Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

RETOMANDO O CAMINHO PARA A INCLUSÃO, O CRESCIMENTO E A SUSTENTABILIDADE

Relatório Nº: 101431-BR
Brasil - Diagnóstico sistemático de país
Maio, 2016

BRASIL

Sumário Executivo

GRUPO BANCO MUNDIAL

RETOMANDO O CAMINHO PARA A INCLUSÃO, O CRESCIMENTO E A SUSTENTABILIDADE

Brasil - Diagnóstico sistemático de país

Maio, 2016

Sumário Executivo

GRUPO BANCO MUNDIAL

BRASIL

Unidade de Gerenciamento de País Brasil
Região da América Latina e Caribe
Corporação Financeira Internacional
Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA)

AGRADECIMENTOS

A equipe é coliderada por Roland Clarke (coordenador de operações setoriais) e Emmanuel Skoufias (economista chefe). Gostaríamos de agradecer aos membros da equipe central do Diagnóstico Sistemático de País (SCD) - Brasil: Magnus Lindelow (coordenador de operações setoriais), Pedro Olinto (coordenador de operações setoriais), Gregor Wolf (coordenador de operações setoriais), Paul Kriss (coordenador de operações setoriais) Mark Dutz (economista chefe), Antonio Nucifora (economista chefe), Boris Utria (coordenador geral de operações), Candyce Rocha (assessora de comunicações), Hector Gomez Ang (gerente de país, IFC) e Eduardo Wallentin (gerente sênior, IFC). A equipe central trabalhou sob a orientação estratégica de dois diretores de País (Deborah Wetzel e Martin Raiser), pelo que é extremamente grata.

Os líderes dos grupos de trabalho (TTLs) e a equipe central apoiaram-se extensivamente nos conhecimentos e nas informações prestadas pelos colegas de equipe no Brasil de todas as diferentes Práticas Globais (PGs) e da Corporação Financeira Internacional (IFC), e estamos realmente gratos por sua ajuda e apoio. A tabela a seguir identifica os membros da equipe das diversas PGs que contribuíram com seu tempo, experiência e conhecimento sobre o Brasil para a preparação deste SCD:

Equipe do Grupo Banco Mundial	Membros da equipe
Agricultura	Diego Arias e Fátima Amazonas
Mudança climática	Christophe de Gouvello
Educação	Barbara Bruns, Rita Almeida, Michael Drabble, Leandro Costa e André Loureiro
Energia e extrativismo	Christophe de Gouvello
Meio ambiente e recursos naturais	Ernesto Sánchez Triana, Klas Sander, Bernadete Lange e Adriana Moreira
Finanças e mercados	Heinz Rudolph, Mark Dutz, Leyla Castillo, Bujana Perolli, Shanthi Divakaran e Ceyla Pazarbasioglu
Gênero	Miriam Muller, Renata Mayer Gukovas e Aude-Sophie Rodella
Governança	Lorena Viñuela, Laura Zoratto, Etel Patricia Bereslawski e Miguel-Santiago da Silva Oliveira
Saúde, nutrição e população	Tania Dmytraczenko, Ezaú Pontes e Magnus Lindelow
IFC	Luciana Marchesini e Miguel Angel Rebolledo Dellepiane
Emprego	Joana Silva, Rafael Prado Proença e Rita Almeida
Macroeconomia e gestão fiscal	Antonio Nucifora, Rafael Barroso, Edith Kikoni, Fabio Bittar e Cornelius Fleischhaker

Equipe do Grupo Banco Mundial	Membros da equipe
MIGA	Dan Biller e Jorge Rivas
Pobreza e igualdade	Emmanuel Skoufias, Aude-Sophie Rodella, Martha Viveros, Renata Mayer Gukovas, Ali Sharman e Thiago Scot
Proteção social e trabalho	Maria Concepcion Steta Gandara, Claudia Baddini, Anna Fruttero e Renata Mayer Gukovas
Comércio exterior e competitividade	Mark Dutz, Thomas Kenyon, Paulo Correa, Martha Licetti, Tanja Goodwin, Jean François Arvis, Julie Barbet-Gros, Daria Taglioni, Tom Farole, Erik van der Marel, Laura Dachner, Roberto Echandi, Doyle Gallegos, equipe WDR 2016, Pluvia Zuniga, Priyam Saraf e Marialisa Motta
Transporte e TIC	Georges Bianco Darido, Shomik Mehndiratta, Eric Lancelot, Bianca Bianchi Alves, Satoshi Ogita, Gregoir Gauthier e Alexandre Takahashi
Social, urbano, rural e resiliência	Josef Lloyd Leitmann, Emanuela Monteiro, Catalina Marulanda, Andres Villaveces, Alberto Coelho Gomes Costa, Frederico Pedroso e Nancy Lozano Gracia
Água	Martin Gambrill, Thadeu Abicalil e Erwin de Nys

A equipe também é extremamente grata a Flavia Nahmias e Mônica Porcidonio pela preparação da documentação, bibliografia e logística do SCD. Além disso, as pessoas a seguir forneceram informações e orientações substantivas: Augusto de la Torre (economista chefe) e pares revisores: Indermit Gil (diretor, DECDP), Bert Hofman (diretor de País, EACCF) e Ana L. Revenga (diretora sênior, GPVDR).

IBRD

Vice-presidente regional: Jorge Familiar
Diretor de País: Martin Raiser
Gerentes de grupos de trabalho: Roland Clarke e Emmanuel Skoufias

IFC

Vice-presidente: Snezana Stoiljkovic
Diretor regional: Irene Arias
Gerentes de grupos de trabalho: Eduardo Wallentin e Luciana Marchesini

MIGA

Vice-presidente: Karin Finkelston
Diretor: Ravi Vish
Gerente: Dan Biller

Sumário Executivo

Retomando o Caminho para a Inclusão,
o Crescimento e a Sustentabilidade

1. **O Brasil é um país imenso, e suas perspectivas de desenvolvimento são importantes para o planeta como um todo.** Potência continental, o Brasil é o quinto maior país do mundo (tanto em extensão territorial como em população). Seu amplo território abriga a Floresta Amazônica, maior floresta tropical do mundo, recursos hídricos substanciais, terras agricultáveis valiosas e diversos minerais, metais e outros recursos de capital natural. Seu tamanho lhe confere importância sistêmica do ponto de vista ambiental, como pulmão do mundo, além de interferir substancialmente na estrutura da economia e das instituições políticas. Como ocorre com a maioria das grandes economias, o país é relativamente fechado. Essa tendência tem sido fortalecida pelo foco histórico no mercado interno como fator de desenvolvimento. Outra implicação do tamanho do país é um grau relativamente elevado de descentralização em uma estrutura federativa, que aumentou ainda mais após a redemocratização em meados da década de 1980.

2. **As perspectivas do Brasil atraíram interesse especial porque ele foi, e continua sendo, uma das sociedades mais desiguais do mundo.** Desde a alocação original das terras nos tempos coloniais até mais recentemente, a distribuição das oportunidades econômicas e o acesso aos serviços sociais básicos, a trajetória do desenvolvimento brasileiro tem sido marcada por desigualdades profundas e persistentes. O tamanho do país e as desigualdades historicamente elevadas deram ressonância especial às discussões sobre caminhos inclusivos de desenvolvimento no próprio Brasil e bem além de suas fronteiras. Uma presença estatal sempre crescente após a redemocratização e uma aguda tradição assistencialista nas políticas públicas foram as consequências dos esforços das autoridades para solucionar esse legado de graves desigualdades socioeconômicas.

3. **Até o final da década de 1990, houve pouco progresso na redução das disparidades de renda no Brasil, contudo, na última década, os avanços socioeconômicos foram notáveis e reconhecidos internacionalmente.** A partir de 2003, o país passou a ser reconhecido por seu sucesso na redução da pobreza e das desigualdades e por sua capacidade de geração de empregos. Políticas inovadoras e eficientes para reduzir a pobreza e assegurar a inclusão de grupos até então excluídos, tiraram milhões de pessoas da miséria. Não obstante, mesmo nos dias de hoje, 5% da população brasileira recebe 30% da renda gerada (juntamente com a Colômbia, a maior proporção em toda a América Latina).

4. **O Brasil também vem assumindo responsabilidades globais.** O país tem sido bem-sucedido em buscar simultaneamente a prosperidade econômica e a proteção de seu inigualável patrimônio natural. O Brasil transformou-se em um dos mais importantes novos doadores emergentes, com compromissos principalmente na África Subsaariana, e em um ator importante nas negociações climáticas internacionais. O caminho do desenvolvimento brasileiro na última década mostrou ser possível crescer compartilhando a prosperidade, mas

equilibrando esse objetivo com o respeito ao meio ambiente. Os brasileiros têm todo o direito de se orgulhar dessas realizações reconhecidas internacionalmente.

5. **Contudo, nos últimos tempos o país tem enfrentado internamente uma onda de pessimismo.** As mudanças na economia global após a recessão mundial de 2008-2009, o aumento dos desequilíbrios econômicos em decorrência dos estímulos pós-crise terem sido mantidos por tempo demasiado e, em particular, o fim do superciclo das *commodities* após 2011 afetaram profundamente as perspectivas de crescimento, e o país entrou em recessão em 2015. A queda nas receitas do governo e as pressões por aumento nos gastos levaram a um déficit fiscal significativo, erodindo a confiança dos investidores. O aumento dos preços administrados e uma das maiores desvalorizações cambiais entre os mercados emergentes elevaram a inflação, forçando o Banco Central a aumentar as taxas de juros.

6. **A sombria perspectiva econômica no curto prazo coloca em risco a sustentação dos avanços sociais e ambientais conquistados.** O desemprego em alta pressiona as famílias de baixa renda. O aumento da inflação está corroendo o valor das transferências sociais, e as pressões fiscais acentuam as dificuldades nos gastos do setor público. As dificuldades econômicas também têm o potencial de aprofundar os conflitos fundiários e sobre outros recursos naturais, colocando em risco as conquistas ambientais do país. Elas podem provocar aumento no crime e na violência urbana, com consequências negativas nas áreas social e econômica.

7. **Mais fundamentalmente, as mudanças nas circunstâncias econômicas expuseram as deficiências do modelo de desenvolvimento brasileiro, resumidas nos esforços para atingir uma política fiscal sustentável.** Este relatório argumenta que, após a volta da democracia, o desejo por um Estado mais inclusivo levou a um viés em favor de uma presença marcante e crescente do setor público. A política fiscal tem sido restringida pelas vinculações rigidas dos gastos, existindo o risco de que sua sustentabilidade possa ser prejudicada por um sistema de previdência social explosivo, que oferece benefícios substanciais aos não pobres. Esses compromissos eram financeiramente viáveis durante um período de preços extraordinariamente elevados para as *commodities* e crescimento relativamente forte, impulsionado pelo consumo. No entanto, eles parecem insustentáveis à luz das recentes alterações nos termos de troca do Brasil e seu baixo potencial de crescimento, refletido no histórico de fraco crescimento da produtividade e no medíocre desempenho numa série de indicadores de competitividade externa.

8. **Nesse cenário, alguns brasileiros estão se perguntando se os ganhos da última década não teriam sido uma ilusão (criada pelo *boom* das *commodities*) e atualmente insustentável no ambiente internacional menos complacente que o país enfrenta.** A resposta apresentada neste *Diagnóstico Sistemático de País (SCD)* é um "não" com ressalvas. Não existem motivos para que as recentes conquistas socioeconômicas sejam revertidas; efetivamente, elas podem

perfeitamente ser ampliadas com a aplicação de políticas corretas. Contudo, isso exigiria mudanças substanciais no modelo de crescimento brasileiro, além de reformas e ajustes em dimensões políticas bem-sucedidas, como, por exemplo, políticas agrícolas e ambientais e programas de assistência social. A história recente do Brasil tem vários episódios de crises que deram origem a reformas econômicas e institucionais importantes que aliviaram restrições até então existentes e fomentaram o progresso econômico e social. Também existem diversos exemplos de projetos criativos de política econômica que superaram gargalos de implementação, muitas vezes por meio da coleta cuidadosa de evidências e do monitoramento e avaliação rigorosos. Outro motivo para otimismo é que as autoridades econômicas brasileiras operam hoje em um ambiente de responsabilização muito mais sólido, resultante do papel cada vez maior das instituições de controle independentes, da crescente força dos atores não governamentais e do aumento das aspirações e das expectativas da nova classe média.

