Relatórios Econômicos OCDE

BRASIL

FEVEREIRO 2018

OCDE

Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018

OCDE

POLÍTICAS MELHORES
PARA UMA VIDA MELHOR

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Por favor, cite esta publicação como:
OCDE (2018), *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264290716-pt

ISBN 978-92-64-29070-9 (impresso)
ISBN 978-92-64-29071-6 (PDF)
ISBN 978-92-64-29072-3 (epub)

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelitas. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo dos Montes de Golã, Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fotografias: Capa © iStockphoto.com/zxvisual.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acedidas online em: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2018

O conteúdo da OCDE pode ser copiado, baixado ou imprimido para uso pessoal. Partes do conteúdo das publicações da OCDE, bases de dados e produtos multimédia também podem ser utilizadas em documentos, apresentações, blogs, sites e materiais pedagógicos, após reconhecimento da OCDE como fonte e proprietária do copyright. As solicitações de permissão para uso público e comercial e os direitos de tradução devem ser enviadas a *rights@oecd.org*. A permissão para a reprodução parcial para uso público e comercial desta publicação pode ser obtida diretamente através do Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com* , ou do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Sumário

Estatísticas Básicas Do Brasil, 2016 ..... **8**

Resumo executivo **11**

Sustentabilidade do crescimento inclusivo exige amplas reformas 12
Mais investimento e produtividade são fundamentais para o crescimento futuro 12
O Brasil pode se beneficiar de maior integração global e regional 12

Avaliação e recomendações **15**

A economia está gradualmente saindo da recessão 22
A inflação caiu, mas a intermediação financeira pode melhorar 27
Os resultados fiscais precisam ser melhorados para garantir a sustentabilidade da dívida pública ... 30
Aperfeiçoamento da governança e redução da corrupção 45
Aumentar o investimento é uma das principais prioridades das políticas 46
Apoio à integração regional e à economia mundial 52
Desafios do crescimento verde 61
Bibliografia 65

Capítulos temáticos **71**

Capítulo 1. Fortalecer o investimento e melhorar a infraestrutura **73**

Um investimento maior é um requisito chave para o crescimento sólido 74
Por que os investimentos têm sido tão fracos? 77
Como conseguir retornos sobre o investimento 82
Fortalecimento da concorrência e realocação de recursos para empresas com as melhores oportunidades de investimento 99
Atraer investimento privado para projetos de infraestrutura 101
Melhoria do acesso ao financiamento de investimentos 108
Bibliografia 119
Anexo 1.A. Descrição da análise e dos resultados empíricos 124

Capítulo 2. Fomentar a integração do Brasil na economia mundial **127**

O Brasil está perdendo oportunidades 128
As barreiras comerciais têm efeitos econômicos significativos 137
Como aproveitar as oportunidades da economia global 146
Opções de política para fortalecer a integração 154
Como fazer o comércio funcionar para todos os brasileiros 157
Bibliografia 166

Tabelas

Tabela 1. A expectativa de ganhos com a reforma estrutural é grande 21
Tabela 2. Indicadores macroeconômicos 25

Tabela 3. Principais vulnerabilidades ... 27
Tabela 4. Possíveis economias com o aumento da eficiência dos gastos públicos ... 44
Tabela 5. Recomendações anteriores da OCDE sobre as políticas macroeconômicas ... 45
Tabela 6. Recomendações anteriores da OCDE sobre a melhoria do ambiente de negócios ... 61
Tabela 7. Recomendações anteriores da OCDE sobre o crescimento verde ... 64
Tabela 2.1. A estrutura de exportações e importações ... 134

Figuras

Figura 1. Indicadores de bem-estar ... 16
Figura 2. A economia está se recuperando e o crescimento da produtividade está mais lento ... 18
Figura 3. O crescimento do PIB poderia ser muito maior com reformas estruturais mais ambiciosas . 22
Figura 4. Depois de uma profunda recessão, a economia está se recuperando ... 23
Figura 5. A inflação diminuiu e a taxa de câmbio depreciou-se ... 24
Figura 6. Os mercados financeiros apresentam riscos, mas eles parecem gerenciáveis ... 26
Figura 7. A dívida externa aumentou, mas as reservas de moeda estão altas ... 27
Figura 8. A inflação e a inflação subjacente retrocederam ... 28
Figura 9. A política monetária respondeu ao declínio das pressões inflacionárias ... 29
Figura 10. Os resultados orçamentais deterioraram-se bruscamente ... 30
Figura 11. O investimento segue de perto a poupança interna ... 31
Figura 12. O nível da dívida pública está na média, mas os gastos com juros estão altos ... 32
Figura 13. Trajetória da dívida pública ... 33
Figura 14. Principais áreas funcionais dos gastos públicos ... 34
Figura 15. A pobreza é relativamente alta entre os jovens ... 35
Figura 16. Pessoas de diferentes níveis de renda recebem benefícios diferentes ... 36
Figura 17. A reforma da previdência é urgente ... 38
Figura 18. Potencial de ganhos com o aumento da eficiência dos gastos com saúde ... 40
Figura 19. Altos gastos com educação coincidem com resultados fracos ... 41
Figura 20. Remuneração de funcionários gerais do governo ... 42
Figura 21. Após anos de declínio, o investimento está baixo na comparação internacional ... 47
Figura 22. A qualidade da infraestrutura é baixa ... 48
Figura 23. Horas necessárias para preparar os impostos ... 50
Figura 24. As barreiras regulatórias aos empreendimentos são altas ... 51
Figura 25. A exposição ao comércio e a participação em redes de valor globais são baixas ... 53
Figura 26. O Brasil tem se mantido à margem das redes de valor globais ... 54
Figura 27. As barreiras comerciais estão altas, principalmente para os bens de capital ... 55
Figura 28. Reduzir as barreiras comerciais teria efeitos altamente progressivos ... 56
Figura 29. O desempenho das exportações tem sido fraco ... 57
Figura 30. Um maior foco em capacitação e serviços poderia ajudar os trabalhadores ... 59
Figura 31. Mulheres e jovens têm vínculos mais fracos com o mercado de trabalho ... 60
Figura 32. Emissões líquidas do gás de efeito estufa por setor de origem ... 62
Figura 33. O desmatamento está aumentando ... 63
Figura 34. Os impostos sobre combustíveis fósseis são baixos na comparação internacional ... 64
Figura 35. Indicadores de crescimento verde ... 65
Figura 1.1. O potencial de crescimento da economia caiu ... 74
Figura 1.2. A baixa produtividade é a principal explicação para as brechas no PIB per capita ... 75
Figura 1.3. A taxa de investimentos é baixa na comparação internacional ... 76
Figura 1.4. A qualidade da infraestrutura é baixa ... 77
Figura 1.5. A taxa de produtividade é baixa na comparação internacional ... 78

Figura 1.6. As pessoas guardam pouco e isso caiu ainda mais ... 79
Figura 1.7. Ativos do setor privado sob gestão ... 80
Figura 1.8. O Brasil atrai menos investimentos diretos que outros países da região ... 81
Figura 1.9. As restrições de FDI são pequenas, em comparação com os países da OCDE ... 81
Figura 1.10. As barreiras regulatórias aos empreendimentos são altas ... 83
Figura 1.11. Facilidade para se iniciar uma empresa ... 83
Figura 1.12. O sistema jurídico é lento para resolver litígios comerciais ... 87
Figura 1.13. As insolvências são lentas e as taxas de recuperação baixas ... 88
Figura 1.14. Horas necessárias para preparar os impostos ... 89
Figura 1.15. Os custos unitários do trabalho aumentaram ... 93
Figura 1.16. Os salários mínimos são altos, na comparação internacional ... 93
Figura 1.17. As lacunas na qualificação são significativas ... 95
Figura 1.18. Muitas empresas lutam para preencher vagas ... 95
Figura 1.19. O Estado do Ceará fez progresso significativo na qualidade da educação ... 97
Figura 1.20. O número de estudantes inscritos em cursos profissionais é baixo ... 98
Figura 1.21. O investimento em infraestrutura é baixo ... 102
Figura 1.22. Densidade de rodovias pavimentadas por país ... 103
Figura 1.23. Os serviços móveis de telecomunicações são relativamente caros ... 108
Figura 1.24. Os juros reais são extremamente altos ... 109
Figura 1.25. O investimento tem sido inversamente correlacionado a taxas de juros ex-ante ... 110
Figura 1.26. Os desembolsos do BNDES e os subsídios de crédito permanecem altos ... 111
Figura 1.27. O financiamento de infraestrutura é dominado por bancos públicos ... 113
Figura 2.1. A exposição ao comércio é pequena e o desempenho da exportação caiu ... 129
Figura 2.2. A integração do Brasil nas cadeias de valor globais é mínima ... 130
Figura 2.3. O Brasil tem se mantido à margem das redes de valor globais ... 131
Figura 2.4. Os preços são relativamente altos ... 132
Figura 2.5. A participação de insumos importados é baixa ... 133
Figura 2.6. A diversificação das exportações diminuiu ... 134
Figura 2.7. A participação das exportações da agricultura e de bens processados diminuiu ... 135
Figura 2.8. A participação do Brasil na cadeia global de valores ... 136
Figura 2.9. A China é o principal parceiro comercial do Brasil ... 137
Figura 2.10. O Brasil não ganhou nenhum mercado novo para suas exportações nos últimos anos ... 137
Figura 2.11. As barreiras tarifárias são altas ... 138
Figura 2.12. A tarifa para produtos intermediários e de capital são muito altas ... 140
Figura 2.13. Os setores com tarifas altas também sofrem altas tarifas em seus insumos ... 140
Figura 2.14. O Brasil faz um uso elevado de barreiras comerciais não tarifárias ... 141
Figura 2.15. As regras de conteúdo nacional são relativamente abundantes no Brasil ... 142
Figura 2.16. O número de medidas antidumping em vigor no Brasil é relativamente elevado ... 143
Figura 2.17. O custo para exportar é alto ... 144
Figura 2.18. Os procedimentos de facilitação de comércio podem melhorar ainda mais ... 144
Figura 2.19. O Brasil restringe o comércio de serviços mais que outros países ... 146
Figura 2.20. Os setores que usarem mais produtos importados se beneficiarão mais da apertura ... 148
Figura 2.21. Respostas estimadas de valor agregado às mudanças na proteção comercial, por setor ... 150
Figura 2.22. O número de pessoas formadas em um curso superior é relativamente baixo ... 153
Figura 2.23. A redução de tarifas beneficiaria especialmente famílias de baixa renda ... 154
Figura 2.24. O gasto em politicas ativas do mercado de trabalho está concentrado em subsídios ... 158
Figura 2.25. A educação vocacional não está bem desenvolvida ... 159
Figura 2.26. Há grandes diferenças na proteção tarifária entre os estados ... 161
Figura 2.27. As diferenças educacionais entre regiões são elevadas ... 164

