaria a tarefa política de angariar apoio para o programa de reformas aqui proposto. Mecanismos de compensação serão fundamentais para garantir a proteção dos vulneráveis e a superação da resistência política.

**Duas políticas de grande abrangência ajudariam o Brasil a administrar os ajustes com mais eficácia e possibilitariam o aumento da renda de todos os brasileiros.**

---

Primeiro, as políticas devem apoiar as mudanças estruturais motivadas pelas forças do mercado - e não tentar atrasá-las. Na prática, isso significa que o papel das políticas de apoio aos trabalhadores, com vistas a treiná-los ou capacitá-los em novas habilidades, ajudá-los na transição para locais com melhores perspectivas de emprego, ou para abrirem seus próprios negócios - deve ser prioritário em relação às políticas de apoio aos setores em dificuldades. Um bom exemplo de mudança nesse sentido seria a transformação do Abono Salarial (que, atualmente, fornece um subsídio salarial para os trabalhadores com histórico de cinco anos de emprego formal) em um subsídio para facilitar a integração, no mercado de trabalho de jovens ou pessoas que estejam desempregadas por um longo período (Nota de Política Pública 11 sobre o mercado de trabalho). A ampliação de programas de capacitação como o PRONATEC-MDIC seria outra forma de facilitar esse ajuste. Talvez ainda mais importante seja o papel fundamental das agências de emprego no

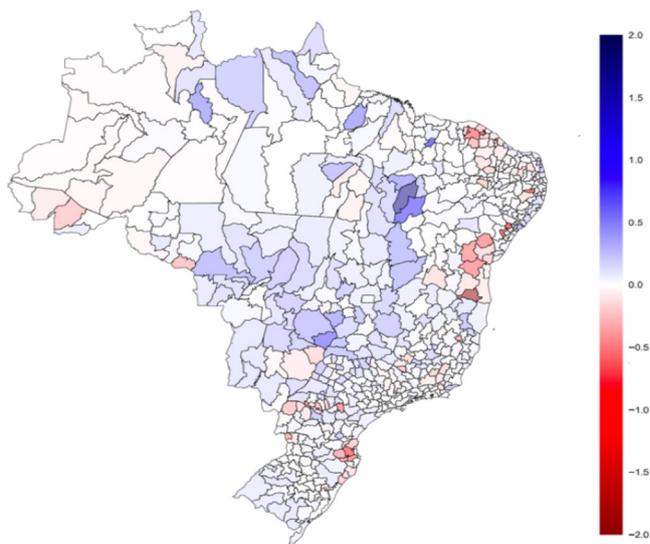
suporte a trabalhadores que precisem encontrar novas ocupações. De modo geral, o Brasil deve buscar mais equilíbrio entre as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho. Políticas de apoio à mobilidade das famílias, por exemplo, por meio de subsídios habitacionais direcionados e investimentos em infraestrutura de transportes, também devem ser consideradas.

Em segundo lugar, as políticas de apoio à adaptação e à mobilidade devem ser complementadas por redes de segurança sólidas, capazes de oferecer proteção temporária contra o desemprego e uma renda mínima para manter as pessoas fora da pobreza. O Brasil poderia melhorar em ambos os casos. As redes de proteção social são relativamente amplas, mas mais de três quartos de todos os programas de assistência social são direcionados aos idosos. Os níveis de benefício na velhice são altos, e colocam a grande maioria dos beneficiários bem acima da linha de pobreza. Por outro lado, jovens e famílias com crianças, que correm maior risco de se manter abaixo da linha de pobreza, recebem menos benefícios. O programa Bolsa Família é bem focalizado, e proporciona uma renda mínima para os mais pobres. O programa, no entanto, vem recebendo cada vez mais demandas por conta da recessão - principalmente dos "novos pobres" nas áreas urbanas. Talvez o programa precise de recursos adicionais. Esses recursos poderiam vir da consolidação de todos os programas sociais e da integração de sua administração visando reduzir sobreposições e melhorar o direcionamento.

No Brasil, os trabalhadores formais gozam de proteção contra o desemprego generosa, mas de curta duração e mal planejada devido ao acúmulo de benefícios do Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço (FGTS) e do Seguro Desemprego. De fato, embora seja

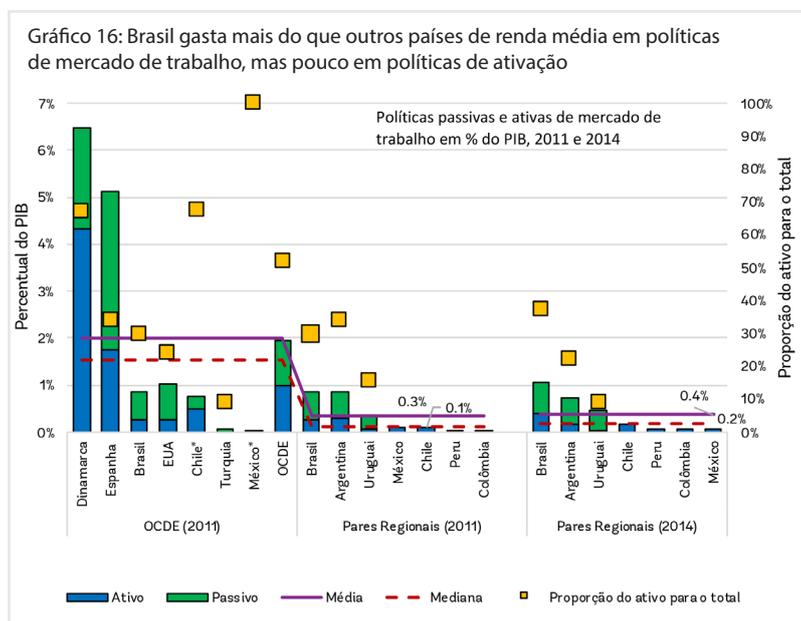
Gráfico 15: Muitas regiões vão sair ganhando com a abertura comercial, mas algumas também vão sair perdendo

Impacto da abertura comercial sobre a taxa líquida de emprego, 20 anos depois



Nota: O gráfico apresenta os resultados da simulação de equilíbrio geral relativa à eliminação de todas as tarifas de importação

Fonte: Kalout et al (2018)



Fonte: Cálculos do Banco Mundial com base na OCDE

um paradoxo, a combinação de pagamentos por rescisão e benefícios pelo desemprego significa que tornar-se redundante no Brasil pode ser uma boa opção financeira para trabalhadores que recebem salários baixos, gerando rotatividade excessiva e desviando recursos que poderiam ser usados para proteger os trabalhadores que realmente precisam dela. A reforma das políticas que regem o seguro-desemprego no Brasil ajudaria na proteção dos trabalhadores demitidos por causa de mudanças estruturais e reduziria a rotatividade excessiva, promovendo, assim, o aumento da produtividade dos trabalhadores em setores prósperos (Nota de Política Pública 11 sobre o mercado de trabalho).

## 2.2 Financiamento de investimentos e infraestrutura

Baixos níveis de investimentos e precariedade da infraestrutura são outras razões para as dificuldades de crescimento no Brasil.

Os baixos níveis de investimento no Brasil estão associados a baixos níveis de poupança. Isso é, em parte, resultado do sistema previdenciário generoso em vigor no país, que implica que a maioria dos brasileiros não precisa se preocupar em economizar para a velhice. Além disso, distorções significativas no setor financeiro contribuem para a redução da renda proveniente da poupança para as famílias (Nota de Política Pública 7 sobre os mercados de crédito). A resolução dessas distorções poderia ajudar a aumentar o volume poupado

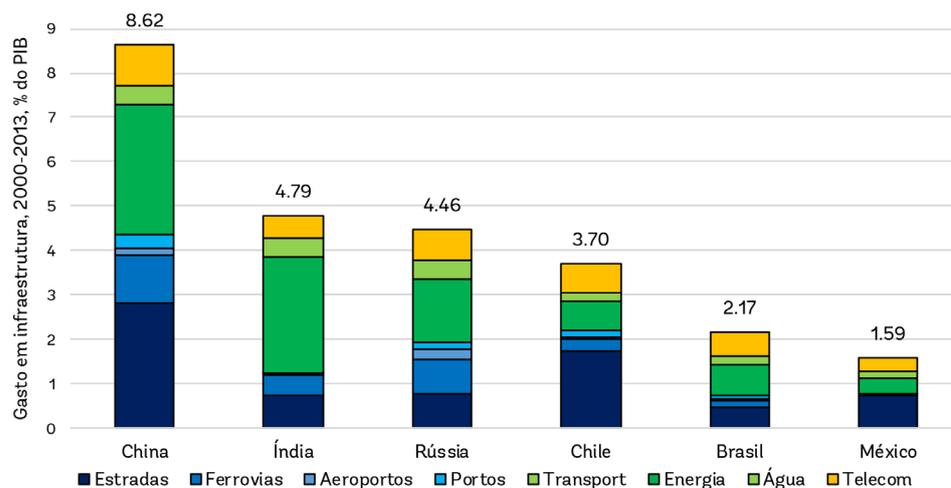
pelas famílias, embora seja justo dizer que poucos países conseguiram incentivar, com sucesso, a poupança por meio de políticas direcionadas.

No entanto, o baixo nível de poupança das famílias não é o único motivo por trás das baixas taxas de investimento. Devido ao alto custo de fazer negócios, talvez o Brasil esteja atraindo menos investimentos externos do que poderia. As poupanças existentes também são mal intermediadas e alocadas pelo setor financeiro. Isso significa que os investimentos atuais podem não estar contribuindo para o crescimento econômico como era esperado. Essa situação fica ainda mais evidente no setor de infraestrutura (Quadro 2.1).