9. **Assim, o Brasil encontra-se em um contexto importante, e, até certo ponto, o curso da política econômica definido agora determinará se o país poderá manter os ganhos do passado e retomar o caminho de crescimento sólido, inclusivo e ambientalmente sustentável.** Este *SCD* oferece uma contribuição para o debate sobre o desenvolvimento futuro do Brasil, abstendo-se de formular recomendações específicas de política econômica e concentrando-se em destacar as formas pelas quais as dificuldades e as oportunidades de desenvolvimento do país se encontram intimamente ligadas. As cadeias causais identificadas pela análise levam a um conjunto de prioridades amplas que podem servir como pano de fundo para a discussão de planos e políticas para reformas concretas, bem como de sua viabilidade em um ambiente político fluido e complexo. O restante desta visão geral apresenta primeiro as principais cadeias causais traçadas neste *SCD* e explica a estrutura do Relatório, apresentando um sumário capítulo a capítulo do argumento principal.

Determinantes da redução da pobreza e da prosperidade compartilhada – a lógica deste SCD

10. **A argumentação básica deste *SCD* é que para sustentar os ganhos socioeconômicos conquistados na última década o Brasil precisará ajustar sua política fiscal e seu modelo de crescimento.** As conquistas recentes do Brasil resultaram fundamentalmente de um mercado de trabalho favorável, da redução nas disparidades salariais e das políticas sociais progressistas, todas sustentadas pela alta no preço das *commodities* iniciada na virada do milênio. Isso coincidiu com o sucesso da estabilização macroeconômica conseguida pelo Brasil no final da década de 1990, permitindo assim que o país aproveitasse integralmente os preços elevados dos produtos primários e a liquidez internacional abundante. A melhoria nos termos de troca facilitou o rápido crescimento do consumo sem comprometer as contas externas. Por sua vez, isso irrigou os cofres públicos, graças a um sistema tributário baseado principalmente em

impostos indiretos incidentes sobre o consumo, e financiou uma expansão substancial nas transferências sociais e melhorias no acesso a uma série de serviços públicos. O crescimento baseado no consumo e a valorização real do câmbio favoreceram o setor de serviços local, responsável pela maior parte da geração de empregos, beneficiando desproporcionalmente os trabalhadores menos qualificados. Combinados, a formalização, a melhoria nas redes de proteção social e grandes aumentos do salário mínimo elevaram os ganhos relativos dessa parcela menos qualificada, contribuindo assim para reduzir as desigualdades na distribuição da renda. A liquidez abundante facilitou o acesso ao crédito, inclusive para as famílias, reforçando ainda mais a dinâmica de crescimento baseado no consumo.

11. **Ao final de 2015, os fatores que determinaram os avanços socioeconômicos da última década foram revertidos.** Os preços internacionais das *commodities* apresentam tendência de queda desde 2012, o que recentemente passou a acontecer também com o petróleo. As condições globais de liquidez ficaram mais apertadas a partir de maio de 2013, e em dezembro de 2015 a taxa de reservas bancárias dos EUA (*Fed Funds*) foi aumentada pela primeira vez desde 2006. Como a maioria dos mercados emergentes, o Brasil enfrenta uma perspectiva internacional muito mais sombria do que na maior parte do tempo desde o início da década de 2000. Reservas fiscais e financeiras sólidas permitiram que o país reagisse à recessão global de 2008-2009 com políticas fiscais e monetárias contracíclicas. Mas devido aos ventos desfavoráveis dos mercados financeiros e de *commodities* e ao baixo potencial de crescimento, a partir de 2012 tais medidas não conseguiram deter a desaceleração gradual da economia brasileira, que entrou claramente em recessão em 2015. Com efeito, a manutenção das políticas contracíclicas, mesmo em face da redução do potencial de crescimento, criou desequilíbrios macroeconômicos crescentes durante 2013 e 2014. Como resultado, as autoridades foram obrigadas a corrigir a política econômica; a política monetária foi arrochada em 2013 e um ajuste fiscal penoso está agora em andamento.

12. **Com a mudança na perspectiva econômica, ficaram visíveis duas deficiências fundamentais da economia brasileira.** Primeiro, há várias décadas o Brasil não tem conseguido gerar um crescimento forte e sustentável da produtividade. Essa deficiência está refletida, por exemplo, no declínio gradual da capacidade industrial do país, na pequena participação dos produtos de alta tecnologia em suas exportações, na tendência de criação de empregos em serviços de baixa produtividade, como bufês e trabalhos domésticos, e, consequentemente, na baixa taxa de crescimento agregado do produto interno bruto (PIB) por trabalhador e na produtividade total dos fatores, além de estar espelhada também na ampla dispersão dos níveis de produtividade entre as diversas empresas de um mesmo setor, o que sugere ineficiências de alocação consideráveis. As causas dos problemas brasileiros de produtividade são complexas e incluem um custo elevado de financiamento e para fazer negócios, o estado de abandono da infraestrutura física do país, a limitação da concorrência resultante de regulamentações

domésticas e as barreiras tarifárias e não tarifárias elevadas para as importações, além de fracos incentivos à inovação, inclusive adaptação de tecnologias, devido a uma miríade de intervenções governamentais distorcivas ou ineficientes. Outra restrição estrutural ao aumento da produtividade pode residir na inadequada capacitação da força de trabalho, apesar do progresso bastante substancial conseguido pelo país no sentido de proporcionar maior acesso à educação.

13. **Por si só, o crescimento mais sólido da produtividade não gerará crescimento inclusivo.** Os principais avanços conquistados pelo Brasil ao longo da última década no sentido de compartilhar a prosperidade foram a rápida geração de empregos e a redução das desigualdades salariais, reflexos do aumento do crescimento econômico. Embora seja claro que melhorias no ambiente regulatório e de negócios e o aumento dos investimentos públicos e privados serão essenciais para retomar o crescimento econômico, como esse crescimento irá se traduzir na criação de uma quantidade suficiente de bons empregos para os 40% mais pobres da população brasileira (B40 do inglês *Bottom 40*) será igualmente importante. Consequentemente, este *SCD* dá atenção significativa à dinâmica do mercado de trabalho brasileiro e às oportunidades disponíveis para os B40, bem como aos ativos à sua disposição para aproveitar tais oportunidades. Sem a retomada do crescimento e a adoção de um modelo mais sustentável, menos dependente das *commodities* e do consumo, continuará a ser extremamente difícil conseguir melhorias no padrão de vida dos B40. Todavia, embora seja uma condição necessária para a prosperidade compartilhada, o crescimento não é por si só uma condição suficiente. Políticas que ampliem as oportunidades econômicas, aprimorem o capital humano e a resiliência e reconheçam os ativos dos pobres (inclusive seu direito a terras e a recursos naturais) merecem particular atenção.

14. **A segunda deficiência econômica do Brasil está relacionada à sustentabilidade dos compromissos de gastos públicos à luz do potencial de crescimento da economia.** O setor público brasileiro cresceu continuamente desde a volta da democracia, em meados da década de 1980. Fundamentalmente, isso está relacionado aos compromissos de gastos entronizados na Constituição de 1988 e à natureza fragmentada da política, em que o acesso a recursos governamentais é um importante incentivo para a constituição e a sustentação de coalizões políticas. Tradicionalmente, a apropriação da parte da poupança doméstica limitada pelo setor público tem sido uma fonte de instabilidade macroeconômica, que o país finalmente superou com o Plano Real e o ajuste fiscal de 1999, e de custo relativamente alto do capital, que continua a ser um problema até hoje. Tendo em vista o bom desempenho da arrecadação, as restrições fiscais perderam um pouco de importância durante a primeira década do século XXI, mas a expansão substancial dos gastos públicos após 2008 e o colapso das receitas após a forte retração econômica de 2014-2015 expuseram a rigidez orçamentária existente no Brasil. Aparentemente, sem um ajuste fiscal o país pode ficar paralisado em razão da baixa confiança

dos investidores e dos juros elevados decorrentes das preocupações com os desequilíbrios macroeconômicos, resultando disso um ímpeto muito pequeno para retomar o crescimento liderado pelos investimentos. Simultaneamente, o ajuste fiscal necessário está repleto de consequências distributivas importantes que podem afetar as perspectivas de manutenção de um desenvolvimento econômico inclusivo.

15. **Solucionar os dilemas fiscais será essencial para a capacidade do setor público de redistribuir recursos (renda e serviços) para os pobres em uma estrutura fiscal e macroeconômica sustentável.** A análise feita neste *SCD* destaca que alguns dos maiores itens de gastos públicos na esfera social beneficiam as pessoas em melhor situação econômica – as aposentadorias do setor público são um exemplo óbvio. Em outras áreas, inclusive assistência médica e educação geral, existe bastante espaço para aumento da eficiência. Muitos subsídios orçamentários para diversos setores econômicos podem até mesmo ser prejudiciais, por distorcer a concorrência, ou ser desperdiçados em projetos de investimento mal planejados e mal executados. Com uma reforma na previdência social, redução dos desperdícios, revogação de subsídios ineficientes e realocação de recursos para serviços que beneficiem principalmente os B40, o ajuste fiscal necessário pode ser feito de forma compatível com maior progresso social. Nesse sentido, deve ser dada especial atenção à manutenção e até mesmo à expansão de programas e serviços voltados à proteção dos mais vulneráveis, como mulheres, afrodescendentes e povos indígenas, muitos dos quais ainda sofrem discriminação e estão particularmente sujeitos à violência e à falta de segurança, apesar dos esforços consideráveis do governo nos últimos anos, que já começaram a dar alguns frutos.

16. **Além das condições estruturais para a criação futura de empregos e a qualidade do inevitável ajuste fiscal, as perspectivas dos B40 também estão intrinsecamente ligadas aos amplos recursos naturais do país e a sua liderança na agenda ambiental global.** Muitos dos pobres e vulneráveis, como pequenos agricultores e comunidades indígenas, dependem do ambiente natural para sua sobrevivência, uma vez que seu estilo de vida está ligado à preservação dos *habitats* naturais, mas isso acontece também com a população urbana, exposta à poluição, à escassez de água, a interrupções no fornecimento de energia elétrica e a riscos de catástrofes naturais. A elevada densidade populacional e o grande número de pobres nas áreas urbanas caracterizam a vulnerabilidade a catástrofes naturais no país, determinada em grande parte pelas deficiências no uso da terra e no planejamento urbano que caracterizam as cidades brasileiras. Com menos recursos para se proteger ou ou se segurar contra riscos ambientais, os pobres e os B40 são particularmente afetados pelo grau no qual as políticas e os regulamentos governamentais equilibram as necessidades de desenvolvimento econômico com os objetivos de sustentabilidade ambiental. Este *SCD* mostra haver espaço significativo para reduzir o peso da regulamentação existente e melhorar seu impacto ambiental, por exemplo, na gestão da terra e dos recursos hídricos. Com efeito, o Brasil tem a oportunidade de posicionar-se, por

meio de um desenho inovador de políticas, como líder entre os países de mercado emergente na exploração de caminhos "verdes" para o crescimento, o que tem o potencial de gerar novas oportunidades econômicas para os B40 e aumentar bastante sua resistência a problemas climáticos e outros choques naturais.