Caixas

Caixa 1. Breve olhar sobre a história econômica recente do Brasil 17
Caixa 2. Iniciativas de reforma recentes e em andamento 20
Caixa 3. Investigações recentes de corrupção 46
Caixa 1.1. Identificando restrições ao crescimento da produtividade usando dados de empresas 86
Caixa 1.2. O poder dos incentivos nas políticas de educação: Lições do Estado do Ceará..... 97
Caixa 1.3. Alguns exemplos bem-sucedidos na área de infraestrutura financeira 115
Caixa 1.4. Resumo de recomendações políticas para conseguir investimentos 118
Caixa 2.1. Aproveitar o sucesso do Brasil na agricultura e nas indústrias de alimentos..... 135
Caixa 2.2. Um conto de duas indústrias: a automotiva e a aeroespacial 139
Caixa 2.3. A quantificação dos efeitos no nível setorial de um corte nas tarifas comerciais 150
Caixa 2.4. Exemplos de políticas regionais para fomentar a transformação estrutural 162
Caixa 2.5. Recomendações para fomentar a integração à economia mundial 165

Este relatório foi preparado no Departamento de Economia da OCDE por Jens Arnold e Alberto Gonzalez Pandiella, sob a supervisão de Piritta Sorsa. Christian Abele, Matheus Bueno, James Hiroshi Habe e Anne Legendre providenciaram apoio à pesquisa e o apoio editorial foi fornecido por Carolina Gonzalez.

O relatório foi debatido pelo Comité de Revisão Económica e de Desenvolvimento da OCDE em 13 de Novembro 2017. O relatório é publicado sob a responsabilidade do Secretário Geral da OCDE.

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

This book has...

StatLinks

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the *StatLinks* at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the *http://dx.doi.org* prefix, or click on the link from the e-book edition.

Estatísticas Básicas Do Brasil, 2016

(Os números entre parênteses referem-se à média da OCDE)[1]

TERRA, POVO E CICLO ELEITORAL					
População (milhões)	206,1		Densidade populacional por km²	24,7	(37,2)
Abaixo de 15 (%)	22,6	(17,9)	Expectativa de vida (anos, 2015)	75,2	(80,5)
Acima de 65 (%)	8,1	(16,6)	Homens	71,6	(77,9)
			Mulheres	78,9	(83,1)
Crescimento médio nos últimos 5 anos (%)	0,9	(0,6)	Próximas eleições gerais		Outubro 2018
ECONOMIA					
Produto interno bruto (PIB)			Ações de valor agregado (%)		
A preços correntes (bilhões de dólares americanos)	1.796,2		Setor primário	5,5	(2,5)
A preços atuais (bilhões de reais)	6 266,9		Indústria incluindo construção	21,2	(26,6)
Crescimento médio real nos últimos 5 anos (%)	-0,4	(1,8)	Serviços	73,3	(70,9)
Per capita (000 dólares americanos PPC-paridade do poder de compra)	15,2	(42,0)			
GOVERNO GERAL					
			Porcentagem do PIB		
Gastos	41,6	(41,6)	Dívida financeira bruta	69,9	(108,5)
Receita	32,7	(38,7)	Dívida financeira líquida	46,2	(69,9)
CONTAS EXTERNAS					
Taxa de câmbio (Real por Dólar)	3,489		Principais exportações (% do total de mercadorias exportadas)		
Taxa de câmbio PPC (EUA = 1)	1,995		Materiais brutos, não comestíveis, exceto combustíveis	25,6	
Em porcentagem do PIB			Alimentos e animais de corte	24,3	
Exportação de mercadorias e serviços	12,5	(53,9)	Máquinas e equipamento de transporte	18,8	
Importação de mercadorias e serviços	12,1	(49,5)	Principais importações (% do total de mercadorias importadas)		
Saldo de conta corrente	-1,3	(0,2)	Máquinas e equipamento de transporte	37,3	
Posição líquida do investimento internacional	-39,9		Produtos químicos e produtos relacionados, n.e.s. (não especificados em outra parte)	24,7	
			Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados	11,0	
MERCADO DE TRABALHO, CAPACITAÇÃO E INOVAÇÃO					
Taxa de emprego para a faixa etária de 15 a 64 anos (%)	54,0	(66,9)	Taxa de desemprego, Relatórios sobre a Força de Trabalho (idade: 15 anos ou mais) (%)	12,0	(6,3)
Homens	64,3	(74,7)	Jovens (idade: 18 a 24, %)	25,9	(13,0)
Mulheres	44,5	(59,3)	Conclusão do ensino superior na faixa etária de 25 a 64 anos (%)	14,8	(35,7)
Taxa de participação para a faixa etária de 15 a 64 anos (%)	61,4	(71,7)	Despesa interna bruta com planeamento e desenvolvimento (% do PIB, 2014)	1,2	(2,4)
MEIO AMBIENTE					
Fornecimento total de energia primária per capita (tep-tonelada equivalente de petróleo, 2014)	1,5	(4,1)	Exposição à poluição atmosférica (mais de 10 g/m3 de PM2,5, % da população, 2015)	50,9	(75,2)
Energias renováveis (%, 2014)	38,6	(9,6)	Emissões de CO2 a partir da queima de combustível - per capita (toneladas, 2014)	2,3	(9,4)

SOCIEDADE					
Desigualdade de renda (Coeficiente de Gini, 2013)	0,470	(0,311)	Resultados educacionais (pontuação PISA, 2015)		
Taxa de pobreza relativa (%, 2013)	20,0	(11,3)	Leitura	407	(493)
Renda familiar mediana disponível (000 dólares americanos PPC, 2013)	7,3	(20,4)	Matemática	377	(490)
Despesas públicas e privadas (% do PIB)			Ciência	401	(493)
Assistência médica (2014)	8,3	(9,0)	Participação das mulheres no congresso (%)	9,9	(28,7)
Previdência (pública, 2014)	11,6	(9,1)			
Educação (pública, ensino fundamental, ensino médio, pós ensino médio não superior, 2014)	4,1	(3,4)			

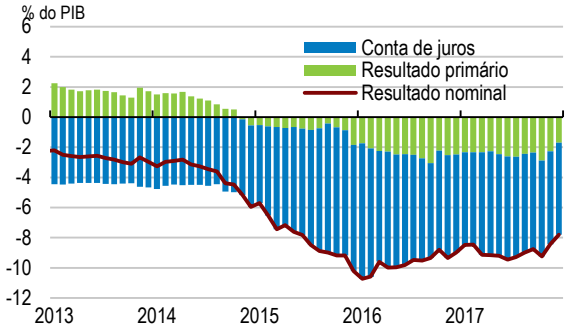
1. Quando o agregado da OCDE não for fornecido no banco de dados de origem, uma média OCDE simples dos últimos dados disponíveis é calculada quando existirem dados para ao menos 29 países-membro.
Fonte: Cálculos baseados em dados extraídos dos bancos de dados das seguintes organizações: OCDE, Agência Internacional de Energia, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e União Interparlamentar.