## QUADRO 2.1: FECHAR A LACUNA DA INFRAESTRUTURA EXIGE UM PLANEJAMENTO APRIMORADO

Desde a década de 1980, com o aumento dos gastos correntes do governo, os investimentos em infraestrutura caíram de mais de 5% para pouco mais de 2% do PIB - nível insuficiente até para cobrir a depreciação (Gráfico 17). O resultado é uma lacuna de infraestrutura significativa, tanto em termos do estoque de capital físico quanto da percepção dos investidores (Gráfico 18). Neste contexto, não faltam programas nacionais emblemáticos e voltados para a infraestrutura. O impacto desses programas, no entanto, ficou muito aquém do esperado. O Brasil não conseguiu aumentar substancialmente o total de investimentos em infraestrutura nem a qualidade dos serviços melhorou. Estádios vazios, refinarias semiacabadas, terminais aeroportuários e ferrovias não concluídos – além de um escândalo de corrupção sistêmica envolvendo as maiores construtoras e uma grande parcela da elite política do país – são exemplos contundentes do fracasso do país na administração efetiva de sua infraestrutura.

Gráfico 17: O Brasil investe muito menos em infraestrutura do que a maioria de seus pares de renda média

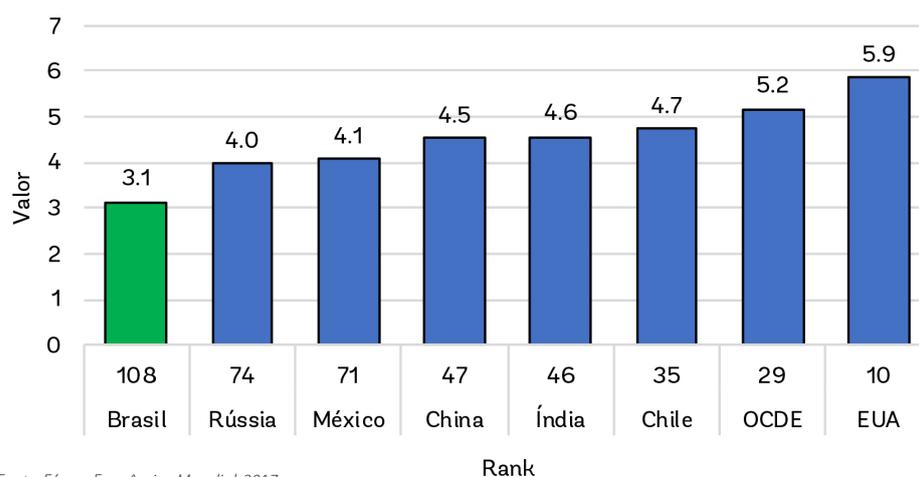


Fonte: Calderon e Servén (2017); Frischtak (2017)

Embora o financiamento público continue limitado pelos ajustes fiscais em andamento no país, os relativamente desenvolvidos mercados de capital internos poderiam oferecer uma alternativa atraente, caso as estruturas de projetos possam ser desenvolvidas para dividir o risco entre patrocinadores, financiadores, usuários e o governo efetivamente. No entanto, os investimentos privados provavelmente não serão bons substitutos, a menos que a governança de infraestrutura melhore consideravelmente. Isso inclui mais atenção do governo na fase inicial, durante o planejamento e a avaliação dos projetos, que atualmente estão sendo terceirizadas para o setor privado. O Programa de Parcerias de Investimento (PPI), criado em 2016 pela Casa Civil da Presidência da República, pode ser uma plataforma para melhorar a capacidade de planejamento e avaliação de projetos do governo. A agenda de governança de infraestrutura também inclui práticas aprimoradas de gestão de compras e contratos, bem como processos mais eficientes de

autorização e licenciamento. Ela exige também uma regulamentação muito mais forte, transparente e sobretudo independente, conforme previsto, por exemplo, no projeto de lei das Agências Reguladoras (PL 6621/2016) atualmente em discussão no Congresso. Retornaremos a algumas dessas questões na seção final deste sumário.

Gráfico 18: O Brasil fica atrás de todos os seus pares em qualidade de infraestrutura



Fonte: Fórum Econômico Mundial, 2017

Políticas, instituições e regulamentação adequadas podem gerar ganhos enormes de desempenho em matéria de infraestrutura, simplesmente devido aos ganhos de eficiência. Estimamos que esses ganhos seriam de 1,4% do PIB em transporte e 0,7% do PIB em água e saneamento - o equivalente a cerca do dobro do valor investido em ambos setores nos últimos anos. A maior eficiência aumentaria os retornos dos investimentos e tornaria a infraestrutura muito mais atraente para investidores privados.

Fonte: Nota de Política Pública 8 sobre infraestrutura

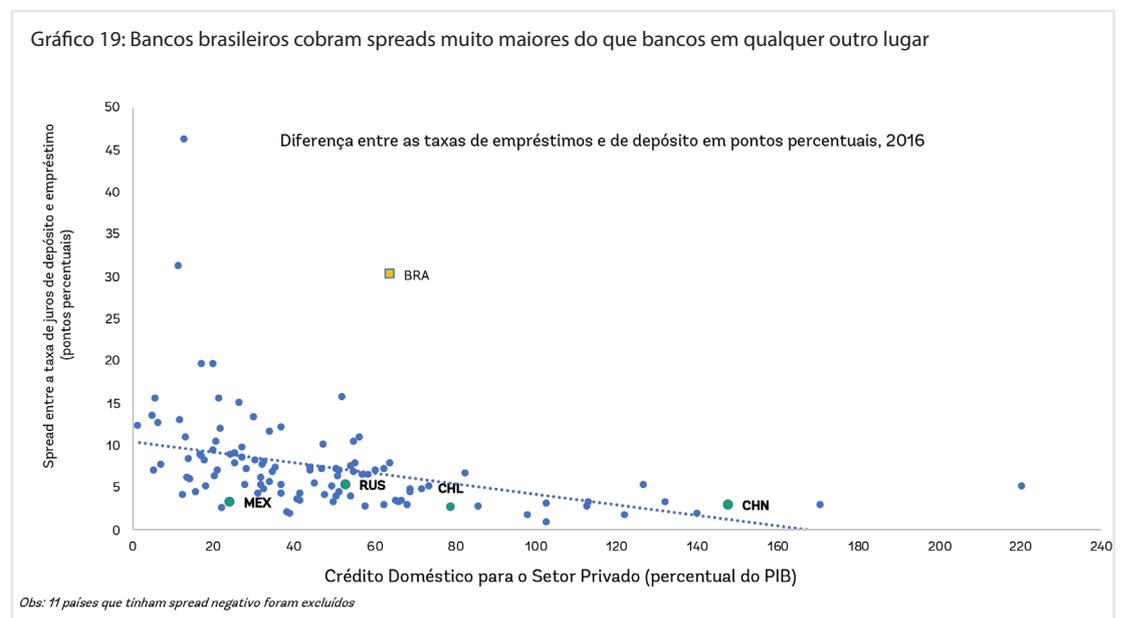
Além do exemplo específico da infraestrutura, a ineficiência da intermediação financeira no Brasil continua sendo um grande obstáculo para o crescimento maior e mais sustentável. Os credores brasileiros cobram spreads muito mais altos do que seus pares em outros países, um fenômeno que reflete a mistura de inflação passada, altos custos operacionais, elevados riscos de crédito e também uma profunda segmentação do mercado de crédito. Ao reformar a alocação e precificação do crédito direcionado para a infraestrutura e a indústria, o governo atual já deu um passo fundamental para melhorar o funcionamento dos mercados de crédito. As grandes deficiências que persistem,

no entanto, devem ser tratadas com as seguintes medidas (Nota de Política Pública 7 sobre mercados de crédito): (i) aumento da concorrência entre instituições financeiras, incluindo a promoção de novos provedores como as Fintechs; (ii) melhora do quadro de insolvência, conforme propõe o Projeto de Lei 10220/2018, atualmente em discussão no Congresso; (iii) redução do risco e do custo da oferta de crédito, melhorando o registro e a execução das garantias; e (iv) concentração das intervenções públicas no mercado de crédito para a redução dos riscos para investidores privados, aumento do acesso para pequenas empresas e famílias mais pobres e promoção dos bens públicos.

Com os recentes avanços no crédito direcionado corporativo, os esforços poderiam mudar para os setores de habitação e agricultura.

Tais medidas garantiriam o acesso de empresas novas e inovadoras a crédito acessível, possibilitando seu crescimento e a geração de novas oportunidades de emprego. Elas ajudariam na integração dos agricultores familiares às

cadeias de produção e adotariam tecnologias agrícolas de baixo carbono, aumentariam a mobilidade das famílias, melhorando, assim, o funcionamento do mercado imobiliário. Tudo isso contribuiria para aumentar o investimento e a produtividade. Isso também tornaria a economia brasileira mais ágil e flexível e, portanto, mais capaz de se adaptar a um ambiente econômico mais competitivo.



Fonte: FMI, Estatísticas de Finanças Internacionais

## 2.3 Melhorando a qualificação do capital humano

O papel do capital humano como um dos principais impulsionadores dos avanços em matéria de desenvolvimento é cada vez mais reconhecido (Kim, 2018).

Os investimentos em educação e na aprendizagem ao longo da vida, por sua vez, são componentes centrais do processo de melhoramento do capital humano de um país. Os recentes avanços tecnológicos acarreta-

ram a perda de muitos postos de trabalho de baixa e média intensidade para a automação. Isso torna ainda mais importantes os investimentos em educação pelos países, a fim de garantir que os benefícios do crescimento econômico sejam, de fato, compartilhados. Trabalhadores melhor instruídos também estarão mais bem equipados para se beneficiar e se adaptar às mudanças nas oportunidades econômicas resultantes da abertura da economia e do aumento da concorrência.

A qualidade da educação, portanto, contribui para o crescimento econômico direta e indiretamente, garantindo que outras políticas de aumento da produtividade tenham maior probabilidade de sucesso.