17. **As reformas necessárias para preservar as conquistas socioeconômicas do Brasil e levá-lo de volta a um caminho de crescimento sustentável são desafiadoras.** O Brasil, justificadamente, orgulha-se de seus recentes avanços no campo da inclusão social. Uma parcela da opinião pública vê uma relação direta com um setor público amplo e teme que reformas regulamentares e cortes de gastos possam reverter muitos desses ganhos. A análise deste *SCD* aponta em outra direção. As instituições políticas brasileiras exigiram acordos que incharam os compromissos do governo, mesmo à custa de ineficiências significativas. Em tempos de restrições fiscais severas, pode ser o momento de rever alguns deles e gerar um novo consenso que favoreça um modelo econômico e social mais eficiente, mas ainda assim inclusivo. A própria história brasileira sugere o surgimento de um novo consenso em momentos de crise, o que permitiu ao país superar restrições institucionais no passado para aprimorar a governança do setor público. No final da década de 1990, repetidos surtos de inflação elevada finalmente convenceram a classe política a estabelecer um novo conjunto de instituições – o tripé macroeconômico e a Lei de Responsabilidade Fiscal – que garantiram a estabilidade macroeconômica pelos 15 anos que se seguiram. Hoje, da mesma forma, as perspectivas econômicas ruins, a redução da tolerância do público às formas antigas de fazer política e a pressão crescente pela melhoria da qualidade dos serviços podem incentivar o governo a alinhar uma estratégica econômica coerente que supere os interesses que impediram as reformas até o momento. O *establishment* político brasileiro já demonstrou visão e liderança declarando objetivos climáticos ambiciosos – parece estar sendo formado um consenso nacional na direção de um modelo de crescimento "verde". Tudo isso é motivo para otimismo.

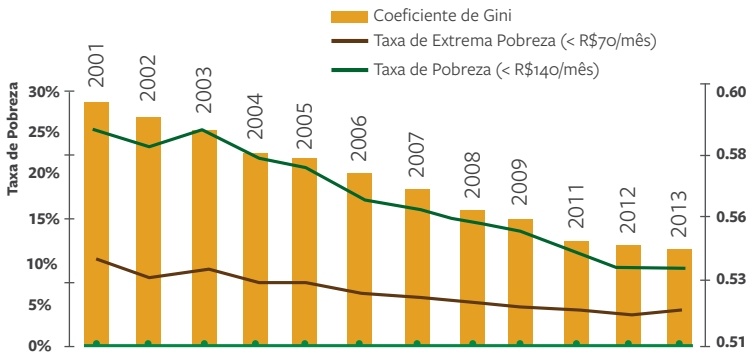
18. **A estrutura do SCD segue os argumentos dos parágrafos anteriores.** No Capítulo 1 são resumidas as conquistas do Brasil na redução da pobreza e no aumento da renda dos B40, traçando um perfil dos pobres e vulneráveis, seus principais ativos, acessos a mercados e serviços públicos e suscetibilidade a diversos riscos econômicos, bem como a eficácia das transferências governamentais. No Capítulo 2 examinam-se as instituições políticas brasileiras para se chegar à raiz dos desafios fiscais do país. No Capítulo 3 observam-se as consequências desses desafios fiscais para a gestão macroeconômica e é traçada a evolução da política macroeconômica do Brasil desde os dias de hiperinflação no final da década de 1980. No Capítulo 4 são estudadas as reformas estruturais necessárias para elevar o nível e os tipos de investimento privado necessários para aumentar a produtividade e a competitividade, com atenção especial ao papel da infraestrutura. No Capítulo 5 analisa-se o escopo para o aumento da eficiência e a realocação dos gastos públicos de forma socialmente progressista. Nele também é analisado o motivo de

algumas políticas governamentais verticais, como o programa de transferências condicionais (TC) Bolsa Família (PBF), terem logrado sucesso, enquanto outras, em infraestrutura e educação, nem sempre terem apresentado resultados positivos. No Capítulo 6 são averiguadas as dificuldades para uma melhor gestão ambiental e de recursos naturais, além de serem traçados os contornos para uma futura estratégia de crescimento "verde" para o país. No Capítulo 7 conclui-se o *SCD* apresentando-se as principais restrições ao desenvolvimento brasileiro. No restante desta visão geral, são resumidas as respostas às principais questões apresentadas em cada capítulo.

Quem são os 40% mas pobres no Brasil e como eles estão se saindo?

19. **Embora o Brasil continue a ser um dos países mais desiguais do mundo, entre 2001 e 2013 24,6 milhões de brasileiros escaparam da pobreza.** A redução da pobreza é uma realização de significância regional e representa quase 50% da redução da pobreza em toda a região da América Latina e Caribe (ALC) (Figura 1). O Brasil também experimentou um rápido declínio nas desigualdades ao longo da última década, com o Coeficiente de Gini da renda das famílias caindo de 0,59 para 0,53. Em grande medida, isso se deveu a uma política de inclusão social no contexto de uma economia em grande expansão alimentada por condições externas favoráveis. As conquistas do Brasil também tiveram significado histórico, tendo em vista ter sido a primeira vez que se conseguiu uma redução sustentável da pobreza e das desigualdades. Não obstante, mesmo após essa redução, o Brasil continua a ser um dos países mais desiguais do mundo, com Coeficiente de Gini maior do que a maioria dos países, à frente apenas da Colômbia e de Honduras na região da América Latina e Caribe e de alguns países da África Subsaariana.

Figura 1. Progresso na Redução da Pobreza e das Desigualdades no Brasil



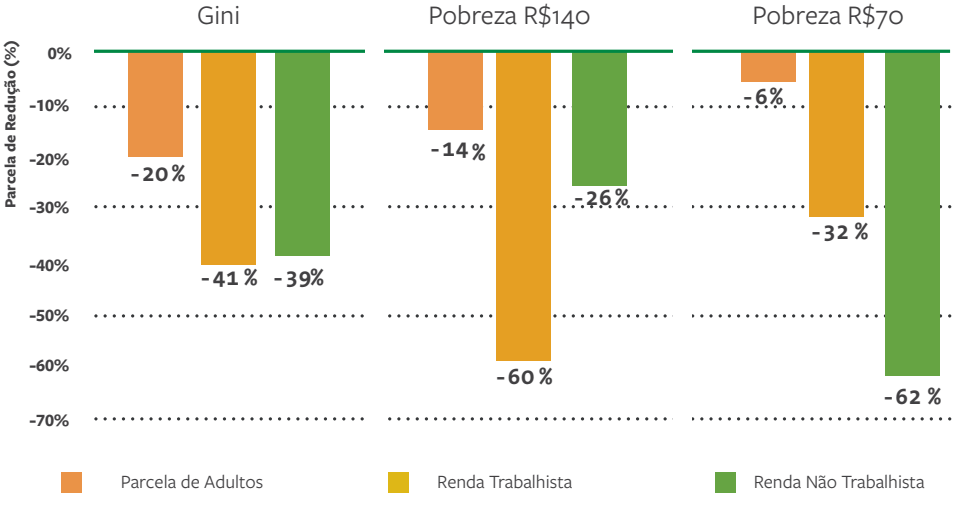
Fonte: Cálculos baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2001-2013

20. **Embora a incidência de pobreza seja significativamente maior nas áreas rurais, a maioria dos brasileiros pobres vive em centros urbanos.** Usando as mesmas linhas de pobreza do BPF

e do plano Brasil sem Miséria (BSM), de R$ 140 e R$ 70 mensais *per capita*, em 2013 a incidência de pobreza nas áreas rurais era mais do que o dobro da observada nas áreas urbanas; as áreas rurais apresentavam níveis de 22,6% de pobreza moderada e de 9,1% de extrema pobreza, enquanto nas regiões urbanas esses índices eram de 6,3% e 3,1%, respectivamente. Contudo, a diferença entre as taxas de pobreza nas regiões rurais e urbanas declinou de 30,3 pontos percentuais em 2001 para 16,3 pontos em 2013. Ademais, o Brasil experimentou uma taxa de urbanização elevada, com 85,2% de sua população vivendo em áreas urbanas em 2013. Como resultado, apesar da menor incidência de pobreza nas áreas urbanas, em 2013 60% dos pobres (quase 17 milhões de pessoas) viviam nas cidades.

21. **Os mercados de trabalho impulsionaram a prosperidade, enquanto as transferências ajudaram a reduzir a pobreza extrema.** Para a maioria dos brasileiros pobres, o caminho para a prosperidade foi o emprego formal. Nesse aspecto, o Brasil é similar a outros países de renda média, onde os ganhos do trabalho representam a maior parcela do rendimento dos B40, portanto o desempenho do mercado de trabalho é o principal determinante da redução da pobreza e da prosperidade compartilhada. Contudo, na última década, para os brasileiros mais pobres as transferências sociais foram mais importantes que o mercado de trabalho. Entre 2004 e 2013, 62% do declínio da pobreza extrema deve-se a rendimentos não salariais (principalmente do programa de transferências das TC do PBF) (Figura 2).

Figura 2. Fontes de Redução da Pobreza, da Extrema Pobreza e das Desigualdades em 2004-2013



Fonte: cálculos da PNAD entre 2004 e 2013

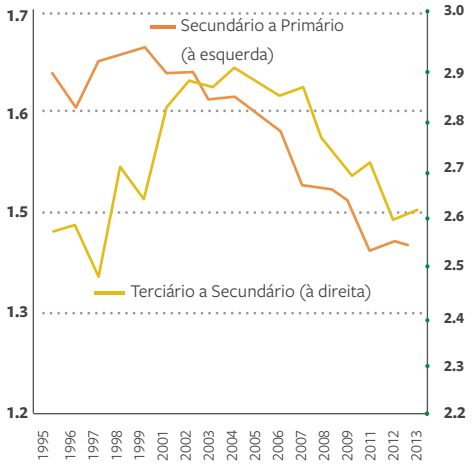
22. **Ao longo da última década, o mercado de trabalho do Brasil combinou a rápida geração de empregos e a redução da informalidade com uma compressão considerável na distribuição dos salários.** Em muitos mercados emergentes e economias desenvolvidas, as autoridades econômicas enfrentaram um dilema: aceitar uma maior desigualdade nos salários como o preço a pagar pelo baixo desemprego ou proteger os rendimentos relativos dos já empregados à custa do aumento do desemprego ou da informalidade entre os menos capacitados. No período 2003-2013, o Brasil conseguiu evitar esse dilema político. O resultado foi uma taxa líquida de geração de empregos próxima de 2% ao ano e a redução dos níveis de informalidade.

23. **As condições externas favoráveis desempenharam um papel essencial para moldar os resultados do mercado de trabalho no Brasil.** A alta no preço das *commodities* levou a uma valorização considerável da taxa de câmbio real, o que, por sua vez, estimulou o crescimento dos serviços internos não comercializáveis. O aumento das oportunidades de trabalho nesses setores para o pessoal menos capacitado levou ao aumento da renda, retroalimentando a demanda por bens e serviços, como habitação, bens duráveis, varejo e transportes. No contexto de uma forte demanda agregada por mão de obra, o resultado foi uma redução sensível no prêmio pela capacitação (Figura 3a).[1] Todavia, a política também desempenhou um papel: a ampliação do acesso à educação expandiu a oferta de habilidades, reduzindo esse prêmio, enquanto aumentos vigorosos no salário mínimo lograram elevar a participação da massa salarial na economia como um todo. Entretanto, o aumento dos custos unitários de mão de obra, particularmente nos cargos de maior capacitação no setor industrial, reduziu a competitividade e precipitou um declínio na rentabilidade, acentuando ainda mais a mudança na direção de não comercializáveis que exigem mão de obra menos capacitada (Figura 3b).

1 Segundo o recente relatório *Jobs, Wages and the Latin American Slowdown* ,de la Torre et al. (2015), observa-se uma tendência similar em toda a América Latina. Os motivos para a redução do prêmio de capacitação ainda não foram totalmente entendidos, mas provavelmente não estão associados a diferenças na exigência de capacitação nos setores de bens e serviços comercializáveis e não comercializáveis. Ao contrário, aparentemente os padrões da demanda durante a fase de expansão econômica foram favoráveis aos setores que empregam mão de obra menos capacitada, cuja curva de oferta parece ter ficado mais inclinada. Não está claro se essas tendências são sustentáveis, o que gera preocupações com a possibilidade de que as conquistas sociais da última década sejam parcialmente revertidas nos próximos anos.