Resumo executivo

- *Promover o crescimento inclusivo com mais reformas significativas*
- *Mais investimento e produtividade são fundamentais para o crescimento futuro*
- *O Brasil pode se beneficiar de maior integração global e regional*

Sustentabilidade do crescimento inclusivo exige amplas reformas

Os resultados fiscais deterioram-se fortemente



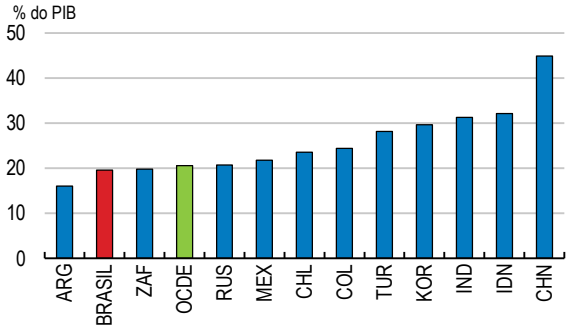
Fonte: Banco Central do Brasil.

Stat Link http://dx.doi.org/10.1787/888933655130

Nas últimas duas décadas, um forte crescimento combinado com admirável progresso social fez do Brasil umas das principais economias do mundo, apesar da longa recessão que começou em 2014 e da qual a economia está agora lentamente se recuperando. No entanto, a desigualdade permanece alta e as contas públicas deterioraram-se substancialmente, exigindo amplas reformas para manter o progresso do crescimento inclusivo. Melhor direcionamento dos gastos sociais para os pobres reduziria a desigualdade e garantiria a sustentabilidade da dívida pública ao mesmo tempo. Isso exigirá escolhas políticas difíceis, principalmente em relação à previdência social e às transferências sociais. A redução das transferências econômicas para o setor corporativo, juntamente com avaliações mais sistemáticas dos programas de gastos públicos, reforçará o crescimento, aperfeiçoará a governança econômica e limitará o escopo futuro do frentismo e dos subornos políticos. A luta contra a corrupção exigirá a continuidade das reformas para aperfeiçoar a prestação de contas.

Mais investimento e produtividade são fundamentais para o crescimento futuro

O investimento está baixo na comparação internacional,
2010-2016



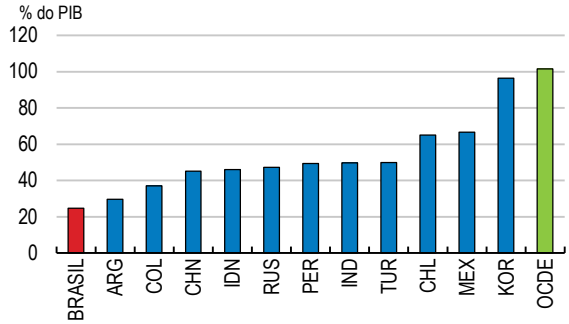
Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial.

Stat Link http://dx.doi.org/10.1787/888933655149

O crescimento, sustentado pela força de trabalho crescente ao longo de muitos anos, diminuirá seu ritmo devido ao envelhecimento rápido da população. Para manter o potencial de crescimento da economia, é preciso mais investimento, o que pode elevar a produtividade e, ao mesmo tempo, o escopo de futuros aumentos de salário. No passado, os gastos públicos deslocaram o investimento privado, e a ausência de mercados financeiros privados bem desenvolvidos, com prazos de pagamento mais longos, prejudicou o fluxo de poupança para projetos mais eficientes, incluindo a infraestrutura. Simplificar os impostos, reduzir os custos administrativos e agilizar a emissão de licenças aumentaria o retorno do investimento. Uma concorrência mais forte permitiria aos empreendimentos de alto desempenho prosperarem e aumentaria as oportunidades de investimento.

O Brasil pode se beneficiar de maior integração global e regional

A integração no comércio mundial e fraca
Importações e exportações, média 2010-2016



Fonte: Banco de dados Perspetivas Econômicas da OCDE

Stat Link http://dx.doi.org/10.1787/888933655168

A integração com a economia global é baixa, pois as barreiras comerciais isolam as empresas das oportunidades globais e da competição internacional. As exportações e o crescimento poderiam ser maiores se as empresas obtivessem os melhores insumos e bens de capital no mercado internacional. A maior exposição ao comércio também levará ao aumento da produtividade, na medida em que sua eficiência aumentar e novas oportunidades de exportação forem aproveitadas. Isso criaria novos empregos, especialmente para trabalhadores de baixa renda e pouca capacitação, fazendo com que o crescimento seja mais inclusivo. Os consumidores também se beneficiariam de preços mais competitivos, com efeitos particularmente visíveis para as famílias de baixa renda. Maior integração com a economia global ajudaria as empresas e indústrias mais produtivas a obter êxito, embora, em alguns setores, a produção possa cair. Políticas bem elaboradas que protejam os trabalhadores, combinando capacitação e proteção à renda, podem isolar pessoas pobres e vulneráveis dos efeitos do ajuste, assegurando crescimento inclusivo.

PRINCIPAIS QUESTÕES	PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES
Aperfeiçoar as políticas macroeconômicas e governança econômica	
Os resultados orçamentais deterioraram-se substancialmente desde 2014, refletindo principalmente os aumentos nos gastos. Um excedente primário de cerca de 2% do PIB é necessário para estabilizar a dívida pública no médio prazo.	Implementar o ajuste fiscal planejado por meio de cortes permanentes nos gastos. Aumentar gradualmente a idade de aposentadoria. Indexar as aposentadorias aos preços ao consumidor, não ao salário mínimo.
As transferências sociais aumentaram os gastos, mas só algumas delas chegaram até os pobres.	Desvincular os pisos dos benefícios do salário mínimo. Deslocar mais recursos para as transferências que chegam aos pobres, incluindo o Bolsa Família.
O Banco Central tem conduzido a política monetária de forma independente, mas a formalização dessa independência tornaria a política monetária mais eficaz.	Restringir a exoneração do presidente do Banco Central a casos de grave improbidade para eliminar influência política nas futuras decisões sobre política monetária. Preservar a autonomia orçamentária do Banco Central.
As políticas de apoio à indústria geraram rendas substanciais sem efeitos sobre o investimento ou a produtividade.	Diminuir as políticas de apoio industrial voltadas a setores e localidades específicas, inclusive incentivos fiscais. Avaliar os programas existentes.
A governabilidade exigiu muitos gastos ineficientes, sem auditorias sistemáticas, e reduziu a eficácia do setor público. Isto tem sido um obstáculo crucial para passar as reformas.	Restringir as indicações políticas, principalmente nas empresas estatais. Reforçar incentivos ao desempenho nas empresas públicas. Fazer auditorias mais sistemáticas em todas as despesas, inclusive as emendas parlamentares.
Os contratos públicos têm estado sujeitos a corrupção em larga escala.	Revisar as leis de contratação pública. Utilizar mais órgãos de compra centralizados. Reforçar os procedimentos de denúncia e leniência.
Aumentar o investimento	
Um ambiente de negócios difícil - com altos custos de conformidade fiscal, altos custos de capital e altos custos administrativos - limita o retorno dos investimentos, enquanto uma concorrência fraca contribui para a má alocação dos recursos.	Consolidar os impostos estaduais e federais sobre o consumo em um único imposto sobre valor agregado com uma base ampla, reembolsos completos para o IVA pago nos insumos e taxa zero para as exportações. Reduzir as barreiras à entrada provenientes de procedimentos administrativos.
O crédito de longo prazo tem estado sob o domínio do BNDES, o que cria um campo de atuação desigual e pode prejudicar o desenvolvimento do financiamento para o investimento privado. A recente decisão de descontinuar gradualmente os subsídios nas operações de empréstimo do BNDES permitirão redefinir o seu papel.	Concentrar as atividades de empréstimo do BNDES em nichos onde o setor privado tem dificuldade de operar, inclusive no financiamento de pequenas start-ups e em projetos de inovação. Usar o BNDES mais para organizar empréstimos sindicados entre consórcios de bancos para o setor de infraestrutura e para liderar a criação de instrumentos financeiros estruturados.
A precária preparação e estruturação de projetos tem freado a participação privada no financiamento da infraestrutura. As concessões não podem ser utilizadas em projetos onde as taxas de usuário não são aplicáveis.	Fornecer mais treinamento aos servidores públicos envolvidos no planejamento e na estruturação de projetos de infraestrutura. Fazer um uso mais amplo da capacidade técnica do BNDES para dar assistência às entidades públicas na estruturação de projetos, especialmente governos subnacionais. Fazer um uso mais amplo das parcerias público-privadas mas garantir que todos os passivos, presentes e futuros, sejam levados em consideração de modo transparente.
Fomentar a integração na economia mundial	
Elevadas barreiras ao comércio internacional reduzem os benefícios da integração à economia global.	Reduzir as tarifas e diminuir as exigências de conteúdo nacional.
Maior integração na economia global realocará alguns empregos entre empresas e setores.	Reforçar a capacitação e os programas de assistência à procura por emprego para os trabalhadores afetados.
Fortalecer o crescimento verde	
O desmatamento diminuiu até 2014 mas aumentou novamente a partir desse ano.	Garantir a continuidade do declínio do desmatamento, inclusive por meio da aplicação rígida das leis e da manutenção do status de áreas atualmente sob proteção ambiental.