Nesse contexto, os resultados da educação no Brasil continuam a decepcionar. Apesar dos grandes avanços em termos de acesso desde meados dos anos 90 e da melhoria da qualidade na primeira década dos anos 2000, o desempenho médio dos alunos brasileiros ainda fica abaixo da maioria dos países participantes de testes internacionais e comparáveis de matemática e proficiência em leitura (Gráfico 20a). O analfabetismo funcional entre os jovens que concluem o ensino médio é muito elevado. Além disso, muitos sequer concluem essa etapa.

Alguns argumentam que a lacuna que persiste nos resultados educacionais confirma que o Brasil investe pouco em educação. Foi essa preocupação que originalmente motivou a vinculação de 25% das receitas estaduais e municipais à educação, e que foi posteriormente complementada por uma meta de gastos de 10% do PIB. Nós argumentamos, no entanto, que não é possível melhorar a qualidade da educação simplesmente gastando mais dinheiro. O Brasil já gasta 6,6% do PIB em educação - mais do que a média dos países da OCDE e muito mais do que muitos países de renda média, incluindo China, Rússia e Chile, que apresentam resultados consideravelmente melhores. O fato de alguns dos municípios com os melhores resultados educacionais estarem localizados nas regiões mais pobres do Brasil, como o Ceará ou Pernambuco, confirma que outros fatores importam mais do que os níveis de gastos (Gráfico 20b). Esses fatores precisam entrar no foco da política se o Brasil quiser alcançar os países de renda média e alta em termos de capital humano.

**Nesse sentido, os desafios fundamentais de políticas públicas para a educação incluem (Nota de Política Pública 9 sobre educação):**

(i) poucas matrículas e baixa qualidade da Educação Infantil, que afetam negativamente a retenção e a qualidade da aprendizagem em fases posteriores de ensino;

(ii) currículos desatualizados (principalmente no ensino secundário) que não proporcionam as habilidades necessárias e deixam os alunos desinteressados;

(iii) processos precários de formação e seleção de docentes, pouco apoio ao professor em serviço e baixa responsabilização fazem com que o ensino seja de baixa qualidade - esse talvez seja o fator mais importante para os resultados de aprendizagem;

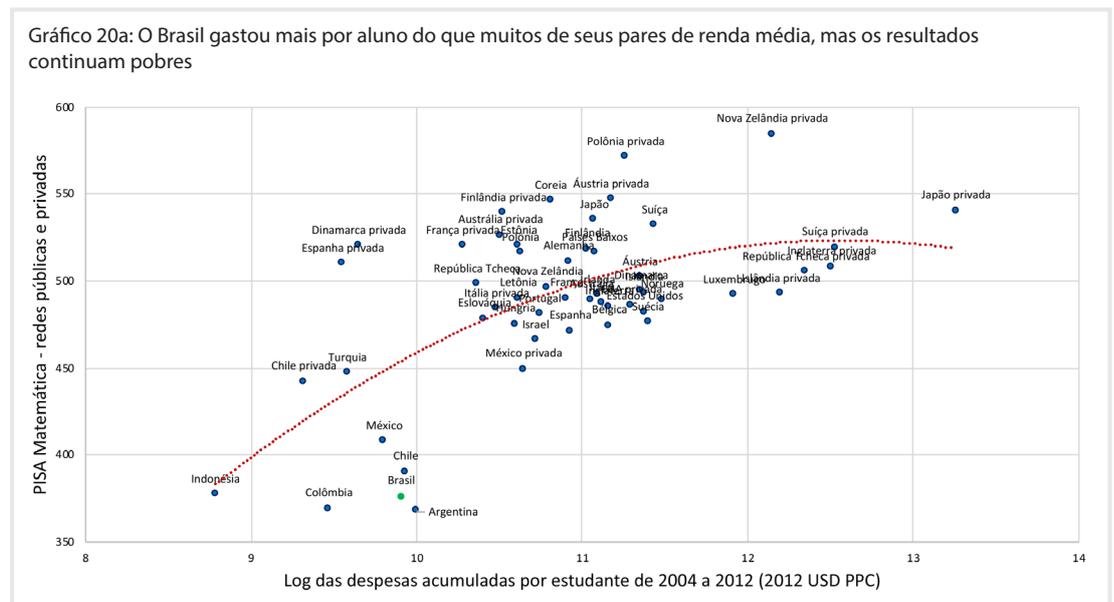
(iv) ineficiência na responsabilização e governança escolar que não recompensam o desempenho, além de fraca capacidade institucional (incluindo um processo muitas vezes politizado de seleção dos gestores escolares) dos estados e municípios na gestão de seus respectivos sistemas educacionais;

(v) rigidez orçamentária (vinculação) e uso imperfeito das transferências de equalização já existentes, gerando desigualdades espaciais e de renda. Mais especificamente, a obrigação constitucional dos governos municipais e estaduais de dedicarem 25% das receitas fiscais líquidas a gastos com educação leva a aumentos nos gastos educacionais que nada têm a ver com as necessidades dos alunos e, por conseguinte, geram ineficiências ao invés de se traduzirem em mais aprendizado.

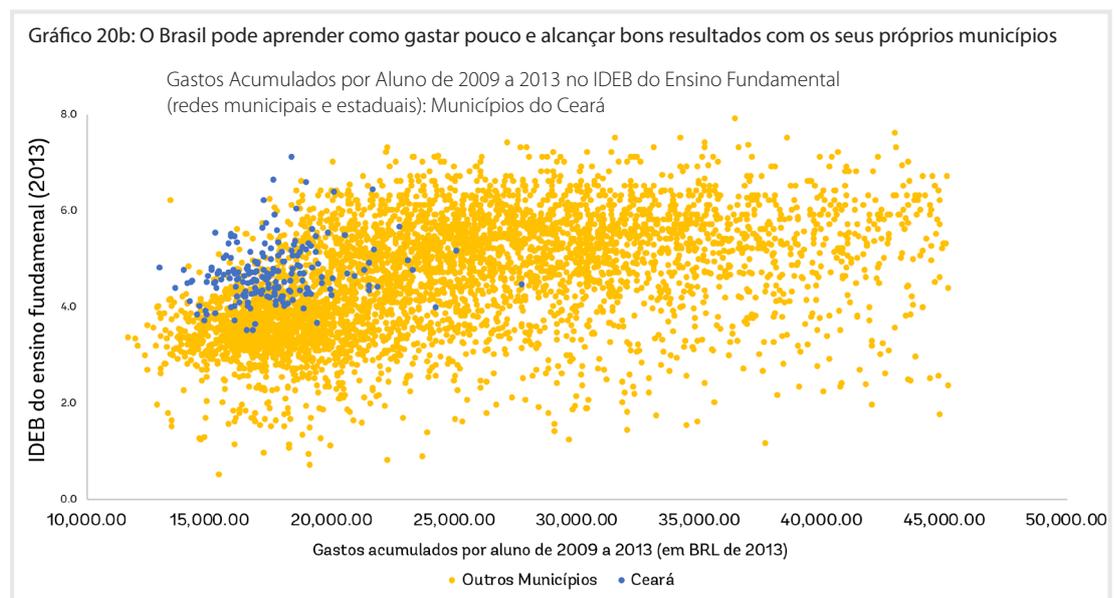
Alguns dos desafios descritos acima estão sendo tratados pela ambiciosa reforma do ensino médio, aprovada no fim de 2017. A política do

governo deve manter o foco na implementação dessa reforma. Além disso, estados e municípios precisam aprender com exemplos de sucesso (como o do Ceará) e criar os incentivos certos para melhorar o desempenho dos pro-

fessores e gestores escolares. Nos estados do Sul e Sudeste, com população mais velha, talvez seja preciso flexibilizar o uso dos recursos orçamentários para gerar incentivos favoráveis ao aumento da eficiência.



Fonte: Cálculos do Banco Mundial usando as estatísticas do PISA e OECD Education



Fonte: Cálculos do Banco Mundial com base nos dados do SIOPE e da Prova Brasil.



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

# 3

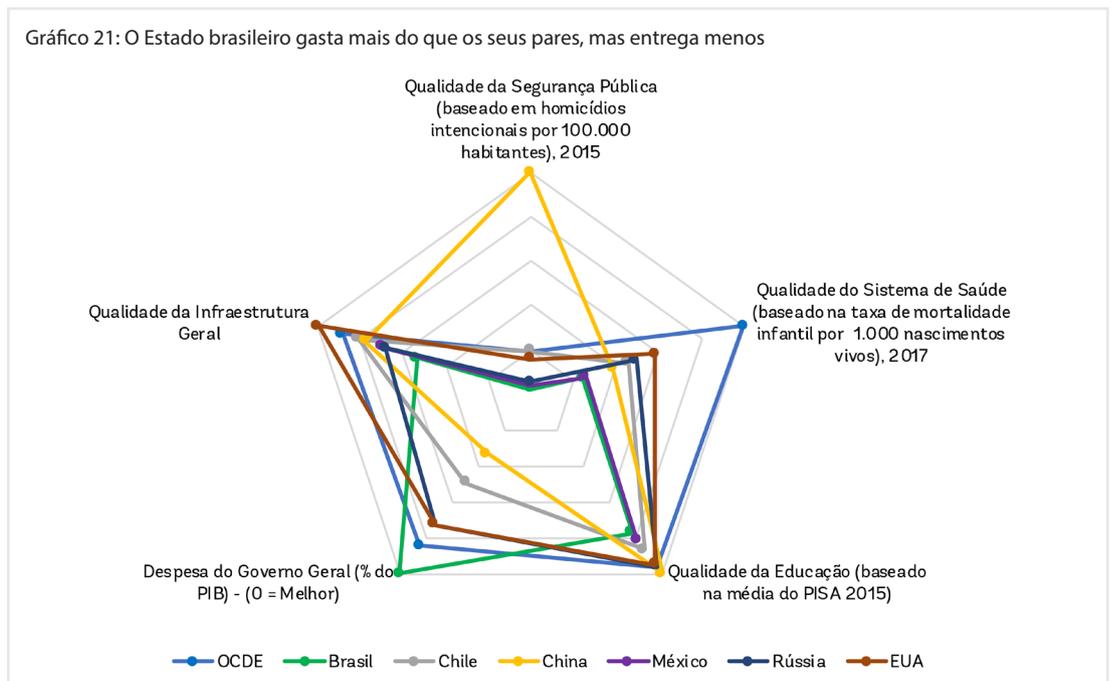
## Reforma do Estado



# 3. Reforma do Estado

Os brasileiros esperam muito do estado. A Constituição Federal de 1988 formaliza um amplo leque de obrigações estatais para com os cidadãos brasileiros, refletindo o pensamento à época de que os frutos do rápido crescimento econômico no Brasil nas cinco décadas entre 1930 a 1980 haviam sido distribuídos desigualmente (World Bank, 2016a). Coube ao estado tomar a frente para corrigir esses desequilíbrios. A partir de então, os contribuintes brasileiros concordaram em financiar uma ampliação expressiva dos serviços estatais, que se refletiu em uma participação crescente do governo no PIB, passando de menos de 30% na década de 1980 para cerca de 40% em 2017.