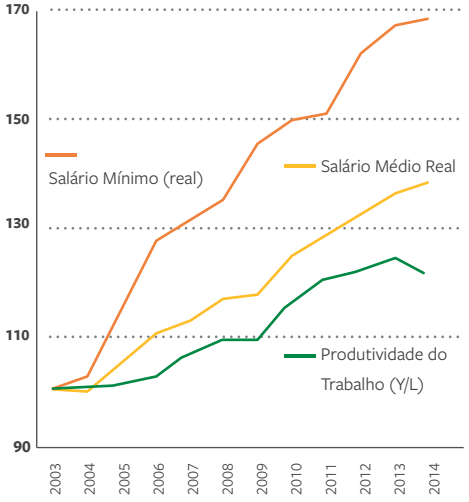
Figura 3. A Desigualdade Salarial Caiu após 2003 com o Forte Aumento no Salário Mínimo

(3a) Prêmio de Qualificação



Fonte: LAC Equity Lab – Banco de dados socioeconômicos sobre a América Latina e o Caribe (Cedlas e Banco Mundial) e Ipeadata
Observação: prêmio de qualificação é definido como a razão entre o salário médio dos diferentes níveis de educação.

(3b) Produtividade e Salários, Índice, 2003 = 100



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e Banco Mundial

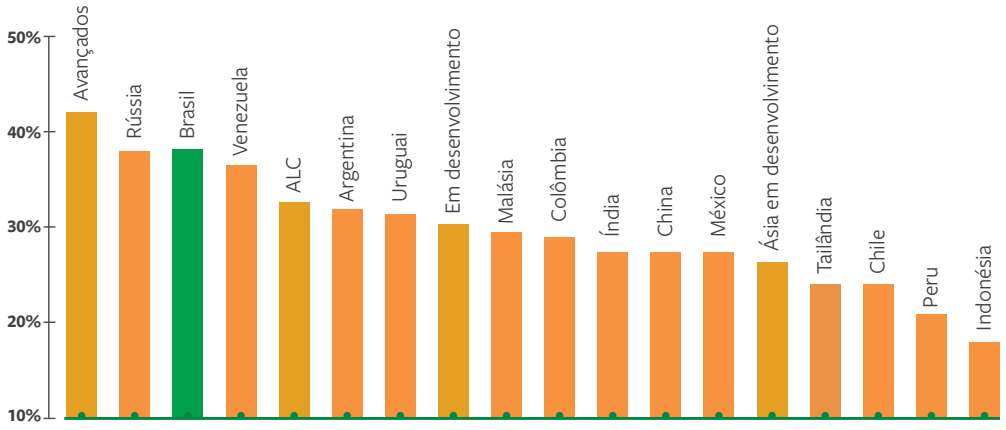
24. **Com a queda no preço das *commodities*, ficou claro que os fatores para a redução da pobreza e o compartilhamento da prosperidade ligados ao mercado de trabalho não podem ser sustentados sem aumento na produtividade e nos investimentos.** A taxa de câmbio real apresentou forte desvalorização, o desemprego está aumentando e o declínio nas desigualdades salariais começou a se reverter. É provável que aumentos frequentes no salário mínimo sejam compatíveis com a estabilidade macroeconômica apenas em um ambiente de produtividade crescente. Em outras palavras, o Brasil precisará de um modelo de crescimento diferente para sustentar os ganhos passados, o que exigirá um novo consenso político para apoiar as reformas fiscais e estruturais necessárias. Dessa forma, é importante entender os fatores institucionais subjacentes que moldaram a evolução das políticas públicas no Brasil e como eles podem afetar as difíceis escolhas que o país enfrenta agora.

Como as instituições políticas brasileiras afetaram o projeto e a implementação das políticas públicas?

25. **A redemocratização do país, em 1985, veio com o reconhecimento de que as grandes desigualdades do passado eram insustentáveis e inaceitáveis e que era necessário um caminho de desenvolvimento inclusivo.** A história socioeconômica do Brasil é marcada por grandes e persistentes desigualdades entre proprietários de terras e escravos, elites educadas e massas iletradas, grupos empresariais privilegiados e não privilegiados, e entre o sul rico e o norte e o nordeste menos desenvolvidos. A Constituição de 1988 buscou reparar esse legado e amortizar a dívida social acumulada. Dessa forma, nas últimas três décadas as instituições econômicas assumiram uma nítida orientação na direção do bem-estar, com a consagração de benefícios sociais significativos na legislação básica. Entretanto, ao mesmo tempo a Constituição não ignorou os interesses das ainda poderosas elites tradicionais e a necessidade de equilibrar os interesses nacionais e regionais em um país de dimensões continentais. O resultado foi um compromisso pelo qual as elites tradicionais foram convencidas a compartilhar o poder por meio de benesses generosas do setor público e de um sistema complexo de freios e contrapesos. Assim, os acordos políticos desempenharam um papel de destaque na definição da política fiscal ao longo das três décadas seguintes.

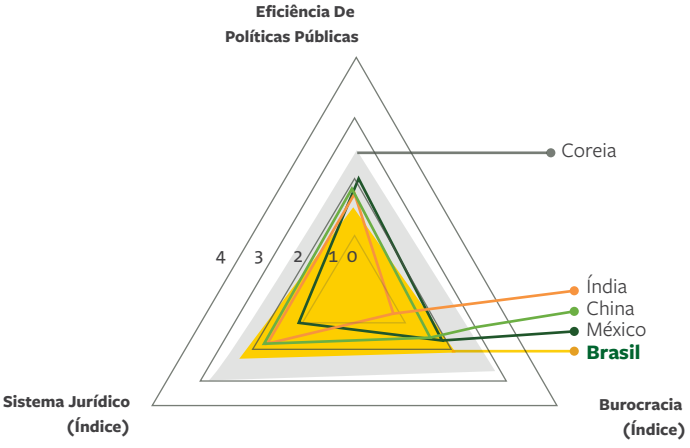
26. **As pressões para gastos e as dificuldades para a formulação e a implementação de políticas foram exacerbadas por uma organização política altamente fragmentada e uma federação descentralizada.** Poucos países têm mais partidos representados no Parlamento e coalizões mais complexas que o Brasil– o governo atual, por exemplo, depende do apoio de 13 partidos no Congresso. Acresça-se a isso a influência considerável dos governos subnacionais no Senado e na Câmara dos Deputados por intermédio de suas máquinas políticas estaduais, que assegura que, frequentemente, a lealdade dos deputados aos governadores seja maior do que a seus próprios partidos, o resultado é uma fragmentação política extrema. Tradicionalmente, os líderes políticos forjavam as alianças necessárias por meio da concessão de altos postos no governo (o ministério brasileiro é hoje o maior do mundo, com 31 ministros – 39 até outubro de 2015) e de um grande número de emendas orçamentárias em favor de interesses regionais específicos. A consequência foi uma ampla presença do setor público (Figura 4) e ineficiências consideráveis na formulação e na implementação das prioridades da política econômica (Figura 5).

Figura 4. O Setor Público Brasileiro é Grande (Gastos como % do PIB)



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial

Figura 5. A Eficiência das Políticas Econômicas do Brasil é Menor Que a de Seus Pares



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Atributos de política pública, 2015

27. **Apesar dessas ineficiências institucionais, o Brasil conseguiu fazer ajustes da política e reformas abrangentes em momentos críticos.** Dois exemplos importantes são o Plano Real (1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). O Plano Real foi o primeiro programa bem-sucedido para reduzir a cronicamente elevada inflação brasileira. A Constituição foi alterada para assegurar que a política fiscal fosse alinhada aos objetivos da política monetária. Após a crise dos mercados emergentes, no final da década de 1990 foi permitida a flutuação do câmbio e adotado um regime de metas de inflação. Combinados com uma política fiscal prudente, o regime de câmbio flutuante e um sistema de metas de inflação formam o chamado "tripé econômico". Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal alterou a estrutura das relações fiscais intergovernamentais, tornando-as compatíveis com a sustentabilidade das finanças públicas como um todo. O resultado foi mais de uma década de relativa estabilidade macroeconômica e progresso econômico e social significativo.

28. **A experiência recente do Brasil também mostra que as deficiências institucionais podem ser superadas com políticas bem projetadas para obter resultados formidáveis no desenvolvimento.** O melhor exemplo de uma política bem projetada é o Bolsa Família (PBF), um programa de TC para famílias pobres que não apenas deu uma contribuição direta extremamente importante para a redução da pobreza, como também melhorou o acesso dos beneficiários a serviços básicos como educação e previdência social. Os elementos essenciais do sucesso do PBF, agora expandido e transformado em um programa integrado de redução da pobreza – o Brasil sem Miséria –, foram: (a) objetivo claro, (b) projeto baseado em evidências e (c) monitoramento e avaliação (M&A) rigorosos. Isso traz lições importantes para outros programas governamentais emblemáticos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que visa a estimular os investimentos em infraestrutura. Embora o PAC atenda claramente à primeira condição, há indícios de que seu projeto baseado em evidências e seu M&A não foram tão bem-sucedidos. Mais uma vez o Brasil precisará usar sua capacidade de gerar inovações institucionais em momentos críticos para sustentar as reformas fiscais e estruturais básicas necessárias para colocar o país de volta em um caminho de crescimento inclusivo e sustentável.

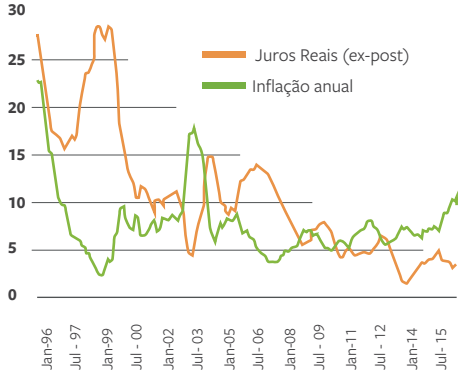
Quais são os ajustes necessários ao arcabouço macroeconômico e fiscal brasileiro para preservar a estabilidade e lançar as bases para a retomada do crescimento sustentado?

29. **No final da década de 1980 e início da de 1990, o cenário macroeconômico era dominado por um déficit fiscal insustentável, instabilidade, hiperinflação, custo de capital extraordinariamente elevado e baixas taxas de poupança e investimento.** A inflação elevada refletia as consequências fiscais dos conflitos distributivos não solucionados, enquanto o custo elevado do capital era consequência das medidas para proteger o patrimônio financeiro

em momentos de instabilidade macroeconômica e evitar a fuga de capitais. As poupanças pública e privada são historicamente baixas. O Plano Real, de 1994, e as reformas fiscais que se seguiram no final da década de 1990 conseguiram colocar a inflação sob controle e restaurar o equilíbrio macroeconômico, mas essas reformas não solucionaram os problemas estruturais subjacentes de poupança cronicamente baixa, custo de capital elevado e setor público cada vez mais hipertrofiado e rígido.

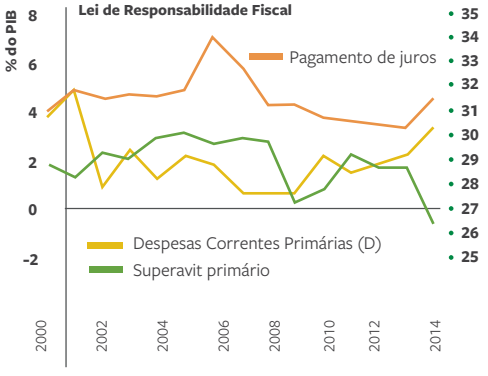
30. **Contudo, a estabilidade econômica conquistada a partir do final da década de 1990 viabilizou o crescimento econômico na década terminada em 2013.** A inflação foi mantida sob controle, e o aumento da credibilidade da política monetária permitiu a redução da taxa de juros real (Figura 6), embora ela tenha permanecido entre as mais altas do mundo. Juntamente com o aumento da arrecadação decorrente dos preços das *commodities*, isso facilitou o ajuste fiscal, ajudando o governo a conseguir superávits primários na faixa de 3% do PIB na maior parte da década de 2000, apesar de um aumento significativo nos gastos correntes (Figura 7). Como grande exportador de produtos primários, ao longo da década o Brasil beneficiou-se dos excelentes termos de troca que encheram os cofres públicos de receitas e ajudaram a alimentar a grande expansão do consumo interno (Figura 8). A dívida pública declinou cerca de 10 pontos percentuais, para 60%, às vésperas da recessão global de 2008 e – graças à fiscalização prudente – o setor bancário manteve capitalização elevada e balanços patrimoniais sólidos, apesar da rápida expansão do crédito interno.