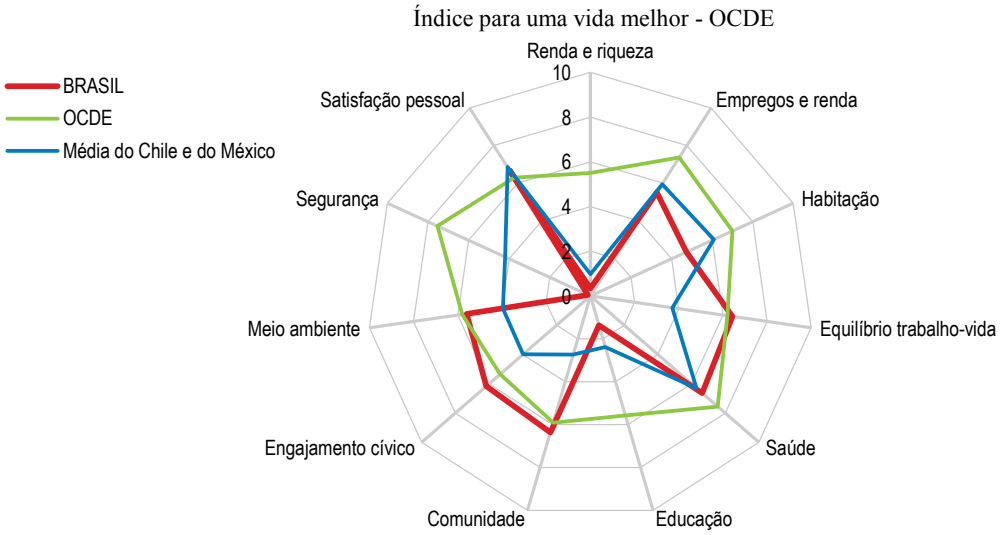
Avaliação e recomendações

- *A economia está gradualmente saindo da recessão*
- *A inflação caiu, mas a intermediação financeira tem escopo para melhorar*
- *Os resultados fiscais precisam ser melhorados para garantir a sustentabilidade da dívida pública*
- *Aperfeiçoar a governança e reduzir a corrupção*
- *Aumentar o investimento é uma das principais prioridades das políticas*
- *Apoiar à integração regional e à economia mundial*
- *Desafios do crescimento verde*

O forte crescimento e o considerável progresso social das últimas duas décadas fez do Brasil umas das principais economias do mundo, apesar da profunda recessão da qual a economia está agora se recuperando. A estabilidade macroeconômica, as tendências demográficas favoráveis e as condições externas permitiram a expansão do consumo público e privado em um contexto de crescimento sólido do emprego e da massa salarial. O mercado de trabalho dinâmico, juntamente com melhor acesso à educação e amplos programas de transferências, permitiu que milhões de brasileiros conseguissem melhores empregos e um melhor padrão de vida. Como 25 milhões de brasileiros saíram da pobreza desde 2003, o crescimento tornou-se muito mais inclusivo. Essas conquistas são notáveis.

No entanto, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo. Metade da população tem acesso a 10% do total da renda familiar enquanto a outra metade tem acesso a 90%. Graves desigualdades continuam a colocar mulheres, minorias raciais e jovens em desvantagem. Trabalhadores homens recebem 50% mais do que as mulheres, uma diferença 10% maior do que na média dos países da OCDE. As mulheres também estão mais propensas a desempenhar trabalho informal. A pobreza é alta entre as crianças e o desemprego entre os jovens é mais do que o dobro da média geral. Essas desigualdades tendem a potencializar umas às outras, limitando consideravelmente a capacidade de parte da população de realizar seu potencial produtivo e melhorar de vida. O desempenho do Brasil é bom em somente algumas medidas de bem-estar, incluindo o bem-estar subjetivo e as conexões sociais, mas abaixo da média em renda e riqueza, empregos e salários, habitação, qualidade do meio-ambiente, status de saúde, segurança, educação e capacitação (Figura 1). Ao mesmo tempo, o progresso alcançado nas últimas décadas é considerável. Além da desigualdade e da pobreza em queda, a diferença entre os gêneros quanto à participação na força de trabalho caiu pela metade desde 1990. Com 52% das mulheres participando da força de trabalho, o Brasil ultrapassa a média da OCDE e dos países latino-americanos.

Figura 1. Indicadores de bem-estar



1. Cada dimensão de bem-estar é medida por um a quatro indicadores do conjunto de indicadores de Vida Melhor da OCDE. É feita uma média simples para cada indicador normalizado. Os indicadores são normalizados entre 10 (melhor) e 0 de acordo com a seguinte fórmula: ([valor do indicador - pior valor mínimo]/[melhor valor – pior valor]) x 10.
Fonte: Cálculos da OCDE em base do "Índice de Vida Melhor 2017 da OCDE".

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655187

Desde a virada do milênio, a força de trabalho crescente aumentou a renda per capita, enquanto os preços crescentes das commodities sustentaram a receita pública (Caixa 1). Mas esse modelo de crescimento exauriu-se e a recessão trouxe à tona desequilíbrios estruturais de longa data. A população do Brasil começa a envelhecer rapidamente e a sustentabilidade das finanças públicas não pode mais ser considerada como certa. A adaptação das políticas a essa nova situação tem sido lenta. As tentativas de remediar, com subsídios generosos e transferências para empresas, os desafios de competitividade existentes há muito tempo e induzidos pelas políticas pouco ajudaram, pois não conseguiram resolver os problemas reais. O aumento nos gastos públicos ocorreu em parte às expensas da queda no investimento privado. Esse e outros fatores - inclusive a deterioração nos termos de comércio, a turbulência política e as denúncias de corrupção - levaram ao declínio de cerca de 30% do investimento desde 2014. A inflação subiu a dois dígitos. Nesse contexto, a confiança nas políticas econômicas e nas perspectivas de negócio declinaram bruscamente, levando a economia a uma longa e profunda recessão em 2015, a qual destruiu quase 7 anos de crescimento e fez dobrar o desemprego (Figura 2). O crescimento da produtividade do trabalho começou a estagnar em 2010, mesmo antes do declínio da demanda.

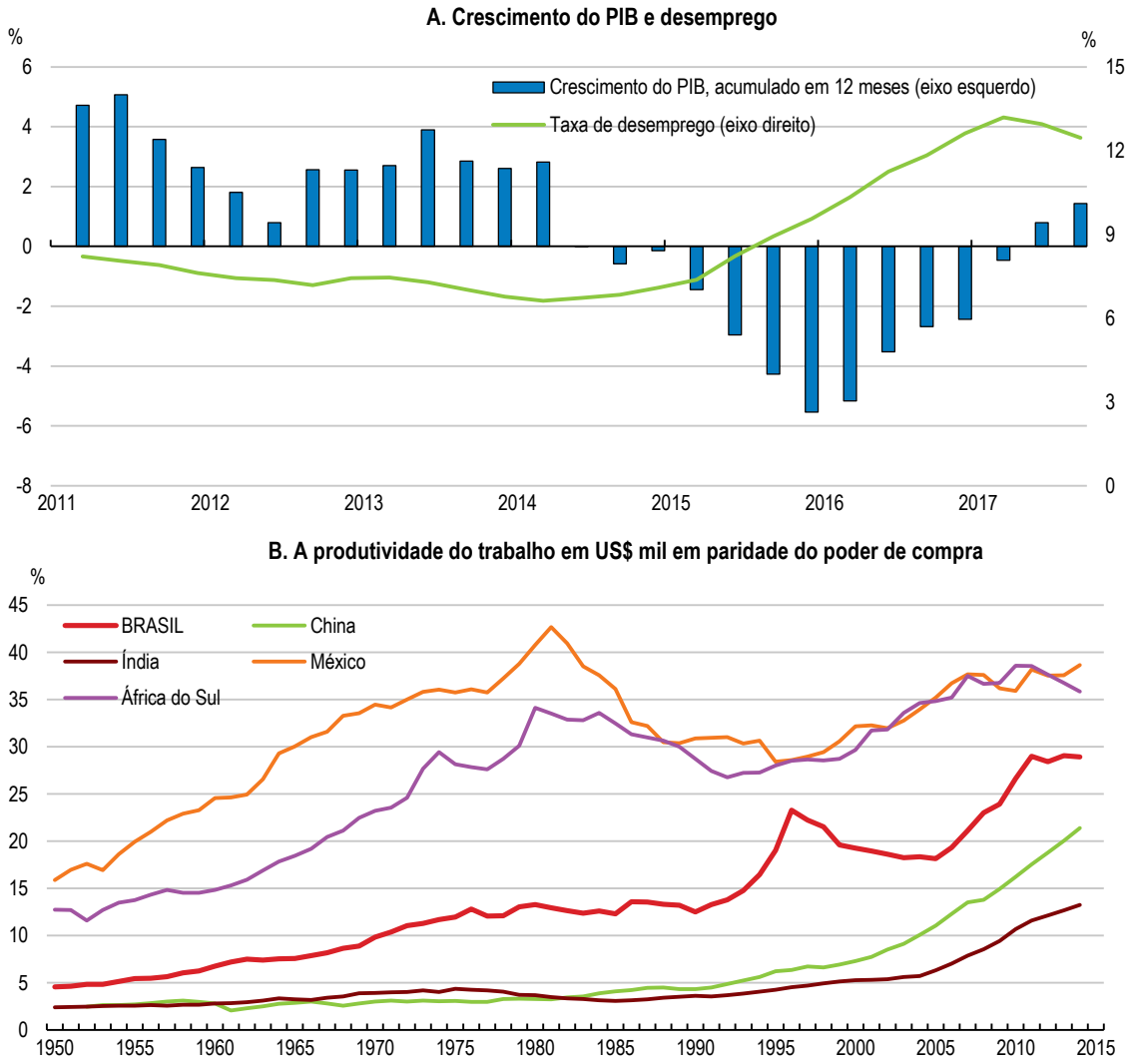
Caixa 1. Breve olhar sobre a história econômica recente do Brasil