No entanto, trinta anos após a promulgação da CF de 1988, os limites da expansão do governo estão ficando cada vez mais claros. As resistências contra o aumento de impostos e outras questões sérias de competitividade empresarial indicam que talvez não seja politicamente viável o governo continuar aumentando de tamanho. Além disso, talvez esse aumento sequer seja desejável: os resultados do governo no Brasil são inconsistentes. Apesar dos grandes avanços no acesso a serviços públicos - incluindo saúde, educação, transporte público, energia e, em menor grau, água e saneamento - a qualidade de muitos desses serviços é inferior à de países pares, e ainda existem grandes



Nota: O gráfico é normalizado; o melhor desempenho em cada categoria recebe a pontuação de 1 e todos os demais são dimensionados como uma proporção do "líder". Fica com a primeira colocação o país com a menor taxa de homicídio, a menor taxa de mortalidade infantil, a maior pontuação no PISA e a infraestrutura de melhor qualidade. A única exceção são os gastos do governo, no qual as notas são ordenadas do maior (Brasil) para o menor (China).  
Fonte: Cálculos do Banco Mundial baseados no WDI, na OCDE e no FEM.

---

focos de exclusão nas comunidades marginalizadas (Tabela 21).

A discrepância entre o peso do setor público e a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos indica que as ineficiências são enormes. Os desequilíbrios fiscais e os recentes escândalos de corrupção, que minaram a confiança no governo, também aumentaram a urgência da resolução dessas ineficiências. Nesta terceira seção, argumentamos que o Brasil deve repensar a governança do setor público e promover a reforma do Estado em vários níveis. Para fazê-lo, o Brasil não precisará partir do zero. De Minas Gerais a Pernambuco, de Maringá a Manaus, diversos governos municipais e estaduais alcançaram resultados admiráveis através de reformas na governança. Muito pode

ser aprendido a partir dessas experiências, mas elas terão que ser adaptadas às novas realidades de baixo orçamento e procurar novas parcerias no setor privado.

Mais especificamente, postulamos que as deficiências do modelo de governança do Brasil estão vinculadas a três temas subjacentes: (i) recursos; (ii) resultados; e (iii) regulação. Esses temas afetam a eficiência e a qualidade dos serviços públicos em diversas áreas. Em vez de tratar de cada um em detalhes, selecionamos alguns exemplos para ilustrar nossos argumentos. Para mais detalhes, os leitores devem recorrer às Notas de Política Pública sobre saúde, educação, violência, infraestrutura, transporte e logística, produtividade e gestão de recursos hídricos e NDC.

---

## Recursos: Planejamento, Orçamento e Gestão Financeira Pública

A principal restrição à alocação de recursos públicos no Brasil é a miríade de regras orçamentárias extremamente rígidas, que deixam pouquíssimo espaço para o financiamento adequado das novas prioridades de política econômica ou seu reflexo na alocação orçamentária. Mais de 90% do orçamento do Brasil é determinado por essas regras, contra cerca de 80% no México e nos EUA ou 65% no Chile. O pouco espaço discricionário no orçamento gerou mais tentativas de proteger as despesas através da vinculação de receitas, conforme foi demonstrado recentemente no caso da segurança pública (por meio da vinculação de receitas provenientes das loterias públicas). A inabilidade de transferir qualquer economia de um ano para outro e a ausência de um quadro orçamentário crível a médio prazo, corrói

os incentivos para controle de gastos e conduz para o gasto de capital desenfreado ao final de cada ciclo.

Por isso, o processo orçamentário - que deveria ser uma oportunidade para o governo e o Congresso reverem, conjuntamente, as prioridades e fazer alocações de acordo - ficou enfraquecido. Há um vínculo tênue entre o planejamento do governo e o processo orçamentário anual. Esse vínculo é enfraquecido ainda mais pela interação entre o poder executivo e o congresso durante a elaboração do orçamento. Embora o orçamento seja enviado ao congresso pelo poder executivo, o parlamento tem o direito de alterar as projeções subjacentes de receita, normalmente para deixá-las mais otimistas e, com isso, criar espaço para mais despesas dis-

---

cricionárias. Essas vinculações de gastos se traduzem em emendas parlamentares e são usadas como moeda de troca para garantir o apoio dos parlamentares ao programa legislativo do governo. Na fase de execução orçamentária, o poder executivo toma novamente as rédeas e o ministério da Fazenda garante o cumprimento das metas fiscais por meio do contingenciamento de recursos orçamentários.

Essa interação entre o executivo e o legislativo mina a credibilidade do orçamento e corrói os incentivos ao planejamento de longo prazo. Embora o executivo ainda elabore planos regulares de longo prazo, estes são, em sua maioria, demasiadamente ambiciosos e raramente servem de base para a alocação de recursos. Não é surpresa que a capacidade do governo de planejar a longo prazo, de avaliar projetos e de monitorar o impacto das políticas governamentais também tenha ficado prejudicada. Conforme explicitado acima, isso significa que os inúmeros esforços do governo para melhorar a infraestrutura e outros serviços acabaram produzindo resultados limitados.

A complexidade da alocação de recursos é exa-

cerbada pela fragmentação da estrutura dos governos subnacionais do Brasil. A alocação de recursos entre as diversas esferas de governo é regida por regras de repartição tributária com “transferências de equalização” em apoio às regiões mais pobres. No entanto, os parâmetros que regem essas transferências não incorporam incentivos de desempenho e, em muitos casos, as transferências de renda vinculadas a objetivos do governo federal (como o PAR - o fundo de investimento em educação) são politizadas. As responsabilidades relativas aos gastos são estipuladas pela Constituição, sem grande consideração pela capacidade dos governos subnacionais. Com bem mais de cinco mil municípios, o sistema de prestação de serviços do Brasil é extremamente fragmentado. A maioria desses municípios tem pouca receita própria e poucos incentivos para aumentar a eficácia. Embora os municípios possam se organizar em consórcios para atingir economias de escala, as rivalidades políticas muitas vezes interferem nesse processo.

Tal fragmentação tem um efeito negativo sobre a prestação de serviços em setores críticos, como água e saneamento, gestão de resíduos sólidos e assistência médica (Quadro 3.1).

### **QUADRO 3.1: A PRESTAÇÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS É FUNDAMENTAL PARA TRATAR AS INEFICIÊNCIAS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE**

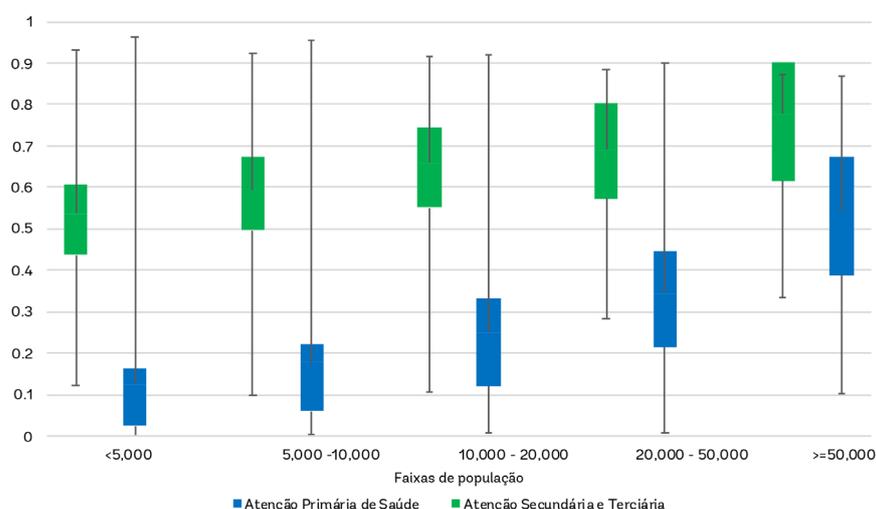
O total de despesas do Brasil com a saúde aumentou rapidamente e hoje, em 9,2% do PIB, está ligeiramente acima da média da OCDE, que é 8,9%. Todavia, muitos brasileiros ainda reclamam da qualidade dos serviços de saúde e mais de 20 milhões de pessoas possuem planos de saúde para complementar o sistema gratuito do Sistema Único de Saúde (SUS).

De fato, ambos os gastos, com saúde pública ou privada, estão infestados de ineficiências, devido à fragmentação da prestação de serviços. Por exemplo, os hospitais pequenos - com menos de 25 leitos e predominantes nos municípios com menos de 5.000 habitantes - são duas vezes menos eficientes que os hospitais com mais de 150 leitos. A qualidade do atendimento também é muito inferior nos hospitais de menor porte. Os pacientes estão cientes dessas diferenças. Assim, os grandes hospitais públicos das principais cidades brasileiras estão superlotados, ao passo que há leitos vazios em vários outros hospitais. Estimamos que o Brasil pode economizar mais de R\$ 20 bilhões por

ano se eliminar essas ineficiências - os recursos financeiros poderiam ser investidos para melhorar a qualidade dos serviços de saúde.