Figura 6. Lançando as Bases: O Plano Real
Inflação Anual e Juros Reais (Ex-post), 1996-2015



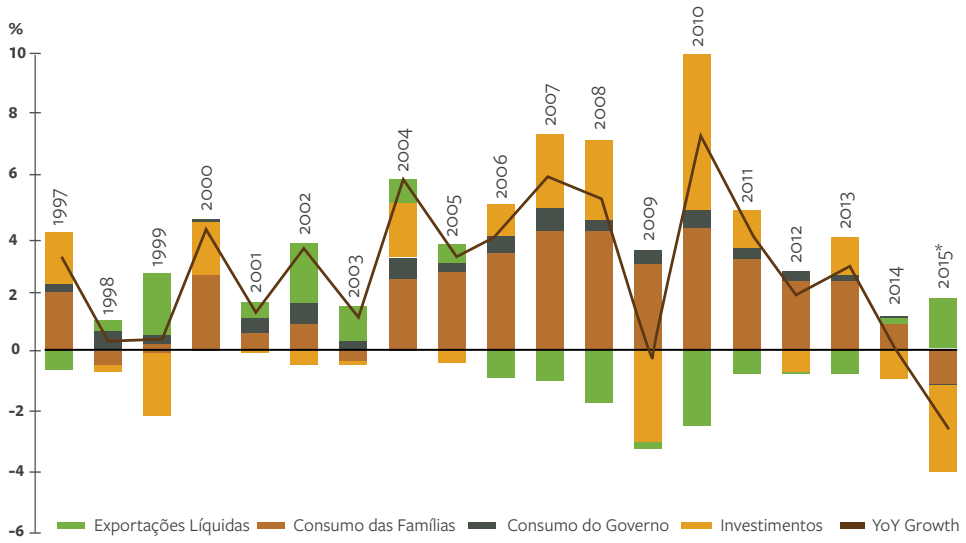
Fonte: Banco Central do Brasil e estimativas do Banco Mundial

Figura 7. Benefícios da Estabilização Fiscal por Meio da Lei De Responsabilidade Fiscal



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal e FMI. Estimativas do Banco Mundial

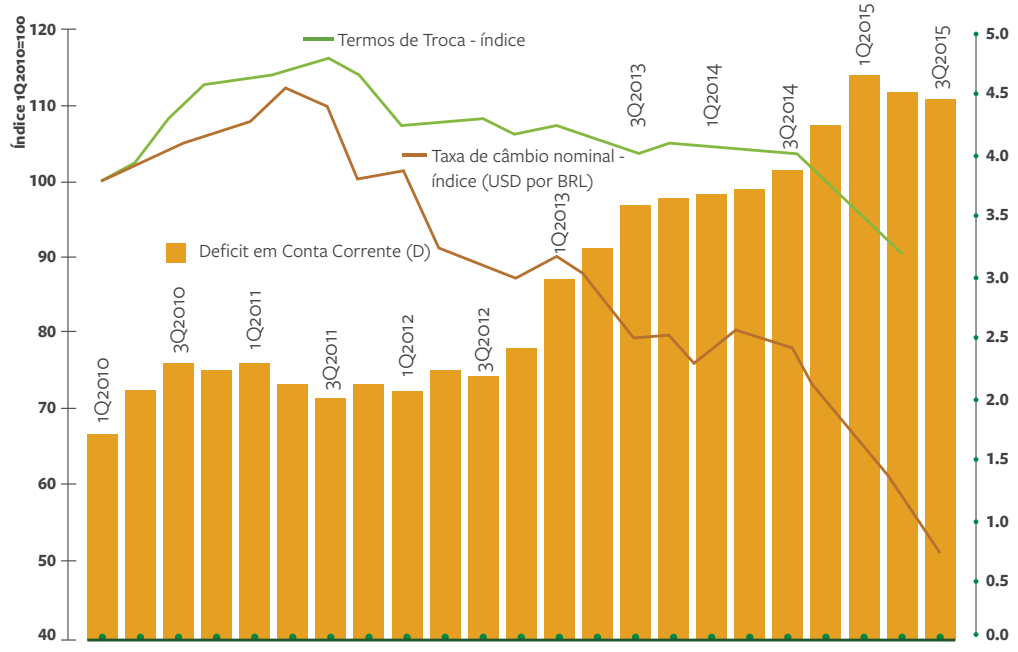
Figura 8. Crescimento Impulsionado pelo Consumo



Fonte: IBGE e cálculos do Banco Mundial
*Quatro trimestres até o 3º trimestre de 2015.

31. **Assim, proteções fiscais e cambiais sólidas deram ao Brasil a margem necessária para reagir à recessão global e recuperar-se rapidamente, mas não foram suficientes para evitar uma deterioração permanente nos termos de troca nem enfrentar as restrições estruturais preexistentes.** Alimentado por uma combinação de renúncias fiscais e de uma expansão rápida nos créditos "direcionados" por intermédio dos bancos públicos, em 2010 o crescimento recuperou-se para 7,6%. As condições externas ajudaram, uma vez que o preço das *commodities* continuou forte nos primeiros anos pós-recessão e o estímulo monetário global levou grandes fluxos de capitais para os mercados emergentes, inclusive o Brasil. Além disso, a política monetária foi altamente acomodatícia, com a taxa de juros em seus mínimos históricos entre 2011 e meados de 2013. Porém, o estímulo fiscal e monetário não pôde solucionar o que veio a ser uma deterioração permanente nos termos de troca. Assim, as pressões inflacionárias começaram a se acumular, enquanto o crescimento desacelerava em face das restrições estruturais preexistentes e a economia ficava cada vez mais instável. Quando o ciclo das *commodities* se reverteu e o Federal Reserve dos EUA anunciou a redução gradual das compras extraordinárias de títulos, o Brasil ficou exposto à mudança no posicionamento dos investidores (Figura 9). Como consequência, o real perdeu mais da metade de seu valor em relação ao dólar norte-americano entre 2011 e o final de 2015, forçando a taxas de juros de volta para 14,25%. A economia ficou paralisada e a inflação subiu rapidamente.

Figura 9. Os Desequilíbrios Aumentaram Quando o Ciclo Se Reverteu



Fonte: Banco Central do Brasil, Funcex e estimativas do Banco Mundial

32. **Em 2016, o Brasil constatou a necessidade de um doloroso ajuste macroeconômico e fiscal.** As receitas orçamentárias caíram conforme a expansão do consumo murchou. Entretanto, os gastos mostraram-se muito mais difíceis de ajustar devido ao generoso sistema de previdência social e à rigidez dos gastos obrigatórios, muitos deles previstos na Constituição. A política monetária foi arrochada para reduzir as expectativas inflacionárias e trazer o Índice de Preços ao Consumidor a meta de 4,5% a 6,5% do Banco Central. Foram feitas tentativas importantes para ajustar a política fiscal, inicialmente por meio de cortes nos gastos discricionários em infraestrutura pública e nas transferências para empréstimos diretos pelos bancos estatais. A redução dos encargos sociais em alguns setores, implementada em 2012 para estimular o emprego, foi descontinuada, foi aprovada a elevação de alguns impostos e as tarifas de água e eletricidade foram reajustadas. Entretanto, essas medidas foram insuficientes para restaurar o equilíbrio fiscal da década anterior e muito menos para criar espaço a investimentos públicos. Além disso, mesmo essas modestas medidas enfrentaram oposição considerável no Congresso.

33. **Em última análise, o Brasil enfrenta o dilema de solucionar as injustiças nos gastos públicos, reduzindo as transferências para aqueles em melhor situação, ou contemplar a necessidade de desativar programas sociais e reverter algumas das conquistas da década de ouro.** O problema fiscal subjacente, do crescimento gradual dos compromissos de gastos, particularmente com os não pobres, não foi enfrentado durante o período de aumento na arrecadação. Com a reviravolta nos termos de troca, o ajuste tornou-se mais necessário e mais difícil, pois os conflitos distributivos que constituem o âmago dos desafios da política fiscal não podem mais ser ocultos por uma presença crescente do setor público. Além disso, o estímulo fiscal destinado a atenuar a crise aumentou os compromissos de gastos e a erosão da base de arrecadação, tornando o ajuste fiscal ainda mais difícil. No entanto, para retomar o crescimento econômico sustentável, além do ajuste fiscal o Brasil precisa solucionar seus problemas estruturais, inclusive o baixo investimento produtivo, deficiências de infraestrutura e custo de capital elevado com a segmentação dos mercados financeiros.

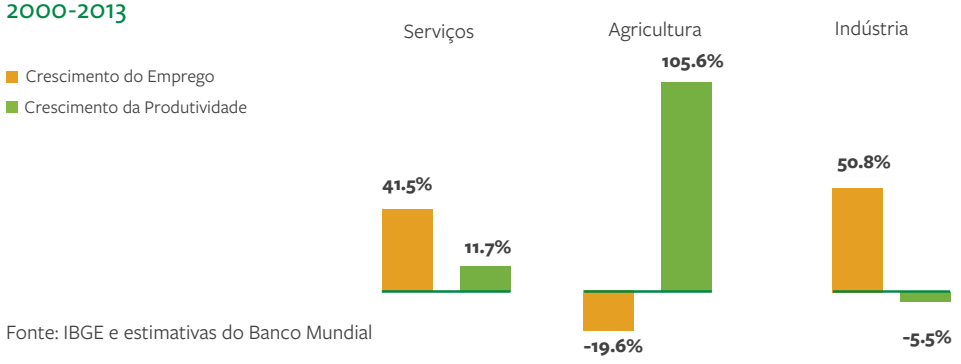
Quais são as restrições estruturais ao aumento da produtividade e à criação sustentada de empregos?

34. **O crescimento do Brasil ao longo da última década mascara uma fraqueza estrutural inerente.** Entre 2002 e 2010, cerca de dois terços do crescimento do PIB foram decorrentes de aumentos na quantidade e na qualidade dos insumos de mão de obra, que, em média, acresceram 2,7 pontos percentuais ao crescimento médio, conforme o Brasil passava por uma transição demográfica acelerada e colhia os frutos da ampliação do acesso à educação. O investimento deu uma contribuição modesta, cerca de 0,9 pontos percentuais por ano, o que corresponde a menos de 25% do crescimento no período. Por sua vez, a produtividade total dos fatores (PTF) agregou apenas 0,4 pontos percentuais ao crescimento, contribuindo com apenas 11% do aumento na renda. Em breve a transição demográfica do Brasil chegará ao fim e, com ela, o motor da expansão anterior do país no lado da oferta. Sem aumentos no investimento e na PTF, as taxas de crescimento futuras ficarão aquém das observadas no passado recente, e o espaço para políticas socialmente inclusivas será limitado.

35. **Um exame mais atento das fontes estruturais do crescimento da produtividade lança luz sobre a natureza das dificuldades subjacentes.** Existem três fontes principais de crescimento da produtividade relacionadas à estrutura de uma economia. Primeiro, a produtividade pode aumentar como resultado de transformações estruturais, conforme as pessoas mudam de empregos de menor produtividade, geralmente na agricultura, para outros de produtividade maior nos setores industrial e de serviços. Segundo, a produtividade aumenta devido à transferência de recursos das firmas de menor a maior produtividade e de rápido crescimento. Finalmente, a produtividade aumenta dentro das firmas em decorrência da adoção de novas

tecnologias, inclusive melhores processos gerenciais. Nenhuma dessas dinâmicas estruturais funcionou em favor do Brasil. O país foi um dos primeiros a se urbanizar nas décadas de 1950 e 1960. Os migrantes das áreas rurais agarraram-se a oportunidades de trabalho informal, e a falta de um planejamento urbano integrado empurrou-os para as favelas, que se espalharam em todas as principais cidades brasileiras, onde eles continuaram isolados dos serviços públicos de melhor qualidade. O padrão de consumo e o intenso crescimento dos não comercializáveis na última década levaram muitos moradores da cidade para empregos formais, mas isso não gerou aumentos importantes na produtividade agregada. Entre 2000 e 2013, a maioria dos empregos foi criada em subsetores de serviços, nos quais a produtividade permaneceu constante, e alguns na indústria e na construção civil, nas quais ela se reduziu, enquanto diminuíram os postos de trabalho na agricultura, único setor a experimentar aumento na produtividade (Figura 10). Como resultado, o PIB agregado por trabalhador subiu meros 1,3% por ano entre 2000 e 2013 e não ultrapassou sequer 2% nos anos de ouro de 2003-2010.