A história econômica do Brasil é caracterizada por significativa volatilidade econômica até 1994. Entre a volta da democracia em 1985 e 1994, a economia passou por períodos de hiperinflação, recessões e breves intervalos de relativa estabilidade com planos econômicos que terminaram em fracasso. A inflação atingiu o pico de 2,950 por cento em 1990. A turbulência macroeconômica fez com que o foco dos agentes econômicos se voltasse fortemente ao curto prazo e foi muito prejudicial para os pobres, que não conseguiam se proteger da inflação. Isso mudou apenas com o plano Real - de 1994 - que estabeleceu o regime cambial de paridade deslizante ("crawling-peg"), limitou os gastos públicos e desfez grande parte da indexação inflacionária existente. Sob o novo sistema de moeda, o Real ficou sobrevalorizado e déficits em conta corrente significativos emergiram, o que dificultou o financiamento, pois a liquidez internacional secou após a crise asiática. Como consequência, adotou-se em 1999 um regime de taxa de câmbio flutuante e o sistema de metas de inflação. O Brasil entrou na crise global de 2008 com reservas significativas para adotar políticas anticíclicas e, inicialmente, mostrou grande resiliência, com forte recuperação do crescimento econômico em 2010. Desde então, no entanto, uma combinação de desequilíbrios fiscais crescentes, aumento das políticas econômicas intervencionistas e deficiências estruturais negligenciadas levou à brusca erosão da confiança, que finalmente levou à mais forte recessão da economia já registrada.

Mais avanços nos padrões de vida vão girar em torno de uma nova estratégia de crescimento inclusiva e verde, garantindo que os benefícios do crescimento sejam amplamente compartilhados por toda a população. A produtividade terá de se tornar o principal motor do crescimento, mas isso exigirá investimento significativamente maior e uma agenda ampla de reformas microeconômicas. Isso também contribuiria para criar mais empregos de melhor remuneração para todos os brasileiros. Há uma estreita relação entre aumento da produtividade e crescimento mais inclusivo. A melhora da produtividade exige não apenas mais investimento em capital físico, mas também a

capacitação das pessoas, o que, por sua vez, facilita que todos contribuam para o crescimento da produtividade e assegura que os benefícios alcancem todos os setores da sociedade (OCDE, 2016e, Banco Mundial, 2018).

Figura 2. A economia está se recuperando e o crescimento da produtividade desacelerou



Fonte: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar e Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" American Economic Review, 105(10), 3150-3182, download disponível em www.ggdc.net/pwt

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655206

Diversas fraquezas estruturais que haviam sido mascaradas pelo boom das commodities agora já se tornaram visíveis. Ao mesmo tempo, o espaço fiscal mais limitado dificultará a obtenção de consenso no sistema político fragmentado em relação às reformas, pois o consenso anterior foi obtido principalmente às custas de ineficiências significativas nos gastos governamentais. Sem uma reforma significativa dos gastos públicos obrigatórios, o déficit fiscal de 7,8% do PIB e a dívida pública de 74% do PIB em dezembro de 2017 corre o risco de se tornar insustentável.

O setor público precisa fazer uma escolha política difícil: manter o status quo ou cortar transferências para faixas de renda não relacionadas à pobreza e, ao mesmo tempo, aumentar o apoio às famílias pobres e vulneráveis para continuar contribuindo com o crescimento e o progresso social, os quais estão entrelaçados. A redução das desigualdades ocorrida no passado baseou-se em uma combinação de crescimento sólido com consequente melhora nas perspectivas do mercado de trabalho; melhor acesso à educação e transferências sociais. As transferências sociais incluem programas altamente eficientes e bem direcionados que coexistem com outros programas que transferem recursos significativos a famílias de classe média, com efeitos muito limitados sobre a desigualdade e quase nenhum impacto sobre a pobreza. Ajustar a alocação de recursos entre os programas sociais e dentro deles multiplicaria o progresso social que o Brasil pode atingir.

A dimensão generalizada das práticas de corrupção nos níveis mais altos, expostas por recentes denúncias, também revelou desafios significativos na área da governança econômica. Isenções fiscais, empréstimos subsidiados, políticas de apoio a setores industriais específicos e irregularidades em contratos com órgãos públicos ou empresas estatais fizeram com que grandes vantagens econômicas fossem distribuídas ao setor corporativo, criando um solo fértil para o rentismo e subornos políticos. O rentismo também surgiu como resultado de políticas que protegem da concorrência uma grande parte da economia, inclusive por meio de barreiras comerciais. Essas políticas acabaram redistribuindo fundos públicos na direção dos abastados e tornaram o processo de decisões políticas menos transparente. Ao mesmo tempo, premiaram empresas com conexões políticas em vez daquelas que apresentaram o melhor desempenho. Reconsiderar essas políticas reduzirá as desigualdades de renda e de oportunidades e elevará a produtividade.

No entanto, eventos recentes também revelaram um fortalecimento das instituições brasileiras, evidenciado por um judiciário independente que não se negou a buscar e sentenciar grandes líderes. Isso dá ao Brasil uma oportunidade de se distanciar do passado e continuar a fortalecer sua estrutura institucional, o que poderia reduzir futuras vulnerabilidades e fortalecer as perspectivas de crescimento de longo prazo. Evidências internacionais mostram fortes relações entre instituições que funcionam bem e crescimento (Acemoglu et al., 2005).

Apesar da turbulência política dos últimos anos, reformas significativas foram aprovadas (ver Caixa 2). Continuar esse ímpeto reformista seria bastante recompensador. As estimativas da OCDE sugerem efeitos de longo prazo sobre o PIB, provenientes da continuação das reformas estruturais, de mais de 20%, realizados em um horizonte de aproximadamente 15 anos (Tabela 1). Isso teria um impacto substancial sobre a renda (Figura 3), assim como sobre a desigualdade e a pobreza, embora esses benefícios possam ocorrer depois de um certo tempo. Entre as áreas que deverão passar por reformas e que apresentam o maior retorno de crescimento estão as melhorias em instituições, regulamentação de mercados de bens e serviços, mercados financeiros e integração comercial. Ao mesmo tempo, a economia política para empreender essas reformas não será fácil. Encontrar a sequência adequada das medidas a se tomar, uma boa comunicação e um acompanhamento eficaz, garantindo que os benefícios serão compartilhados por todos, é essencial.

Caixa 2. Iniciativas de reforma recentes e em andamento

Desde 2016, as seguintes reformas foram implantadas:

- Estabelecimento de um teto para os gastos públicos, exigindo o congelamento do crescimento dos gastos primários federais pelos próximos 20 anos.
- Uma instituição fiscal independente (IFI) foi estabelecida e começou a produzir relatórios mensais de alta qualidade.
- Uma reforma do mercado financeiro alinhará as taxas de empréstimos diretos às taxas de mercado dentro de, no máximo, 5 anos.

Essa reforma melhorará a igualdade no que tange às condições de concorrência para os participantes no mercado e facilitará o desenvolvimento de mercados financeiros privados de longo prazo por meio de uma nova taxa de juros de longo prazo baseada no mercado, chamada TLP.

- A concorrência no setor de petróleo e gás ficou fortalecida.

Regras de conteúdo nacional foram reduzidas no setor e a empresa estatal Petrobrás não precisa mais participar de todos os projetos de perfuração offshore.

- A reforma trabalhista retirou obstáculos a um crescimento mais forte do emprego formal.

A reforma permitiu que acordos entre empresas e trabalhadores prevaleçam sobre a lei, o que dá base legal para a prática permanente e reduz as incertezas legais. Ao mesmo tempo, os direitos essenciais dos funcionários permaneceram não negociáveis.

- A reforma na educação foi aprovada em 2016.

A reforma reduziu o número de matérias obrigatórias, dando mais opções e mais espaço de personalização do conteúdo letivo para estudantes com menos inclinação acadêmica. É provável que isso reduza as taxas de abandono escolar.

- Uma nova lei de imigração foi aprovada em 2017.

A nova lei otimiza o processo de pedido de visto de trabalho e permite que os trabalhadores que já estão no país mudem de emprego sem pedir novo visto.

- Os ativos fiscais foram incluídos nas informações de registro de crédito e podem ser usados pelas empresas como garantia de empréstimo.
- O Brasil pediu adesão ao Código de Liberalização para o Movimento de Capitais e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Invisíveis da OCDE.

Outras propostas de reforma estão sendo discutidas no momento, a saber:

- Uma ampla reforma da previdência social foi submetida ao Congresso, mas ainda não foi votada. Espera-se que uma nova proposta de reforma menos ambiciosa seja submetida ao Congresso em futuro próximo.