Para superar a fragmentação, é necessário consolidar os serviços hospitalares e fortalecer a função de “porta de entrada” dos prestadores de saúde primária. Uma abordagem pode ser a criação de redes integradas de atenção à saúde em nível estadual. Em vista da escassez de médicos, uma alternativa seria as autoridades atribuírem mais responsabilidades a outros funcionários da área médica e, com isso, melhorar o atendimento e garantir 100% de cobertura na atenção primária. O atendimento hospitalar pode ser prestado por meio de contratos baseados em desempenho (firmados com prestadores privados e do estado) para estimular a inovação e os ganhos de eficiência. Essa estratégia pode ser suplementada com pagamentos baseados em desempenho para os médicos em unidades de atenção primária, como já foi feito (com sucesso) na Turquia, por exemplo (World Bank e OECD, 2008). Por último, deve ser definido um pacote básico de benefícios para todos os usuários do SUS, para que as pressões (cada vez maiores) de demanda sejam administradas com justiça. A coordenação com os planos de saúde privados também deve ser aprimorada.

Gráfico 22: Fragmentação da prestação de serviços em saúde leva a grandes ineficiências



Nota: O índice de ineficiência baseia-se em uma análise envoltória de dados, usando um índice de produtos do setor de saúde e medidas de gastos (por município) com atenção primária e secundária + terciária.  
 Fonte: Nota de Política Pública 13 sobre saúde; World Bank (2017a)

A sobreposição de várias regras orçamentárias e a fragmentação institucional acabam por gerar um sistema orçamentário com pouco espaço para escolhas conscientes sobre as prioridades de desenvolvimento e ajustes de rumo quando as circunstâncias mudam. Esses desafios resultam em má alocação e desperdício de recursos.

**As seguintes opções de política econômica podem ajudar a resolver esses problemas:**

>> A recuperação da capacidade de investimento do Estado exigirá um ajuste fiscal e, mais especificamente, a reforma da Previdência Social (Nota de Política Pública 1 sobre ajuste

fiscal). Também se faz necessária a redução da rigidez orçamentária em outras áreas, incluindo uma revisão dos pisos de gastos com saúde e educação, para possibilitar alterações caso ocorram mudanças nas necessidades locais. Em paralelo a essa medida, a capacidade do governo de planejar e avaliar projetos também deve ser fortalecida.

>> O aprimoramento do planejamento por parte do Estado e o aumento do espaço fiscal carecem de credibilidade orçamentária para gerar resultados concretos (Nota de Política Pública 5 sobre a reforma do Estado). O projeto de lei de finanças públicas (PLP 295/2016) visa reformar o processo orçamentário de investimento público e criar um banco de projetos para os deputados escolherem durante o processo de alocação de emendas parlamentares. A nova lei também restringe a capacidade do Congresso de alterar as projeções de receita, aumentando assim a credibilidade do orçamento e reduzindo a necessidade de sequestro de recursos na execução do orçamento. Além disso, o governo deverá adotar um quadro de gastos a médio prazo e permitir que unidades orçamentárias transfiram economias de um ano para o outro, fortalecendo os incen-

tivos para o controle de custos. O Reino Unido oferece um exemplo conhecido de como isso pode ser feito.

>> Para tratar a fragmentação e as desigualdades horizontais em termos de capacidade e recursos disponíveis para a prestação de serviços, o Brasil talvez precise reavaliar sua estrutura de governo, que tem por base três esferas administrativas, como tem acontecido em diversos países europeus, incluindo a França e a Polônia, por exemplo. Talvez o número de municípios deva ser reduzido ou mecanismos devam ser criados que possibilitem aos governos estaduais reter e agregar recursos sempre que a capacidade dos municípios de prestar serviços estiver claramente comprometida. As fórmulas das transferências de equalização devem ser ajustadas periodicamente para refletir evoluções demográficas e econômicas; já as transferências de capital devem obedecer a critérios claros, incluindo incentivos para melhorar o desempenho (Nota de Política Pública 9 sobre educação). Essa medida deverá acontecer paralelamente à redução da rigidez orçamentária para que os governos locais tenham espaço para inovar e fazer adaptações às suas necessidades específicas.

## Resultados, Monitoramento e Responsabilização (*accountability*)

A mensuração dos resultados das políticas públicas pode ajudar a direcionar os esforços e permitir que os formuladores de políticas mudem de rumo quando as coisas não estiverem funcionando conforme o esperado.

A mensuração e o monitoramento dos resultados das intervenções do Estado também podem ser usados para vincular diretamente

a alocação de recursos às metas de desempenho. Podem também ajudar a sociedade civil e as instituições de controle público a responsabilizar os governos.

De modo geral, o Brasil apresenta altos índices de transparência governamental e um bom desempenho na coleta de dados relevantes para as políticas do governo. Desde o final da década de 1990, por exemplo, todos os alu-

---

nos do ensino médio no Brasil fazem um exame de desempenho padronizado, que pode ser usado não apenas para avaliar a qualidade de cada escola, mas também para verificar o impacto das políticas públicas nos resultados educacionais. Em situação semelhante, no combate à pobreza, o Cadastro Único faz uma avaliação abrangente das condições de vida das famílias, que pode ser utilizada para direcionar as transferências sociais com mais eficácia. No entanto, apesar da qualidade da coleta de dados, os bancos de dados administrativos que ajudam a determinar e monitorar o acesso de vários programas sociais não estão completamente integrados. Enquanto o Bolsa Família possui altos níveis de cobertura e eficiência no processo de segmentação, esse não é o caso de todas as transferências sociais. As sobreposições são frequentes e a consolidação de toda a informação em uma base de dados única será uma prioridade importante daqui para frente.

Certas áreas da política pública, no entanto, ainda sofrem com a falta de informações confiáveis. Destacamos dois exemplos aqui. Em matéria de segurança pública, o Brasil carece de um sistema integrado capaz de fornecer informações confiáveis sobre a extensão e as causas dos índices persistentemente elevados de violência no país. Sem dados confiáveis sobre a distribuição geográfica da violência e sobre os grupos com maior risco de praticar ou sofrer atos de violência, torna-se impossível planejar intervenções políticas direcionadas (ver Quadro 3.2; e Nota de Política Pública 12 sobre violência).

As políticas públicas de apoio às empresas brasileiras são a segunda área que carece de dados de qualidade e de mais transparência. Apesar de seu impacto (ver acima), as isenções fiscais e as várias outras formas de sub-

sídios no Brasil não são sujeitas a avaliação sistemática de resultados. Mesmo nos casos em que há dados disponíveis em bancos de dados abrangentes, como no caso da administração tributária, as cláusulas de proteção de dados impedem a análise das evidências pelos pesquisadores. Visto que o Brasil gasta cerca de 4,5% do PIB em benefícios para o setor privado, a escassez de análises sobre o impacto desses gastos configura uma grande falha. Além disso, o Brasil faz pouco uso de avaliações de impacto regulatório para orientar novas legislações sujeitas a mudanças frequentes e que geram incertezas substanciais para os negócios.

A disponibilidade de dados e análises sobre o impacto das políticas públicas é apenas o primeiro passo para garantir resultados melhores. Os gestores e servidores públicos também precisam atuar com base nessas evidências. O caso da educação é emblemático nesse sentido. Apesar das enormes diferenças regionais nos resultados da educação (ver Seção 2.3), pouco é feito para transferir as experiências dos líderes para os retardatários em matéria de educação. O caso do Ceará, por exemplo, demonstra que um processo de seleção criterioso, suplementado pela capacitação dos professores e diretores das escolas e dos gestores do setor da educação, e combinado com transferências por desempenho feitas pelo estado para custear as despesas com a educação em nível municipal, pode fazer uma grande diferença na melhoria da aprendizagem, com um custo adicional baixo. Outras experiências positivas de vinculação das alocações orçamentárias (ou das remunerações dos servidores públicos) ao desempenho também ocorreram em Pernambuco (no combate à violência), em Manaus (na arrecadação de receitas) e em Minas Gerais (em uma série de serviços públicos).

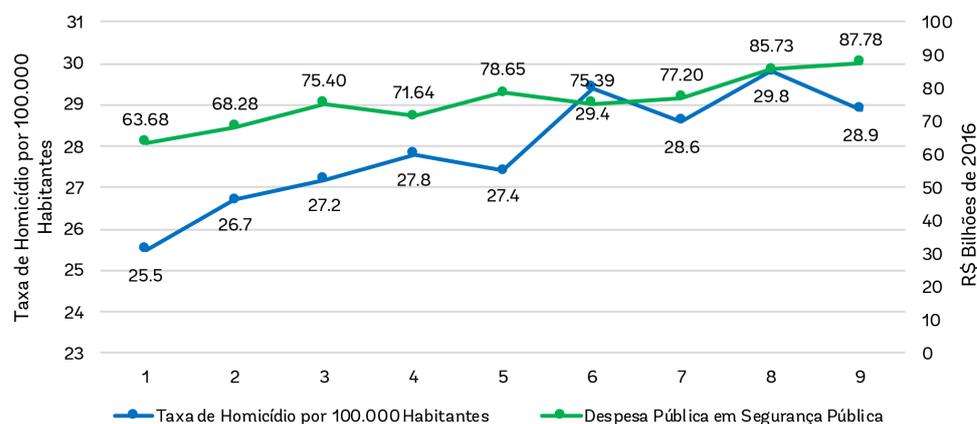
---

### QUADRO 3.2: ENFRENTANDO O AUMENTO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

Crime, violência, exclusão social e discriminação estão ligados em um ciclo vicioso que se reforça mutuamente e dificulta o progresso no Brasil. Em 2016, o Brasil apresentou o maior índice absoluto de homicídios (61.283) no planeta; esse valor supera o valor de referência das taxas de homicídios da OMS para países em conflito. Vítimas e transgressores são, em sua maioria pobres, jovens e negros. Por exemplo, a taxa de homicídios entre negros, com idade entre 15 e 29 anos, é de 86,3 por 100.000, 2,7 vezes mais alta do que a taxa entre jovens brancos. Embora seja mais provável que homens sejam vítimas e transgressores de homicídio, a violência contra a mulher permanece um grande problema. O Brasil avançou na legislação para proteger as mulheres (Lei Maria da Penha), mas ainda está entre os países com maior incidência de violência doméstica.