Figura 10. Poucos Ganhos de Produtividade Decorrentes de Mudanças Estruturais, 2000-2013



Fonte: IBGE e estimativas do Banco Mundial

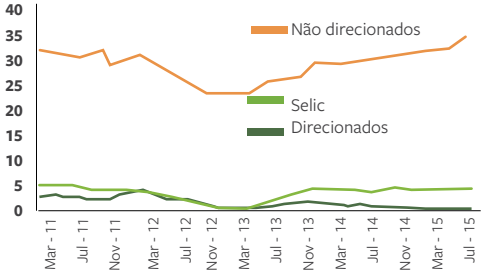
36. **O Brasil tem algumas empresas excelentes, de renome internacional, mas para cada empresa de alto desempenho (como a Embraer) existe uma infinidade de outras com desempenho fraco, que reduzem a produtividade total.** A variação nos níveis de produtividade no Brasil é maior do que na maioria de seus pares. É interessante observar que esse padrão é espelhado na dispersão da qualidade gerencial entre as empresas brasileiras. Disparidades amplas nos níveis de produtividade e desempenho de gestão entre as firmas são uma indicação de que as pressões competitivas não funcionam bem: empresas de desempenho ruim sobrevivem, e empresas de bom desempenho não conseguem atrair recursos adicionais. Além disso, a maioria das empresas está isolada e não consegue aprender com a evolução global das tecnologias.

37. **Com efeito, existe no Brasil uma série de obstáculos à integração ao mercado e à concorrência, inclusive deficiências de infraestrutura, uma economia grande e relativamente fechada à concorrência externa, uma carga burocrática pesada e um mercado financeiro segmentado, com juros extremamente elevados.** Primeiro, a concorrência é prejudicada pelo estado deplorável da infraestrutura brasileira, particularmente na área de transportes e logística. Isso é particularmente importante em função das dimensões continentais do país. A infraestrutura de transportes e logística deficiente reduz não apenas a competitividade dos produtores brasileiros nos mercados globais, mas também o nível de integração entre as regiões do país, permitindo que persistam amplas diferenças na produtividade e nos níveis de renda entre os estados. Segundo, o ambiente de negócios do Brasil sofre sob o peso de uma regulamentação excessiva. Por exemplo, são necessários 83,6 dias para abrir uma nova empresa no Brasil, o que pode ser feito em 6,3 dias no México e em 4 dias na República da Coreia. Como o custo para entrar em operação é elevado, o empreendedorismo é sufocado, e as empresas existentes têm uma vantagem em relação aos novos concorrentes. Terceiro, o Brasil também limita a concorrência externa e as oportunidades de aprendizado, mantendo uma das taxas mais altas de proteção efetiva entre os países de mercado emergente e industrializados. Em alguns setores, as altas tarifas sobre a importação de produtos intermediários e bens de capital representam uma taxa efetiva de proteção aos produtores locais na casa dos três dígitos.

38. **Uma última barreira importante à concorrência e ao investimento é um sistema financeiro fragmentado, caracterizado por uma significativa discrição na política de alocação do crédito.** A situação atual é, a um só tempo, causa e consequência do custo de capital historicamente elevado no Brasil. Devido aos juros elevados praticados no mercado, o governo tem tentado estimular o investimento privado por meio de créditos direcionados a taxas subsidiadas, administrados pelos bancos estatais, e por uma série de esquemas de créditos de destinação compulsória geridos pelos bancos comerciais privados. Isso levou a um forte aumento na participação de mercado dos bancos públicos, que passou de 30% para cerca de 55% no período 2010-2014. Por sua vez, os tomadores que não têm acesso aos créditos direcionados pagam juros elevadíssimos (taxas reais, em média, acima de 15% para empresas e de 50% para pessoas físicas), isso quando não são totalmente alijados do mercado devido aos custos proibitivos. O mercado de crédito bifurcou-se ainda mais após a crise. No período de 2008 a 2015, os empréstimos direcionados, concedidos diretamente pelos bancos estatais ou canalizados por intermédio dos grandes bancos privados, saltaram de 35% para 55% do crédito total ao setor privado interno (Figure 11). Os efeitos das políticas brasileiras para o setor financeiro sobre a produtividade das empresas e, consequentemente, seus custos e benefícios como um todo ainda não são totalmente conhecidos. Contudo, elas podem ter reduzido a eficiência da política monetária, tornando uma parcela substancial do crédito insensível às mudanças na política de juros, e acarretado custos fiscais significativos, que podem vir a limitar sua abrangência tendo em vista o espaço fiscal reduzido.

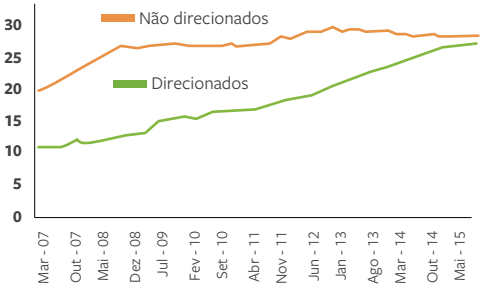
Figura 11. Os Créditos Direcionados Aumentaram após a Crise, mas com Efeitos Limitados Sobre o Crescimento dos Investimentos e da Produtividade

(A) Juros Reais Sobre Novos Créditos Direcionados e Não Direcionados, em Porcentagem, 2011 a 2015



Fonte: Banco Central do Brasil

(B) Estoque de Créditos Direcionados e Não Direcionados ao Setor Privado, Porcentagem do Pib, 2007-2015

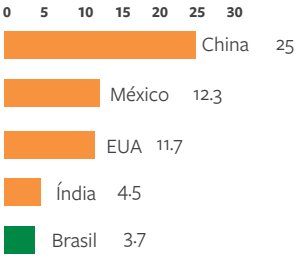


Fonte: Banco Central do Brasil

39. **No nível das firmas, as pressões competitivas são um dos principais determinantes da inovação e do aumento da produtividade.** Em mercados emergentes como o Brasil, boa parte da inovação é "*catch-up*", com as empresas adaptando tecnologias e processos internacionais às condições locais. Entretanto, na ausência de concorrência, principalmente externa, os incentivos para que as empresas continuem conectadas à fronteira tecnológica internacional são limitados. Segundo pesquisas empresariais do Banco Mundial, a parcela de empresas brasileiras que implementa regularmente inovações de produtos ou processos é menor do que em países de renda média e em seus pares da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, em termos percentuais, as exportações brasileiras de produtos de alta tecnologia são menores que as de seus pares (Figura 12a). Nos anos recentes, os esforços do governo tiveram sucesso na melhora da oferta de inovações científicas e tecnológicas: o Brasil forma muito mais PhDs do que há dez anos e gasta em pesquisa e desenvolvimento (P&D) mais do que muitos outros países de renda média (Figura 12b). Todavia, esses esforços ainda não se traduziram em aumento das inovações nas empresas do país. A inexistência de pressões competitivas pode ser uma das razões. A carência de trabalhadores com a capacitação necessária para operar as novas tecnologias pode ser outra. Assim, as políticas públicas precisam ir além do financiamento público das pesquisas científicas e de verbas públicas para apoio à inovação em nível individual. Também será necessário que as políticas públicas ajudem os cidadãos a se beneficiar das oportunidades geradas por uma economia de mercado dinâmica e competitiva e protejam os pobres contra a volatilidade econômica, os ajustes estruturais e os riscos naturais.

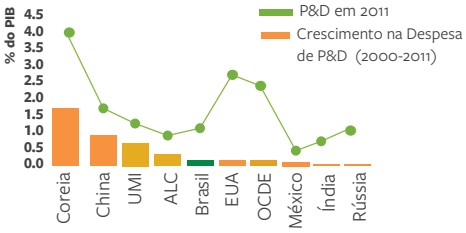
Figura 12. Apesar do Aumento dos Investimentos Públicos em P&D, o Brasil Continua a Ser uma Economia de Tecnologia Média

(A) Exportações de Alta Tecnologia (% das Mercadorias Exportadas)



Fonte: WDI do Banco Mundial

(B) Gastos Com P&D (% do PIB)



Fonte: WDI do Banco Mundial

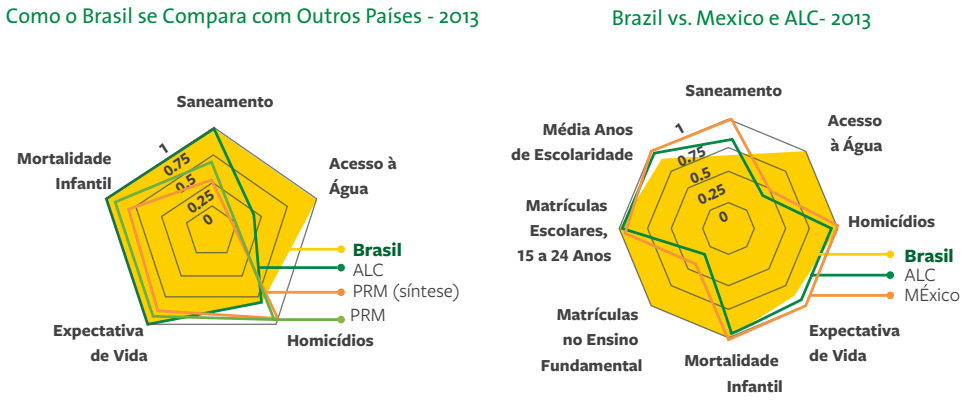
Qual o espaço fiscal do Brasil para manter suas políticas sociais progressistas?

40. **O aumento nos gastos públicos financiados pelo aumento da arrecadação atingiu seu limite em 2014.** Naquele exercício, o Brasil registrou déficit primário pela primeira vez em 15 anos. Mesmo no apogeu da crise econômica global, foi mantido um pequeno superávit primário, tendo em vista que a arrecadação continuou relativamente forte. Dessa vez é diferente. Devido à grande dependência dos impostos indiretos, as receitas estão intimamente ligadas ao consumo, que entrou em colapso e derrubou a arrecadação. A parcela dos gastos realmente discricionários do orçamento brasileiro é bastante pequena, consistindo principalmente de investimentos em infraestrutura, bem como de subsídios e transferências para setores específicos da economia. A maior parte dos gastos está vinculada a compromissos sociais, inclusive previdência social, saúde, educação e transferências sociais (muitas das quais não vão para os pobres). A escolha para o Brasil será entre reforçar as bases fiscais de sua estrutura macroeconômica, com a redução das transferências para as pessoas em melhor situação, ou efetuar cortes de gastos que incidam desproporcionalmente sobre os mais pobres, revertendo alguns dos avanços sociais obtidos na última década.

41. **O setor público brasileiro tem uma presença grande e, para muitos, foi uma fonte de apoio significativa na última década.** Além dos programas direcionados de transferências sociais, agora agrupados no BSM, o Estado tem servido de instrumento para ampliar o acesso dos pobres e destituídos aos serviços públicos. Desde 2001, o Brasil ampliou as taxas de conclusão do ensino básico (fundamental I e II) em 20 pontos percentuais, para 70%. A

mortalidade infantil caiu 70% desde meados da década de 1990, e a mortalidade materna em mais de 50%. O acesso à energia elétrica, à água potável e ao saneamento também melhorou, embora nesta última área ainda existam deficiências entre os mais pobres. Como consequência dessas importantes realizações, o Brasil, em comparação com outros países de renda média e da região da América Latina e Caribe (Figura 13), está muito bem posicionado, e essas conquistas precisam ser preservadas.