A proposta de reforma original, da forma como foi enviada ao Congresso, definiu a idade mínima de 65 anos para aposentadoria e elevou o tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos, com uma norma de transição para quem estiver

próximo de se aposentar. As regras para as mulheres convergiriam gradualmente na direção das regras para os homens, ao longo de 20 anos. Para os que recebem mais do que o salário mínimo de aposentado, mais anos de contribuição seriam exigidos para atingir as taxas atuais de reposição. As pensões por morte seriam reduzidas e propôs-se a possibilidade de pensões mínimas por morte abaixo do salário mínimo.

- Um pacote extenso de privatizações de empresas estatais foi anunciado.
- Uma reforma de falências com a intenção de acelerar os processos de insolvência foi elaborada.
- A intenção da proposta de aperfeiçoamento dos registros de crédito é reduzir o spread das taxas de juros.

A proposta expandirá a cobertura de informações positivas nos registros de crédito - por exemplo, histórico de pagamento de contas de serviços - a menos que o indivíduo opte por não apresentar essa informação.

- Os planos para a reforma tributária estão sendo discutidos no momento.

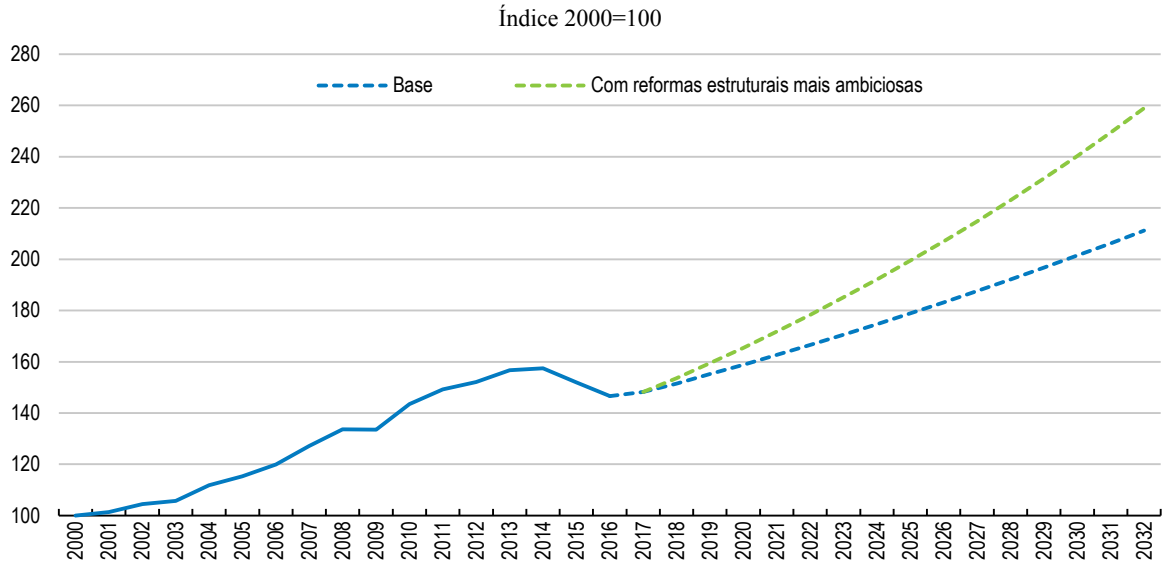
Tabela 1. A expectativa de ganhos com a reforma estrutural é grande

Estimativa do impacto de reformas selecionadas sobre o PIB real

Reforma	Impacto sobre o PIB real
Menores barreiras comerciais (ex.: redução de tarifas e de normas de conteúdo nacional)	8%
Reduzir barreiras ao empreendimento (ex.: cortar custos administrativos e acelerar a emissão de licenças)	5%
Desenvolver mercados financeiros nacionais (ex.: fomentar a entrada de bancos privados nos mercados de crédito de longo prazo)	3%
Reduzir a corrupção (ex.: aperfeiçoando as leis de contratos públicos e os procedimentos de denúncia)	3%
Aperfeiçoar a eficácia governamental (ex.: realizando auditorias e avaliações sistemáticas)	2%
Todos os itens acima	21%
Correspondente a um aumento do crescimento anual médio de:	1,4% pontos

Nota: Essas estimativas foram obtidas com base em: i) indicador numérico da posição política do Brasil em cada área da política, retiradas dos Indicadores de Governança Mundial, Doing Business e indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial; ii) simulação de um choque de política para o indicador, definido como levar o Brasil até a média de todos os países cobertos pelos diferentes indicadores; iii) estrutura de quantificação desenvolvida em Egert (2017), que fornece uma estimativa do impacto das mudanças no indicador sobre o crescimento do resultado de longo prazo. Para a abertura comercial, o cenário pressupõe que o Brasil esteja se movimentando em direção à média dos países de tamanho semelhante. Claramente, essas quantificações estão sujeitas a incertezas, tanto em relação ao seu tamanho quanto ao momento de sua materialização.
Fonte: Cálculos da OCDE.

Figura 3. O crescimento do PIB poderia ser muito maior com reformas estruturais mais ambiciosas



Nota: A projeção do crescimento de base supõe um crescimento como o apresentado na Tabela 2 e mantido em 2,4% a partir de então, enquanto o cenário de reforma estrutural mais ambiciosa acrescenta uma estimativa de ganhos do PIB, como apresentado na Tabela 1.
Fonte: As estimativas da OCDE baseadas no Banco de Dados de Perspectivas Econômicas da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655225

Nesse contexto, as principais mensagens do Relatório são:

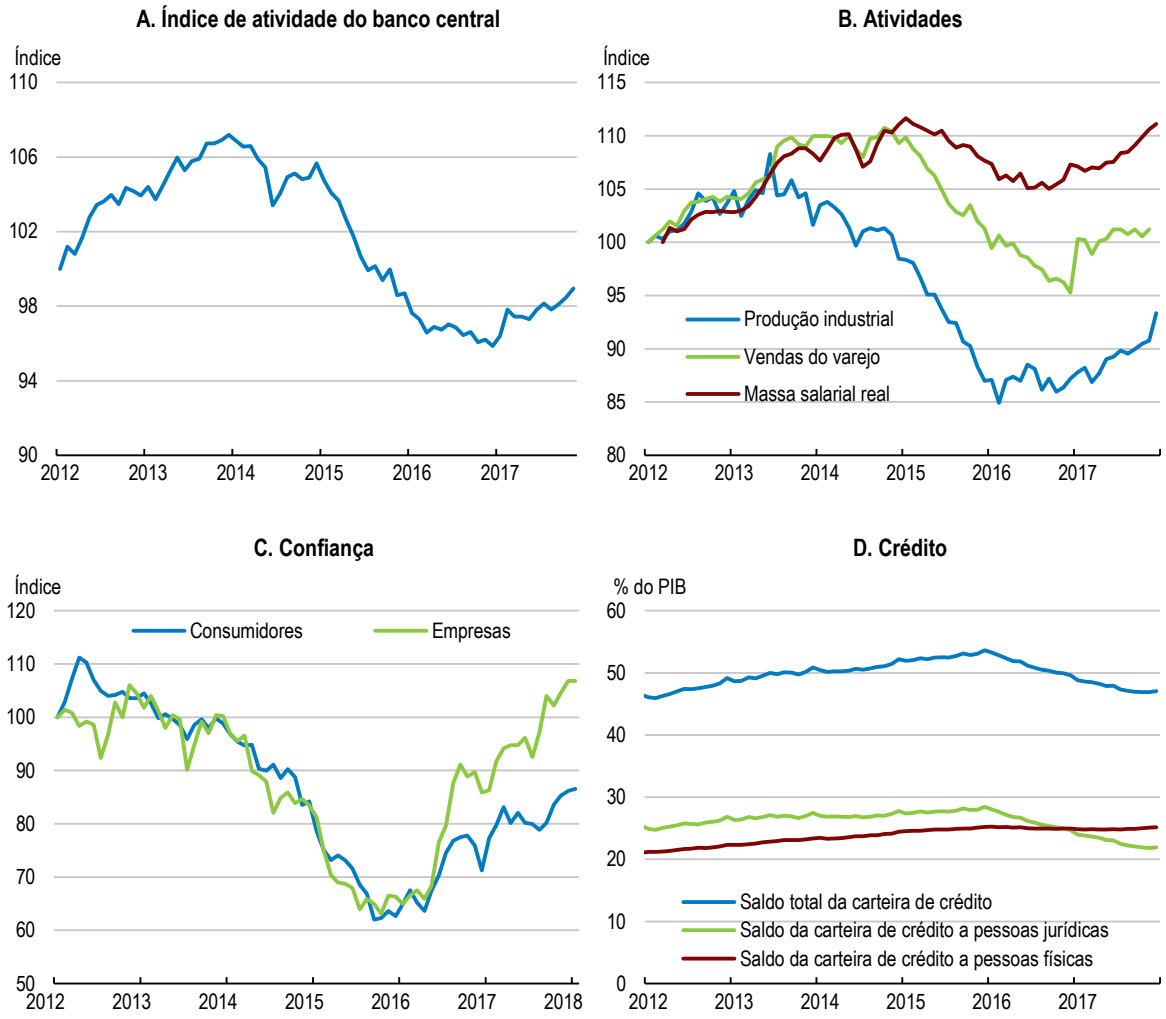
- Estabilizar a dívida pública e garantir que a inflação permaneça próxima da meta são prioridades macroeconômicas fundamentais. O novo teto de gastos será fundamental para restaurar a credibilidade da política fiscal.
- O bem-estar é bastante afetado por alta desigualdade, tanto em termos de renda quanto de oportunidades. Aperfeiçoar a eficácia dos gastos públicos e, em particular, as transferências públicas, será fundamental para dar continuidade ao avanço social. Transferências bem direcionadas combinadas com melhorias na educação e na saúde são a chave para o crescimento inclusivo.
- O aumento do investimento por meio da melhora do clima de negócios e do acesso ao finançamento elevaria a produtividade e o crescimento potencial. Lidar com os gargalos de infraestrutura causados por anos de pouco investimento será crucial.
- Maior integração com a economia global elevaria o crescimento potencial e a produtividade por meio de maior concorrência e ganhos de eficiência, e ajudaria a compartilhar os ganhos do comércio internacional. Também criaria mais empregos com maior produtividade e melhores salários e permitiria que mais trabalhadores entrassem no setor formal.