A violência está altamente concentrada: 2% dos municípios acumulam 50% dos homicídios. Esses municípios são caracterizados por altos índices de pobreza extrema e serviços deficientes prestados pelo Estado. Os criminosos têm poucas chances de serem detidos, mas quando são, as penalidades são duras e contraproducentes. O número de encarcerados no Brasil disparou e, atualmente, é um dos mais altos do mundo (328/100.000). As cadeias estão superlotadas (taxa de ocupação de 165%) e 40% dos presos ainda aguardam julgamento. As condições precárias das carceragens no Brasil acabam minando os esforços de reabilitação e as cadeias se transformaram em escolas do crime.

Gráfico 23: O crescimento do gasto com segurança não impediu a epidemia da violência



Fonte: Elaborado pela equipe do Banco Mundial com base no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2009 - 2017.

Sugerimos três linhas principais de ação para lidar com a epidemia da violência no Brasil:

**1. Promover uma abordagem integrada de Segurança para os Cidadãos.** O tratamento do crime e da violência requer estratégias abrangentes, multissetoriais e baseadas em evidências, capazes de tirar proveito das interdependências entre a prevenção (primária, secundária e terciária) e o controle. As estratégias de segurança para a população são eficazes apenas quando a prevenção e o controle são integrados. Os casos

de crime e violência também são altamente concentrados e amontoados - geograficamente e também entre os indivíduos. Portanto, as estratégias também precisam ser altamente direcionadas (segmentadas) e focar nos locais e populações mais relevantes.

**2. Melhorar a governança, aumentando a coordenação, a escala e a sustentabilidade das intervenções de segurança para a população.** A redução da criminalidade e da violência requer mudanças na governança do setor de segurança pública, em sua doutrina prevalente, nos critérios de financiamento, nos processos de planejamento e nos mecanismos de prestação de contas. Isso exige: (i) uma coordenação muito mais forte; (ii) um esforço conjunto para ampliar iniciativas já existentes (sejam elas públicas ou não); e (iii) promover a sustentabilidade a longo prazo.

**3. Definir mecanismos rigorosos de monitoramento e avaliação para gerar as evidências necessárias para o desenvolvimento de políticas e a concepção de operações custo-efetivas.** Embora o Brasil disponha de várias iniciativas promissoras de prevenção e controle da criminalidade e da violência, há poucas evidências contundentes sobre o que funciona e o que não funciona. Visto que as causas, a natureza, o nível e a localização dos crimes e da violência evoluem ao longo do tempo, o Brasil precisa de instrumentos e mecanismos para fornecer às autoridades federais, estaduais e locais (i) informações confiáveis e em tempo real sobre as várias dimensões e níveis de criminalidade e violência; (ii) esforços de monitoramento da criminalidade e da violência (quem gasta, quanto, onde e para quê?); e (iii) uma avaliação rigorosa dos resultados. Isso possibilitaria uma abordagem sistemática onde se “aprende fazendo”, na qual as decisões relativas às políticas e ao desenho das operações são pautados por evidências.

Fonte: Nota de Política Pública 12 sobre violência

Finalmente, vale ressaltar o papel da sociedade civil e do setor privado na responsabilização dos governos pelos serviços que prestam. O Brasil conta com experiências excelentes nesse sentido, incluindo o orçamento participativo em várias cidades e uma densa rede de organizações não-governamentais que monitoram o desempenho do setor público em áreas como o meio ambiente, segurança pública, combate à corrupção, educação e proteção de grupos vulneráveis (entre vários outros exemplos). No entanto, esses esforços não têm se traduzido em melhor desempenho por parte do governo. O envolvimento da sociedade civil costuma ser intermitente e a compreensão sobre as escolhas políticas e seus impactos ainda é limitada.

**Algumas recomendações gerais podem ser apreendidas dessa análise. As recomendações para setores específicos foram incluídas nas notas específicas.**

>> Introduzir sistemas de monitoramento e avaliação em todas as políticas públicas. O comitê de avaliação das políticas (C-MAP), sob a coordenação da Casal Civil, deve ser fortalecido. Alguns países criaram instituições independentes de avaliação de políticas, tais como a Comissão de Produtividade na Austrália ou o Escritório de Orçamento Congressional nos EUA. No monitoramento do macro-fiscal, o Brasil já se beneficia do trabalho de qualidade realizado pela Instituição Fiscal Independente, que atua sob o

---

Senado. Para fins de avaliação do impacto em uma área mais ampla de políticas, uma grande capacitação ainda é necessária.

>> Harmonizar os sistemas de coleta de dados entre os três níveis de governo, principalmente em áreas de políticas que exigem respostas coordenadas - como a prevenção da violência ou a melhoria do ambiente de negócios - da mesma forma como já ocorre na proteção social, na saúde e na educação.

>> Considerar a introdução de incentivos ao bom desempenho, tanto na alocação de transferências fiscais intergovernamentais quanto na remuneração de servidores públicos, com base nas experiências positivas já existentes no Brasil.

>> Fortalecer o diálogo com a sociedade civil para aumentar a responsabilização do governo e a compreensão pública sobre as escolhas necessárias para melhorar os resultados.

---

## Regulação: melhorando a parceria entre o Estado e o setor privado

### Muitos objetivos sociais se concretizam por meio de parcerias entre os setores público e privado.

Com vistas a garantir o alinhamento entre as ações do setor privado e os objetivos sociais, os governos recorrem à regulação. Considerando-se os grandes déficits de qualidade que assolam os serviços no Brasil, talvez seja útil examinar o escopo das parcerias público-privadas (de modo geral) e a prestação de serviços essenciais por parte do setor privado. Por exemplo, a rigidez das regras que regem o serviço público e as dificuldades de introduzir incentivos de desempenho mais fortes poderiam ser superadas se mais serviços públicos fossem executados pelo setor privado, porém com financiamento público e supervisão de alta qualidade. Os compromissos louváveis e ambiciosos do Brasil de reduzir as emissões de carbono sob o acordo de Paris, a chamada Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês), dependem consideravelmente das ações do setor privado. Na mesma linha, o recente debate sobre o preço do combustível no Brasil inclui questões sobre o papel e a regulamentação das empresas estatais (SOEs).

No Brasil, o escopo dos serviços prestados pelo setor privado - e, portanto, a necessidade de regulamentação pública - varia muito de um serviço para outro. A atuação privada na oferta de infraestrutura já é promovida há muito tempo, em parte devido à escassez de recursos públicos disponíveis para investimento, muito embora em alguns setores - incluindo energia e água - as empresas estatais continuem a desempenhar um papel importante. Para a maioria dos serviços de infraestrutura, o usuário pode ser requisitado a pagar, tornando o regime privado relativamente simples. Assim, o Brasil inclina-se mais à escolha de concessões puras ao invés de parcerias público-privadas - os empreendimentos do setor público são relativamente raros, embora o Estado tenha fornecido compensação através do financiamento público subsidiado.

O Brasil tem muito espaço no mercado para serviços de saúde e educação prestados pelo setor privado. Nestes casos, porém, os serviços oferecidos são direcionados, predominantemente, a clientes particulares, dispostos a pagar por eles, e não a contratos de serviço público. Os contratos do serviço público com

---

fornecedores privados são relativamente raros, com exceções de parte da assistência hospitalar. Nós analisamos o escopo das parcerias público-privadas e o papel da regulação pública em diversas Notas de Política Pública, inclusive

sobre a educação, saúde, infraestrutura, transporte e logística, gestão de recursos hídricos e NDCs, bem como na nota sobre a reforma do estado. O quadro 3.3 resume nossas visões no caso específico da gestão de recursos naturais.

### **QUADRO 3.3: REGULAÇÃO, ATIVIDADE DO SETOR PRIVADO E A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS**

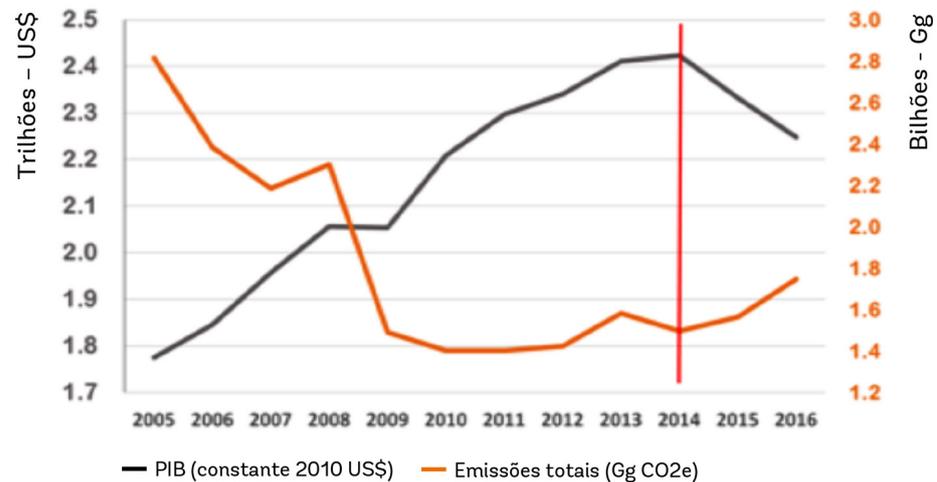
O Brasil é o quinto maior país do mundo e possui vastos recursos naturais. O país contém 12% dos recursos conhecidos de água fresca; a sua bacia amazônica é o lar da maior floresta tropical do mundo, um bioma de importância global para o futuro da mudança climática. A biodiversidade do Brasil é maior do que qualquer outro país do mundo.