Figura 13. Progresso Social Significativo no Brasil, 2013



Fonte: WDI do Banco Mundial (figura à esquerda) e LAC Equity Lab (figura à direita)

42. **Existe bastante espaço para manter políticas sociais progressistas se forem realocados os gastos dos programas de benefícios que favorecem principalmente aqueles em melhor situação. Ajuste fiscal e progresso social não são contraditórios.** Em 2014, a parcela de transferências de assistência social direcionadas diretamente aos pobres era de apenas 7,7% dos gastos primários do governo geral. Com a inclusão dos gastos em saúde básica, pré-escola e ensino fundamental, esse número aumentou para 16,4%.[2] A administração pública consumiu 5,4% dos gastos, e com a superposição de diversas responsabilidades e a remuneração generosa dos servidores públicos parece existir espaço para alguma economia (Figura 14). As transferências para empresas, inclusive renúncias e transferências fiscais implícitas por intermédio dos bancos estaduais, superaram 5% do PIB, ou o equivalente a quase 14% dos gastos primários. A maior parte dos gastos é feita com aposentadorias (sem incluir as aposentadorias

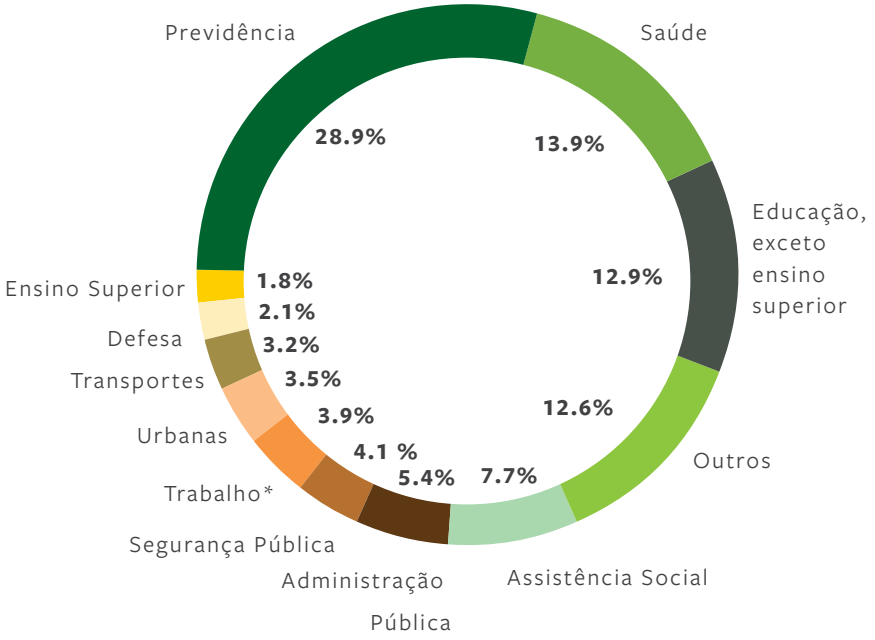
2 Os dados sobre saúde básica, educação infantil e ensino fundamental foram estimados com base nas proporções (em relação aos gastos totais com saúde e educação) observadas em 2012.

rurais semi-contributivas), e uma parcela significativa delas refere-se aos servidores públicos e a outras famílias em melhor situação. O sistema público de aposentadorias vem apresentando déficits que diminuem diretamente o espaço fiscal que poderia ser usado para proteger os pobres e vulneráveis. Dessa forma, existem várias oportunidades de reduzir os gastos sem afetar os menos favorecidos. Com efeito, ao criar espaço fiscal para investimentos públicos e aumento de transferências para os desempregados ou vulneráveis, tais cortes ajudariam a preservar os ganhos sociais da última década.

43. **Em acréscimo à realocação dos gastos entre as diversas linhas do orçamento, os pobres e vulneráveis também poderiam ser beneficiados por ganhos de eficiência em diversas áreas.** Apesar dos avanços significativos na área educacional ao longo da última década, os B40 continuam a ser prejudicados pela baixa qualidade do ensino público. As famílias mais ricas podem matricular seus filhos em escolas particulares de melhor qualidade, aumentando assim a possibilidade de ingresso em uma universidade custeada pelo setor público. Os pobres não contam com essa opção, de forma que são particularmente dependentes dos esforços do governo para melhorar a qualidade do ensino. As desigualdades nos resultados da educação entre estados com condições socioeconômicas similares sugerem a existência de bastante espaço para que políticas públicas e boa gestão façam uma diferença e para que os governos subnacionais aprendam com os demais. Argumentos similares podem ser usados em outras áreas, como transporte urbano, água e saneamento, habitação e, de extrema importância, prevenção da criminalidade e da violência. No caso da saúde pública, as longas esperas e a baixa qualidade levaram à insatisfação da população, apesar da melhoria considerável no acesso e da introdução de um sistema universal de saúde gratuito financiado pelo setor público. Mais uma vez, aqueles em melhor situação compensam essas deficiências por meio de planos de saúde privados, enquanto os mais pobres têm de esperar na fila. Apesar de nas últimas três décadas a média dos investimentos em habitação[3] ter sido de cerca de 10% do PIB, restrições de capacidade em nível local, carência de espaço físico e programas de aquisição de terras e reassentamento complicaram a implementação de programas de habitação social como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Do déficit habitacional de 27 milhões de unidades estimado para 2023, 7 milhões de unidades são para famílias de renda mais alta. Em todas essas áreas, intervenções bem planejadas poderiam melhorar a qualidade dos serviços para todos os beneficiários, favorecendo particularmente as famílias pobres, que têm poucas oportunidades de substituir os serviços públicos pelos privados. Os pobres também deverão ser beneficiados por políticas que tornem o crescimento econômico compatível com a preservação e a ampliação dos ativos naturais do Brasil e aumentem sua resistência a problemas climáticos.

3 Incluindo o investimento público, privado e das famílias. Estimativas baseadas na variável "valor agregado da propriedade de residência" das contas nacionais.

Figura 14. Gastos por Função – 2014 (% dos Gastos Primários)



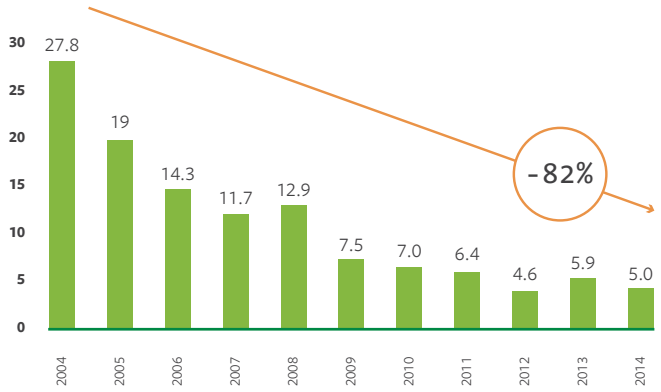
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal e FMI Estimativas do Banco Mundial
Observação: trabalho inclui seguro desemprego, e urbano inclui saneamento e habitação. Assistência social inclui TC, outras redes de seguridade social (RSS), programas de merenda escolar, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) (idosos e incapacitados) e aposentadorias rurais.

É possível conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do grande capital natural do Brasil?

44. **O Brasil destaca-se por suas contribuições para atenuar as mudanças climáticas graças a seu estrondoso sucesso na redução do desflorestamento, o que transforma o país em um dos líderes nas negociações climáticas globais.** Essa realização (Figura 15) seria bem recebida em qualquer país; dado o tamanho do Brasil, ela tem significância global. Esse sucesso simboliza um esforço mais amplo da política de desenvolvimento do país na direção da proteção de seus recursos naturais e o reconhecimento das formas pelas quais ela afeta a subsistência e o bem-estar, particularmente das pessoas mais pobres. Após 1990, o Brasil emergiu como líder em novas tecnologias agrícolas, inclusive a agricultura de cultivo mínimo e a recente expansão de práticas agrícolas climaticamente inteligentes. Programas de regeneração de terras e reflorestamento foram implementados com sucesso em diversas regiões do país. O Brasil tem a ambição de demonstrar que sustentabilidade social e ambiental são complementares.

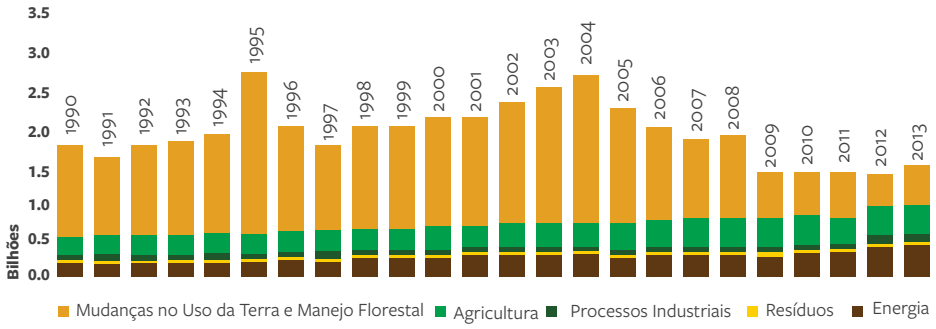
Figura 15. Brasil é Líder nos Esforços para Atenuação da Mudança Climática

(A) Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004 e 2014, Milhares de Km^2



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) 2015

(B) Emissões de GEE – Brasil: 1990 a 2013 (Co_2eq)



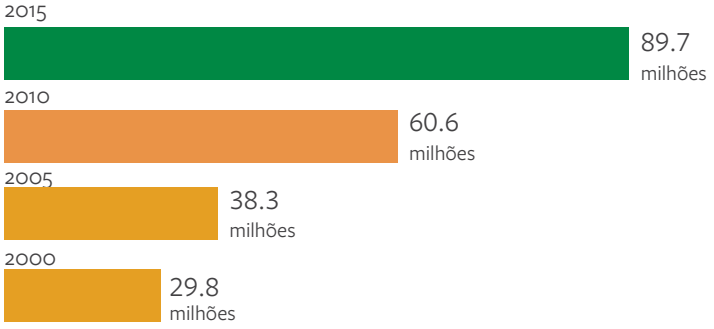
Fonte: estimativas anuais de emissões de gases do efeito estufa no Brasil, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2014)

45. **Entretanto, continuam a existir muitos desafios para o Brasil.** A gestão de recursos naturais, como terras e recursos hídricos, é ineficiente, com consequências negativas para as oportunidades econômicas e para a sustentabilidade. Apesar do aumento na produtividade agrícola, as diferenças de produtividade entre as fazendas continuam grandes, resultando na necessidade de que mais terra seja cultivada para compensar o baixo rendimento. Apesar de avanços significativos na vigilância e na fiscalização, a aquisição especulativa de terras continua

a levar ao desmatamento ilegal e a conflitos, algumas vezes violentos, entre povos indígenas e madeireiros ilegais. Similarmente, no que tange a recursos hídricos, existe uma ampla variação na qualidade da gestão das águas nas várias localidades, além de um sério desequilíbrio norte-sul na captação e no uso da água.

46. **A rápida urbanização e os efeitos da mudança climática estão criando riscos adicionais para os meios de vida sustentáveis.** A expansão urbana descontrolada aumenta o impacto ambiental das cidades, e a difusão de moradias precárias torna as pessoas vulneráveis a catástrofes naturais, sejam ou não relacionadas ao clima. Muitos assentamentos urbanos correm o risco de inundações ou foram construídos em terrenos contaminados. A frota brasileira de veículos triplicou entre 2000 e 2015 (Figura 16). A situação é particularmente grave nas megacidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, e em diversas cidades médias, onde a poluição do ar causada pelo transporte urbano está se transformando em um risco substancial para a saúde.