A economia está gradualmente saindo da recessão

Após cair por oito trimestres consecutivos, o crescimento voltou no início de 2017. O maior compromisso do governo com a sustentabilidade fiscal e diversas reformas estruturais melhoraram a confiança e os indicadores de curto prazo (Figura 4). O desemprego começou a cair, após atingir um pico de 13,3%, mas. O crédito total para o

setor privado ainda está em contração em termos interanuais, mas o crédito para as famílias tem se recuperado significativamente.

Figura 4. Depois de uma profunda recessão, a economia está se recuperando



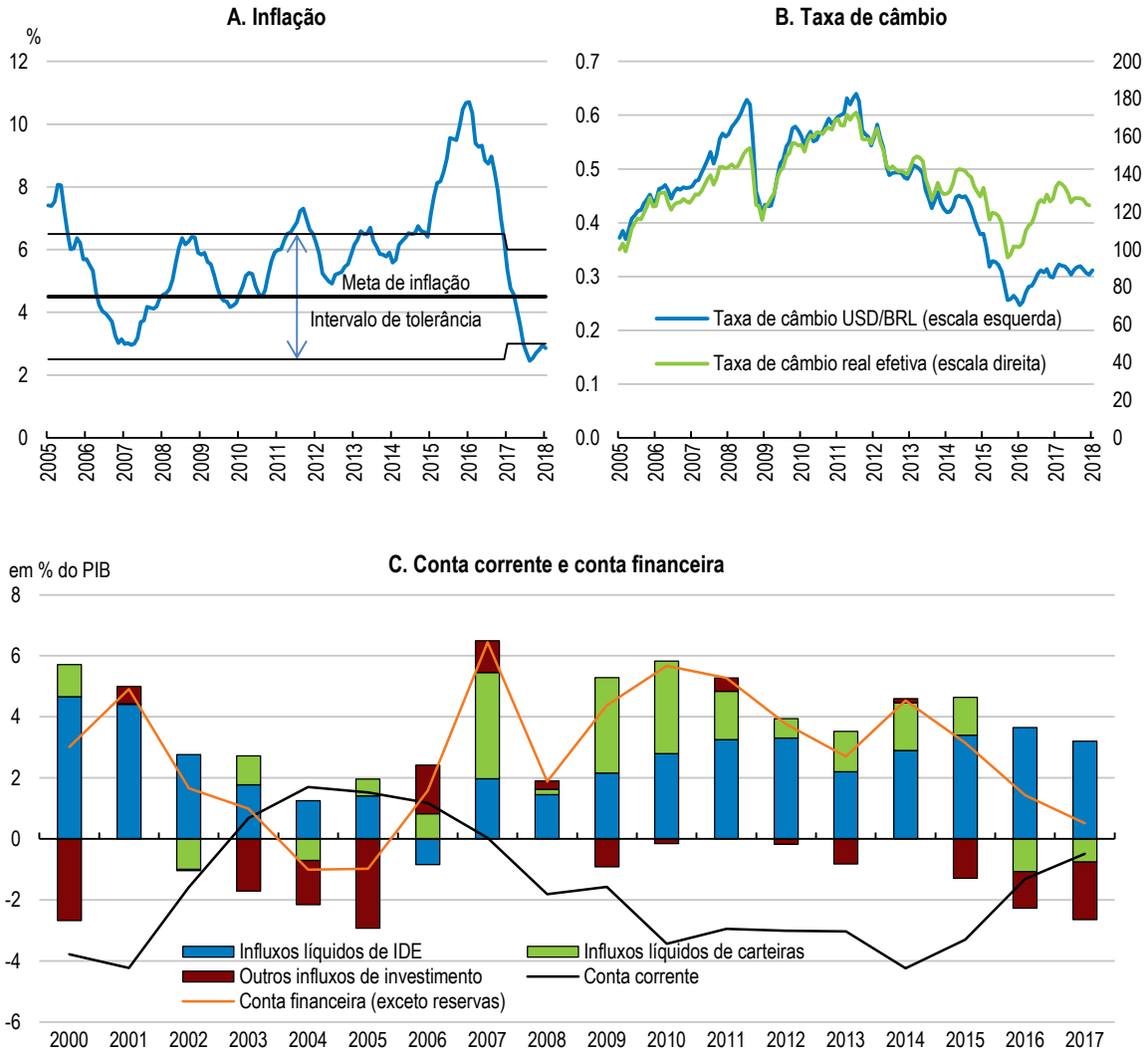
Fonte: Banco Central do Brasil, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655244

A inflação anual retrocedeu bastante desde o pico de mais de 10% em janeiro de 2016 para abaixo de 3% em janeiro de 2018. Isso mantém a renda real das famílias e abriu espaço para reduções significativas na taxa de juros. O consumo privado começou a crescer e vai ganhar dinamismo à medida que o crescimento do emprego se elevar e a massa salarial real aumentar. Com o auxílio de condições externas mais favoráveis, espera-se que as exportações ultrapassem o crescimento das importações, resultando em melhoras adicionais na balança comercial. O investimento externo direto, no valor de um múltiplo do déficit em conta corrente, continuará a se manter forte, e as entradas de recursos do portfólio, que estavam negativas em 2016 mas já se recuperaram, serão impulsionadas pelo ritmo lento de subida da taxa de juros em economias avançadas. A

taxa de câmbio depreciou-se bastante desde 2001, tanto em termos nominais quanto em termos reais (Figura 5).

Figura 5. A inflação diminuiu e a taxa de câmbio depreciou-se



Fonte: Banco Central do Brasil, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655263

Espera-se que o crescimento fique mais forte em 2018 e 2019 (Tabela 2). Pressupondo a implantação de uma parte substancial dos atuais projetos de reforma, a confiança e as condições de crédito facilitadas darão apoio ao investimento. A política monetária pode continuar a fornecer sustentação mantendo o nível atual baixo na taxa básica de juros, dada a significativa folga na economia, embora muito dependerá da implantação exitosa do ajuste fiscal. Considerando que a pressão inflacionária está bem controlada e levando em conta a necessidade de garantir a sustentabilidade das contas fiscais, essa combinação de políticas macroeconômicas parece adequada.

Tabela 2. Indicadores macroeconômicos

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crescimento real do PIB	0,5	-3,8	-3,5	1,1	2,2	2,4
Consumo privado	2,3	-3,9	-4,4	1,1	3,0	2,5
Consumo governamental	0,8	-1,1	-0,6	-0,5	0,7	1,3
Investimento	-4,2	-13,9	-10,3	-2,5	2,5	2,7
Demanda interna final	0,7	-5,3	-4,6	0,2	2,5	2,3
Constituição de existências[1]	-0,3	-1	-0,5	0,7	-0,5	0
Exportações	-1	6,3	1,7	6,6	5,9	4,5
Importações	-1,9	-13,9	-10,3	5,0	.5,0	3,4
Exportações líquidas[1]	0,2	2,6	1,7	0,2	0,2	0,2
Inflação (média anual)	6,3	9,0	8,7	3,6	3,9	4,2
Inflação (final do período)	6,4	10,7	7,0	3,2	4,2	4,2
Taxa de desemprego	6,8	8,5	11,5	12,7	11,2	9,4
Resultado fiscal (em porcentagem do PIB)	-6,0	-10,2	-9,0	-7,8	-8,0	-7,3
Resultado primário (em porcentagem do PIB)	-0,6	-1,9	-2,5	-1,7	-2,3	-1,8
Dívida do setor público (bruta, em porcentagem do PIB)	56,3	65,5	69,9	74,0	77,1	81,1
Saldo em conta corrente (em porcentagem do PIB)	-4,3	-3,1	-1,3	-0,4	-1,0	-1,0