No entanto, tamanhos ativos estão sob a ameaça da exploração humana e dos efeitos da mudança climática. Apesar de recursos hídricos abundantes, as secas são frequentes não apenas no sertão do Nordeste, mas, recentemente, também no Sudeste e na capital do país, Brasília. Secas e enchentes representam 84% de todos os desastres naturais do país, e já acumulam um custo de U\$2,4 bilhões por ano. A crescente necessidade de irrigação e a expansão do uso da área urbana potencializaram os conflitos acerca dos recursos hídricos. A diminuição da chuva afetou a imensa produção hidrelétrica do Brasil, resultando no aumento das tarifas de energia e na necessidade de expansão de fontes de energia alternativas. A história bem-sucedida da agricultura no Brasil foi construída sob a utilização dos recursos de sua vasta terra. Porém, houve o custo da diminuição da cobertura de floresta nativa, que, por sua vez, pode ter agravado a perda de água fresca e acelerado as mudanças climáticas.

O Brasil não é o único país que precisa gerir as possíveis escolhas entre o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente. O país se destaca entre os mercados emergentes ao adotar medidas políticas para reduzir esses conflitos, como reflete na redução notável do desflorestamento e, de forma associada, na redução de emissões de carbono (Gráfico 24). O principal motivo do sucesso tem sido o aumento na produtividade agrícola, que reduziu a necessidade de abrir novos campos de cultivo, e a regulação do Estado, que está delineando amplas áreas de proteção e fortalecendo o monitoramento do desflorestamento ilegal. O Código Florestal de 2012 fornece a base para expandir esses esforços em áreas de uso agrícola mais intenso ao estabelecer cotas para a floresta nativa em propriedades agrícolas e assim, cria incentivos para preservação florestal e, em alguns casos, o reflorestamento.

No setor hídrico também, o Brasil serve de exemplo para diversos mercados emergentes com a adoção da Lei das Águas de 1997, que estabelece a bacia d'água como a unidade relevante para a gestão coletiva dos recursos hídricos. Além de criar a Agência Nacional de Águas (ANA) como principal órgão regulador.

Gráfico 24: O Brasil desvinculou o crescimento (PIB) das emissões de gases de efeito estufa. Isso é sustentável?



Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base no IBGE e no Ministério de Meio Ambiente.

No entanto, estes esforços são insuficientes para garantir que o Brasil continue servindo como exemplo para o crescimento ambientalmente sustentável. Conforme analisado nas Notas de Política Pública sobre a gestão de recursos hídricos e o alcance do NDC do país, a melhoria das regulações do Estado nas atividades do setor privado está no cerne das mudanças políticas exigidas.

Para alcançar seus objetivos de redução de emissões de carbono, o Brasil precisará aumentar seus esforços para incentivar a intensificação da agricultura e a adoção, por parte de todos os fazendeiros, de tecnologias com baixa emissão de carbono. O instituto de pesquisa agrícola, Emprapa, já possui diversas soluções relevantes. Os fazendeiros podem ser estimulados a adotar estas soluções de forma mais ampla, se o financiamento agrícola mais barato dos bancos públicos fosse vinculado, de forma mais próxima, ao uso de técnicas de baixa emissão de carbono, bem como a implementação do Código Florestal (como previsto originalmente, mas adiado repetidamente).

Em outros setores de importância para a NDC do Brasil, notavelmente no transporte, indústria e produção energética, a regulação estatal é, de forma semelhante, o ponto chave. A regulação aprimorada do acesso de terceiros poderia aumentar significativamente o uso da malha ferroviária do país para passageiros e cargas, encorajando novos investimentos. O Brasil tem alcançado um bom progresso ao atrair novos investimentos em fontes de energia renovável, mas muito ainda precisa ser feito para estimular o progresso da eficiência energética, assim como tem feito um grande número de países da OCDE e um número crescente de mercados emergentes, como a China.

Por fim, no setor hídrico, a Lei das Águas de 1997, padece de diversos problemas de implementação, devido à sobreposição de responsabilidades e à fraca coordenação entre autoridades de nível federal e estadual, além do uso insuficiente dos instrumentos econômicos para regular a demanda da água e falta de capacidade de impor uma alocação hídrica

mais eficiente. A outorga e a cobrança pelo uso da água para irrigação ainda é incipiente, e apenas as tarifas domésticas de água são insuficientes para cobrir os investimentos necessários para garantir o acesso universal e reduzir perdas. Encontram-se algumas experiências positivas na gestão de conflitos hídricos no nível da bacia, mas os planos de gestão da bacia d'água raramente cumprem com seus propósitos de antecipar e mediar os possíveis conflitos entre os usuários. Uma atualização do quadro institucional na gestão dos recursos hídricos seria oportuna (20 anos após a adoção da Lei das Águas).

Fonte: Nota de Política Pública 14 (Alcançando o NDC do Brasil) e 15 (Gestão dos Recursos Hídricos).

Neste contexto, quais são os pré-requisitos regulatórios para garantir que as parcerias público-privadas tenham sucesso? Quais regras devem reger o funcionamento das empresas estatais nos casos em que o Estado decide manter uma presença ativa? Em termos de infraestrutura - e considerando-se o progresso do Brasil até o momento no sentido de autorizar a prestação de serviços pelo setor privado - o principal desafio parece ser fortalecer a regulamentação do setor, torná-la mais previsível e transparente e garantir que o interesse público seja resguardado.

#### Mais especificamente, isso inclui:

>> Salvaguardas ambientais e sociais fortes, mas também ágeis, enraizadas em um ordenamento territorial meticuloso, com um número mínimo de exceções e processos baseados nos riscos. As revisões preliminares da lei de licenciamento ambiental são um passo parcial nessa direção, mas não dão ênfase suficiente à importância do ordenamento territorial e geram exceções indesejáveis. Paralelamente, as autoridades devem garantir recursos suficientes para implementar a legislação ambiental e monitorar seu cumprimento.

>> Uma revisão das regras de contratação pública para dar mais peso aos critérios de qualidade, principalmente na aquisição de serviços. Essa é uma medida fundamental para qualquer tentativa de fortalecer o planejamento do Estado e sua capacidade de avaliar projetos. Exigências de conteúdo local e outras restrições de

competição sob processos de concursos públicos devem ser revisados.

>> Fortalecer a independência dos órgãos reguladores para evitar interferências políticas e captura pelo setor privado, além de adotar metodologias de definição de tarifas que reflitam claramente o custo, incluindo o investimento. Os subsídios são válidos para incentivar a provisão de um bem público, como o transporte urbano, por exemplo, ou para proteção social dos pobres e vulneráveis. Idealmente, os subsídios poderiam ser pagos a partir do orçamento – o subsídio cruzado entre os usuários deveria ser registrado de forma transparente. Outra medida a ser considerada é a criação de um órgão regulador unificado no setor de transportes, para facilitar a otimização intermodal.

>> Nos setores com atuação de empresas estatais, as novas regras de governança corporativa adotadas em 2016 devem ser aplicadas com rigor. Convidar os investidores privados a participar do capital das empresas estatais pode ser uma maneira de fortalecer a governança corporativa, mas isso nem sempre é suficiente. Medidas como o controle de preços, a exigência de conteúdo local e outras intervenções no funcionamento das estatais podem acabar custando caro e reduzindo a eficiência e a lucratividade. Nos casos em que as empresas estatais detêm monopólios naturais, justifica-se a regulação dos preços ou das tarifas. Nos casos em que as estatais atuam em mercados competitivos, esse comportamento deve ser evitado.

---

**Em outras áreas de serviço, como a saúde e a educação, as circunstâncias são diferentes. Nesses casos, tecemos recomendações detalhadas em Notas de Política Pública específicas para esses setores. Eis algumas das principais conclusões:**

>> Conforme já foi discutido acima, um dos principais desafios no setor da educação é ampliar rapidamente o acesso à educação infantil (ECE). Face às restrições fiscais, isso não será possível apenas com financiamento público; considerando-se as regras atuais do serviço público, também não seria prudente confiar na prestação pública, visto que a demanda por educação infantil provavelmente sofrerá um aumento temporário antes de diminuir drasticamente devido às mudanças demográficas. Como solução, defendemos a prestação de serviços pelo setor privado sob um forte arcabouço regulatório capaz de garantir a qualidade e oferecer subsídios públicos para as famílias de baixa renda.

>> Em uma perspectiva mais ampla, um misto de prestação e financiamento público e privado talvez seja o método mais adequado também para outros níveis de ensino. O candidato mais óbvio para essa mudança é o sistema de universidades federais. As cotas para famílias de baixa renda de fato aumentaram o número de alunos pobres que recebem educação pública gratuita, mas as universidades federais ainda beneficiam desproporcionalmente os alunos mais abastados. Em um contexto de restrição orçamentária, a instituição de taxas para alunos mais ricos pode ajudar a remediar a escassez de financiamento público.

>> O monitoramento dos prestadores de serviços privados costuma ser um pouco mais fácil

na saúde do que na educação; os serviços de saúde privados são bem estabelecidos mesmo em sistemas em que o acesso é livre e totalmente financiado pelo orçamento (como no Reino Unido). Os contratos baseados em desempenho podem ajudar (e muito) a aumentar a eficiência dos serviços hospitalares, para que os serviços públicos possam se concentrar na atenção primária, como porta de entrada para melhorar a integração do sistema.