Figura 16. A Prosperidade Gera Congestionamentos
(no Brasil, a Propriedade de Veículos Triplicou em 15 Anos)



Fonte: Sistema de Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM/DENATRAN

47. **Um caminho de crescimento "verde" é possível para o Brasil.** As terras, as florestas e os recursos hídricos do Brasil são ativos que, se bem gerenciados, podem gerar grandes retornos econômicos, prover a subsistência, prestar serviços ambientais e reforçar a reputação global do país. As cidades brasileiras podem se tornar mais habitáveis e atraentes para os talentos e os investimentos globais se a poluição e os congestionamentos forem reduzidos e os riscos de catástrofes naturais ou climáticas forem atenuados. O investimento público será necessário para concretizar essas oportunidades, mas o setor privado também pode desempenhar um papel importante se existirem políticas corretas em vigor. O governo nacional e os governos subnacionais do Brasil já podem inspirar-se em um valioso conjunto de experiências. Contudo,

como em tantas outras áreas de política pública, na gestão dos recursos naturais e na proteção ambiental a fragmentação das decisões entre os vários níveis de governo aumentou a complexidade e reduziu a eficiência de programas e iniciativas individuais. Enfrentar essas questões permitirá que o Brasil concretize sua ambição de se tornar líder em crescimento verde entre os países emergentes.

Quais as restrições prioritárias que podem ser derivadas da análise deste SCD?

48. **As restrições prioritárias no Brasil sugeridas neste *SCD* seguem a estrutura apresentada no início desta visão geral.** Podem ser identificados três requisitos para a redução sustentada da pobreza e o compartilhamento da prosperidade no Brasil.

49. **O primeiro requisito** é a criação de oportunidades suficientes de emprego produtivo e bem remunerado para todos os brasileiros em idade de trabalho. Mas isso depende de aumentar a produtividade, estimular o investimento e a inovação e assegurar que os trabalhadores tenham capacitação suficiente para atender às exigências do mercado em um país de renda média alta. Aumentos no investimento e na inovação são função de um quadro fiscal e macroeconômico estável e sustentável, melhorias no ambiente de negócios, acesso ao capital a custos razoáveis e, acima de tudo, aumento da concorrência, os que juntos, fornecem as condições para aumento da produtividade.

50. **Um segundo requisito básico para a contínua redução da pobreza e o compartilhamento da prosperidade deriva de uma maior eficiência e um melhor direcionamento dos gastos públicos.** Isso é fundamental para melhorar o acesso aos serviços públicos e sua qualidade, bem como para reconquistar o espaço fiscal necessário para expandir os investimentos públicos e, ao mesmo tempo, manter (e possivelmente ampliar) as transferências para os pobres e vulneráveis. Chegou o momento de questionar quem recebe recursos públicos e para que fins. Uma maior redução das desigualdades dependerá bastante de que o Estado mude a distribuição de seus recursos – dos não pobres para os pobres.

51. **O terceiro requisito para a melhoria no padrão de vida e o surgimento de oportunidades econômicas é uma gestão mais inteligente dos recursos naturais e mais rigor no que tange à atenuação da poluição ambiental e dos riscos de desastres naturais.** Na gestão dos recursos naturais, destacam-se três tópicos que afetam os B40 direta e indiretamente por meio de seus efeitos sobre o crescimento e a renda. Eles se referem à insegurança no que diz respeito ao acesso à terra, aos direitos de propriedade, à gestão de águas e, de forma mais ampla, à

gestão do ambiente natural. Todos esses pontos são questões de governança, em que o Estado funciona como mediador de interesses privados conflitantes e para apoiar aqueles menos capazes de proteger seus próprios interesses (ou seja, os pobres e vulneráveis).

52. **Foram usados três critérios para identificar as restrições prioritárias para a redução sustentada da pobreza e o compartilhamento da prosperidade:** (a) as restrições devem ter um impacto significativo de médio e longo prazo, sobre o bem-estar dos B40, inclusive com sinergias e complementaridades com o alívio de outras restrições; (b) as medidas propostas devem se adequar aos recursos disponíveis e ser compatíveis com a sustentabilidade ambiental e fiscal no longo prazo; e (c) devem existir evidências do impacto vindas de outros países ou da própria experiência de desenvolvimento do Brasil.

53. **A aplicação desses critérios aos três requisitos possibilita identificar cinco restrições prioritárias:** (a) Compromissos de gastos ineficientes e mal direcionados, que consomem o espaço fiscal necessário para gastos favoráveis aos mais pobres, gerando uma carga tributária relativamente elevada e – em um contexto global desfavorável –se transformam em desequilíbrios fiscais graves. (b) Deficiências na governança do setor público e nos arranjos institucionais que dificultam o ajuste fiscal necessário e exacerbam as ineficiências na escolha, no projeto e na implementação de programas públicos (inclusive aqueles com participação privada). (c) Segmentação dos mercados financeiros, carência de crédito de longo prazo e taxas de juros elevadas, reduzindo a eficiência da alocação do capital e afetando negativamente o investimento privado. (d) Um ambiente de negócios ruim, caracterizado por uma estrutura regulamentar complexa, condições desiguais para os participantes, regime tributário extremamente complicado e uma economia relativamente fechada ao comércio externo e à concorrência. (e) Inadequações na estrutura política para uso e proteção dos recursos naturais do país para maximizar o impacto de sua base de ativos sobre a melhoria sustentada do meio de vida dos mais pobres. Essas prioridades são as principais restrições ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. Enfrentá-las liberaria recursos para prioridades que sustentariam a manutenção do desenvolvimento inclusivo, como cuidados na primeira infância, melhoria na educação em todos os níveis, investimentos públicos em conectividade e maior acesso ao mercado para os B40, assim como a expansão de transferências sociais adequadamente direcionadas para os mais vulneráveis, cuja subsistência está ameaçada pela recessão econômica em andamento.

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
Ausência de espaço fiscal e grandes transferências de recursos aos não pobres. A resolução desta restrição permitiria mais investimentos, forneceria recursos aos B40, reduziria os níveis de tributação e promoveria macroestabilidade, possibilitando, assim, a geração de empregos, a prosperidade compartilhada e a redução da pobreza.	Análise Base Zero de todas as despesas com foco em eficiência, eficácia e incidência entre pobres e não pobres. Possíveis áreas para economia: reforma previdenciária; redução da vinculação do orçamento; e racionalização das despesas. Melhorias no arcabouço da gestão fiscal (incluindo normas e instituições fiscais; elaboração e execução do orçamento; e gestão de investimentos públicos) também contribuirão para criar espaço fiscal e manter a estabilidade macrofiscal. Simplificação do sistema tributário, racionalização das despesas tributárias, redução de anistias fiscais e melhorias na tributação de grandes fortunas e capitais. Proteger os mais vulneráveis por meio: da melhoria da capacidade de resposta dos programas não contributivos da rede de proteção social (por exemplo, o PBF) para beneficiar novos grupos elegíveis, com enfoque em grupos específicos, tais como populações indígenas em áreas remotas ou isoladas (Amazônia), afrodescendentes, mulheres e outras minorias; da redução da criminalidade e da violência por meio de programas multissetoriais; do fortalecimento do apoio a programas de combate à violência baseada em gênero; e da oferta de oportunidades econômicas para as mulheres.
Deficiências na governança do setor público e fragmentação institucional podem dificultar a elaboração, o planejamento e a implementação de políticas eficazes de longo prazo. No médio prazo, a resolução desta restrição melhoraria a qualidade dos serviços e garantiria seu enfoque nos B40 no contexto de um arcabouço político geral sustentável e flexível.	Desenvolver instituições e processos com foco na qualidade da prestação dos serviços públicos, bem como estimular a prestação de serviços pelo setor privado (por exemplo, por meio de PPPs e investimentos diretos locais e estrangeiros), acompanhados pela implementação mais sistemática de uma gestão baseada em resultados e uma formulação de políticas baseada em evidências. Por meio do aumento da eficiência e da redução da desigualdade no acesso à educação e à saúde, atraindo recursos privados no âmbito de um arcabouço robusto de garantia de qualidade. Melhorar a qualidade dos gastos em infraestrutura e habitação, bem como em programas de apoio à ciência, à tecnologia e à inovação (inclusive com melhorias na qualificação) para impulsionar a produtividade das empresas e, assim, gerar mais e melhores empregos. Isso se daria por meio do fortalecimento da prestação pública de contas e, ao mesmo tempo, da remoção dos obstáculos relacionados a mandatos sobrepostos e à articulação ineficaz de políticas.

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
Segmentação dos mercados financeiros, ausência de crédito em longo prazo e altas taxas de juros. A resolução desta restrição aumentaria a eficiência da alocação de capitais e elevaria os investimentos privados.	Por meio da redução do direcionamento do crédito e da gradual eliminação das taxas de juros abaixo do mercado para garantir que todos os empréstimos sejam realizados com taxas de juros reais positivas; estabelecimento de mercados financeiros de longo prazo; e redução dos subsídios a empresas lucrativas com acesso ao mercado.
Concorrência insuficiente e ambiente de negócios deficiente. Melhorias no ambiente de negócios e maior concorrência são fundamentais para o aumento sustentável do crescimento da produtividade, permitindo salários mais altos e níveis mais elevados de investimentos privados.	Maior abertura para comércio e investimentos, com maior participação de empresas em cadeias globais de valor. Investimentos em qualificação, reforma tributária (para simplificar e aumentar a transparência do sistema tributário) e simplificação regulatória para melhorar o ambiente de negócios. Redução nos rents e subsídios oferecidos a empresas privilegiadas, criando, assim, condições mais igualitárias que recompensem as empresas por sua capacidade de inovação e sua produtividade e forcem as empresas com desempenho ruim a melhorar ou a sair do mercado. Investimentos em infraestrutura e logística para reduzir as distâncias, o tempo dos trajetos urbanos, o custo e o tempo de utilização das principais artérias econômicas (rodovias, ferrovias, transporte aéreo, portos e transportes em geral), além de uma regulamentação do setor de comunicações que incentive a concorrência. Integração do planejamento fundiário com políticas habitacionais, de transportes e prestação de serviços para que os mais pobres não precisem sacrificar sua qualidade de vida para ter acesso a empregos. Melhor acesso de pequenos produtores rurais aos mercados de forma que lhes sejam oferecidas oportunidades de renda e, assim, mais recursos para investirem na melhoria de sua produtividade agrícola.
Deficiências na gestão dos recursos/ativos naturais do Brasil e baixa resiliência contra riscos climáticos. Melhorar a gestão dos recursos naturais do Brasil é essencial para sua conservação e para garantir a subsistência sustentável dos que dependem de tais recursos.	Continuar no caminho do crescimento verde e fazer o melhor uso possível dos recursos naturais do Brasil, por meio de uma melhor gestão dos recursos hídricos, energéticos e florestais, bem como das práticas agrícolas; reformar as estruturas e os processos de licenciamento ambiental; fortalecer os direitos fundiários; e criar um cadastro fundiário nacional. Manter os esforços de mitigação da mudança do clima e investir em medidas de adaptação. Implementação de licenças e salvaguardas ambientais mais eficazes de forma que sejam reduzidos custos de operação e investimentos para as empresas e, ao mesmo tempo, fortalecidos o controle e a gestão de riscos durante as fases de planejamento.

54. **As restrições prioritárias identificadas na análise são amplas, e as medidas políticas e institucionais para enfrentá-las exigirão trabalho para definir seus detalhes e sequenciamento.** Um dos principais temas das prioridades é a necessidade de identificar e enfrentar os dilemas políticos. No entanto, mesmo dentro das prioridades existem problemas de sequenciamento e velocidade das reformas. As reformas estruturais e fiscais serão difíceis e podem não gerar benefícios de imediato. Pode ser necessário dar mais ênfase a determinadas partes. Mesmo em relação ao ajuste fiscal, a dificuldade será a rapidez com que ele pode e deve ser feito. Um possível benefício de um ajuste fiscal amplo e rápido seria o célere restabelecimento da confiança. Porém, o risco é que ele poderia exacerbar uma recessão já profunda e se mostrar insustentável. Similarmente, um ajuste fiscal lento poderia se mostrar ineficiente caso se acredite que ele não seria sustentável. Basicamente, um dos principais problemas de qualquer processo de reforma será sua sustentabilidade e credibilidade. Por esse motivo, o consenso político de apoio a um programa de reformas e à criação de mecanismos institucionais para assegurar que as futuras decisões políticas e de gastos sejam analisadas cuidadosamente em relação à sua eficiência e compatibilidade com os recursos disponíveis será tão importante quanto quaisquer medidas específicas para fortalecer as perspectivas de desenvolvimento do país.

GRUPO BANCO MUNDIAL

GRUPO BANCO MUNDIAL