Mesmo nos casos com prestação e financiamento público dos serviços, é preciso monitorar e impor padrões de desempenho para garantir que o contribuinte tire o máximo de proveito dos recursos investidos. Nas últimas três décadas, o Brasil criou fortes instituições de controle para acompanhar o desempenho do setor público. No entanto, à medida que a capacidade de planejamento do poder executivo se enfraquece e surgem provas muito contundentes de corrupção, as instituições de controle e o poder judiciário têm agido cada vez mais como reguladores e formuladores de políticas públicas. Crescentemente, os tribunais (e não o ministério da Saúde) decidem quais tratamentos devem ser incluídos no Sistema Único de Saúde, o Tribunal de Contas da União participa do planejamento econômico de longo prazo e o Ministério Público Federal define as políticas ambientais, ao passo que a administração pública vem se tornando extremamente avessa ao risco face a auditorias intrusivas com foco na conformidade. Embora não tratemos dessa questão em detalhes, um dos principais desafios do Brasil é aumentar o foco no desempenho e nos resultados do trabalho dos órgãos de controle e compensar, dentro do possível, o equilíbrio entre a formulação de políticas, a regulação e o controle.

---



---

## PRINCÍPIOS POR UM AJUSTE JUSTO, COM CRESCIMENTO COMPARTILHADO

A agenda de políticas delineada neste resumo constitui um grande desafio. Muitas das propostas que fazemos aqui enfrentam considerável resistência política - em alguns casos, porque afetariam interesses já bem estabelecidos; em outros, porque favoreceriam soluções de mercado em áreas onde alguns prefeririam ver a liderança do Estado. Em última análise, caberá aos políticos decidir qual é a combinação de medidas mais viável, com base no plano de governo escolhido pelos eleitores nas urnas. Incluímos as nossas recomendações de políticas mesmo sabendo que, em alguns casos, elas se revelarão impopulares; estamos convencidos de que o novo governo precisará pôr em prática uma ampla agenda de reformas. Para tanto, os decisores políticos precisam de um forte mandato político de eleitores, para que, assim, as questões controversas sejam discutidas abertamente. No entanto, estamos cientes de que algumas escolhas serão necessárias. A formulação de políticas é a arte de encontrar a segunda melhor opção. Para ajudar os decisores políticos na análise de alternativas, concluímos com três princípios que acreditamos ser úteis.

**Tornar o Estado mais eficiente, não maior:** O histórico do Estado brasileiro nas últimas três décadas apresenta altos e baixos. O sucesso na redução da pobreza e o aumento do acesso a serviços é compensado pelo fracasso na melhoria da qualidade do serviço, pelo enorme desperdício de recursos em benefícios e subsídios e por problemas fiscais recorrentes. Os decisores políticos devem, portanto, pensar com cuidado antes de se apoiarem em soluções que aumentariam ainda mais o tamanho e a abrangência do Estado. Mais foco pode aumentar a eficiência.

**Medidas graduais (e não repentinas):** A complexidade (e a profundidade) dos desafios do Brasil em algumas áreas é tal que acaba sendo tentador buscar uma crise catártica para sinalizar um recomeço. Em nossa opinião, isso configuraria um grande risco de destruir o que funciona ao tentar se desfazer do que não funciona. Além disso, não há nenhuma certeza de que as coalizões necessárias para sustentar as reformas seriam mais fáceis de construir na sequência de uma crise de grandes proporções. Ao invés disso, pode haver um aumento da demanda por soluções mais fáceis. Defendemos, portanto, uma abordagem consensual e gradual na implementação da agenda de reformas.

---

---

**Não prejudicar os pobres e os jovens:** O Brasil já avançou muito na redução da pobreza e na ampliação das oportunidades econômicas. No entanto, à medida que surgem conflitos distributivos, é importante saber quem precisa de mais proteção. Em nossa opinião, são os pobres e os jovens. Os pobres porque a persistente desigualdade de oportunidades significa que eles pouco podem fazer para escapar dessa situação sem ajuda ou proteção. Os jovens porque o Brasil está envelhecendo rapidamente; a menos que a política pública seja reequilibrada para proteger os interesses das gerações futuras, elas podem acabar com menos renda e soterradas por pilhas de dívidas herdadas dos pais e avós. Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil recorreu à inflação para transferir para os pobres o ônus dos descontroles fiscais do passado. Nos anos 2000, essa estratégia foi substituída pelo aumento dos impostos e, desde 2008, o aumento da dívida pública, transferindo o ônus para os jovens. Os líderes brasileiros deveriam convencer a população de que, desta vez, os pobres e os jovens devem ser protegidos. Isso quer dizer que os demais não terão como abnegar suas contribuições.

---



---

## Referências

Este documento se baseia nas 15 Notas de Política Pública do Banco Mundial, onde podem ser encontradas referências mais detalhadas tanto dos estudos do Banco Mundial quanto de outras fontes. Abaixo está uma lista das fontes de referência usadas no texto e os principais relatórios do Banco Mundial que serviram de base para esta análise.

- Amaral, G. L., Olenike, J. E., & do Amaral Viggiano, L. M. F. (2008). Estudo sobre o verdadeiro custo da tributação brasileira. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, São Paulo, Brasil.
- Appy, Bernard (2017). Proposta de Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços, Centro da Cidadania Fiscal, São Paulo, Maio 2018.
- Barbosa Filho, F. H. e Paulo Correa (2017) "Distribuição de produtividade do trabalho entre as empresas e produtividade do trabalho agregada no Brasil". Em Regis Bonelli, Fernando Veloso e Armando Castelar Pinheiro. (eds.). A Anatomia da Produtividade no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 109-142.
- Calderón, César, Catalina Cantu, e Luis Servén (2017). Brazil's Economic Infrastructure: An International Perspective. Washington D.C.: Unpublished paper, World Bank.
- Gobetti, Sérgio Wulff, e Rodrigo Octávio Orair (2016). Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada. IPEA Texto para discussão 2190, Brasília. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2190.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf)
- Haully, Luiz Carlos (2018). Principais Linhas da Proposta de Reforma Tributária, Câmara dos Deputados, Brasília. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/resumo-haully>
- Kalout, H., M. Degaut, C. Pio, C. Goes, A.P. Repezza, E. Leoni, e L. G. Montes (2018), Abertura Comercial para desenvolvimento econômico. Secretaria de Assuntos Estratégicos, Relatório de Conjuntura 3. Março 2018.
- OECD (2008). OECD Reviews of Health Systems—Recent Health Reforms in Turkey. OECD and IBRD/The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1216301653427/5218036-1235058216550/OECDReviewsOfHealthSystemsTurkey-ch2.pdf>
- SEAE, Ministério da Fazenda (2018). Orçamento de Subsídios da União, 2ª edição. Relatório do Governo Federal sobre os gastos tributários e os benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2017. [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/osu\\_segundaedicao\\_vfinal.pdf/view](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/osu_segundaedicao_vfinal.pdf/view)
- Vasconcelos, Rafael (2017). Misallocation in the Brazilian Manufacturing Sector. Brazilian Review of Econometrics, November 2017.
- Vinuela, Lorena and Zoratto, Laura, Do Performance Agreements Help Improve Service Delivery? The Experience of Brazilian States (July 22, 2015).
- World Bank (2016a). Brasil - Diagnóstico Sistemático de País: retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade. Relatório N.º 106569-BR. Banco mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/284561467996687489/pdf/106569-PORTUGUESE-SCD-P151691-PUBLIC-non-board-version.pdf>
- World Bank (2017a). Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Relatório N.º 121480-BR. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>
- World Bank (2017b). Salvaguardas contra a reversão dos ganhos sociais durante a crise econômica no Brasil. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/469091487328690676/pdf/112896-WP-P157875-PORTUGUESE-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-SafeguardingBrazilEnglish.pdf>
-

- 
- World Bank (2017c). De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade. Relatório n.º 117392-BR. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/237341502458978189/pdf/117392-PORTUGUESE-PortBacktoPlanningFinal.pdf>
- World Bank (2018a). Emprego e Crescimento: A Agenda da Produtividade. Relatório n.º 123969-BR. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>
- World Bank (2018b). Competências e Emprego: Uma Agenda para a Juventude. Relatório n.º 123968-BR. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/953891520403854615/pdf/123968-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P156683-CompetenciaseEmpregosUmaAgendaparaaJuventude.pdf>
- World Bank (2018c). Fiscal Adjustment in LAC: Short-Run Pain, Long-Run Gain? Latin American and the Caribbean Region. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29666>
- World Bank, (2018d). Improving Public Sector Performance Through Innovation and Inter-Agency Coordination. World Bank Group, Governance Global Practice, forthcoming.
- 

## Anexos: Notas de Política Pública

- Nota de Política Pública 1: **Estabilização e ajuste fiscal**
- Nota de Política Pública 2: **Sistema tributário**
- Nota de Política Pública 3: **Questões fiscais intergovernamentais**
- Nota de Política Pública 4: **Reforma da previdência**
- Nota de Política Pública 5: **Reforma do Estado**
- Nota de Política Pública 6: **Promovendo o crescimento sustentável da produtividade**
- Nota de Política Pública 7: **Mercados de crédito**
- Nota de Política Pública 8: **Infraestrutura: construindo a base para o crescimento**
- Nota de Política Pública 9: **Propostas para realinhar as políticas de educação**
- Nota de Política Pública 10: **Superando desafios da logística e do transporte no Brasil**
- Nota de Política Pública 11: **Mercado de trabalho, competências e inclusão produtiva**
- Nota de Política Pública 12: **Como enfrentar a epidemia de violência no Brasil**
- Nota de Política Pública 13: **Sistema Único de Saúde**
- Nota de Política Pública 14: **Contribuições Nacionalmente Determinadas**
- Nota de Política Pública 15: **Gestão e segurança dos recursos hídricos**
-





**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>