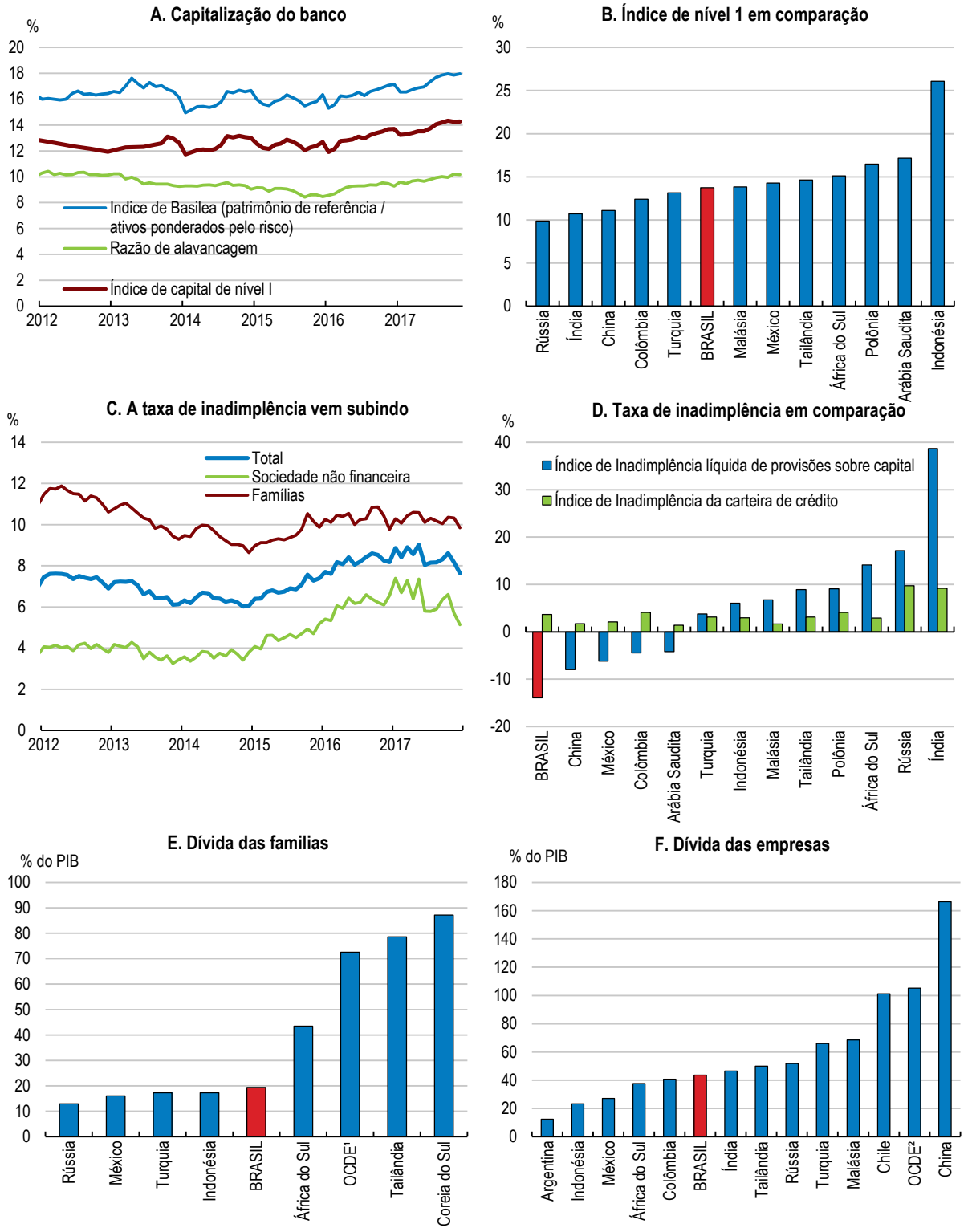
1. Contribuição para mudanças no PIB real.
Fonte: Projeções da OCDE, Banco de Dados de Perspectivas Econômicas da OCDE, Banco Central.

Os riscos relacionados aos acontecimentos políticos são grandes

Entre os riscos relativos a essas projeções está a incapacidade de implantar as reformas planejadas, por exemplo, o muito necessário ajuste fiscal. Se o novo teto de gastos não for seguido, uma dinâmica fiscal insustentável poderia reduzir a confiança e disparar a volta da recessão. Em particular, a implantação bem-sucedida da reforma previdenciária, sem a qual a regra de gastos não será cumprida no médio prazo, será a prova dos nove para a capacidade das autoridades de implantar mais reformas estruturais. A maior volatilidade dos mercados financeiros no contexto de uma normalização da política monetária dos EUA poderia também apresentar riscos para o Brasil, embora surtos de volatilidade tenham sido bem geridos pelo Banco Central no passado. As reservas e o grande componente de entradas de investimento externo direto mitigariam os riscos relacionados de taxa de câmbio.

No setor bancário, a capitalização ultrapassa as exigências regulatórias, mitigando os riscos de solvência (Figura 6). Os resultados do teste de estresse indicam uma capacidade de suportar choques substanciais ao crescimento ou a prêmios de risco (BCB, 2017; FMI, 2017a). Em algum sentido, a recessão atuou como um teste de estresse do mundo real para as instituições financeiras, as quais previram a recessão endurecendo as regras de crédito e aumentando as rendas de tarifas bancárias e permaneceram sólidas. No entanto, os empréstimos improdutivos cresceram e cerca de um terço das empresas têm obrigações de juros que ultrapassam seu rendimento. Em cenários desfavoráveis, essa participação poderia subir a 40%, correspondendo a cerca de 15% do total da dívida corporativa em aberto (FMI, 2017a). No lado das famílias, a educação financeira tem um papel a desempenhar nas decisões prudentes relativas a empréstimo e na qualidade do ativo resultante, bem como no fomento da inclusão financeira (Banco Central do Brasil, 2015, OCDE, 2015h).

Figura 6. Os mercados financeiros apresentam riscos, mas eles parecem gerenciáveis

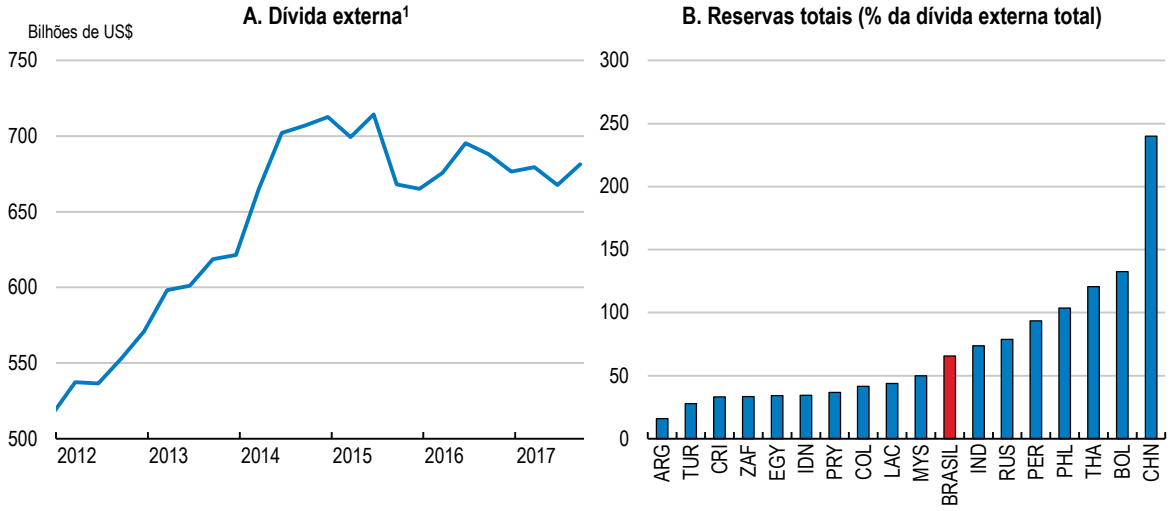


1. Média não ponderada de 24 países da OCDE com dados disponíveis.
2. Média não ponderada de 30 países da OCDE com dados disponíveis.
Fonte: CEIC, Banco Central.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655282

O câmbio flexível absorve os choques, mas, em interação com a dívida em moeda estrangeira não protegida, pode gerar riscos. O setor corporativo, cuja dívida chega a cerca de 43% do PIB, está exposto ao risco de taxa de câmbio, pois os passivos corporativos em moeda estrangeira não protegidos das empresas não exportadoras totalizam cerca de 9% do PIB (BCB, 2017). Por outro lado, a dívida externa não é uma vulnerabilidade para o setor público, pois apenas 3,6% da dívida pública está denominada em moeda estrangeira e 12,7% dos títulos de dívida pública interna são mantidos por não residentes. A dívida externa de toda a economia subiu nos últimos cinco anos, mas é menor do que na maioria das economias de mercados emergentes (Figura 7). O valor total da dívida externa a ser rolado em 12 meses soma 40% das reservas.

Figura 7. A dívida externa aumentou, mas as reservas internacionais estão altas



1. A definição de dívida externa aqui usada inclui empréstimos entre empresas e títulos nacionais de renda fixa mantidos por não residentes.
Fonte: CEIC, Banco Central

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655301

Tabela 3. Principais vulnerabilidades

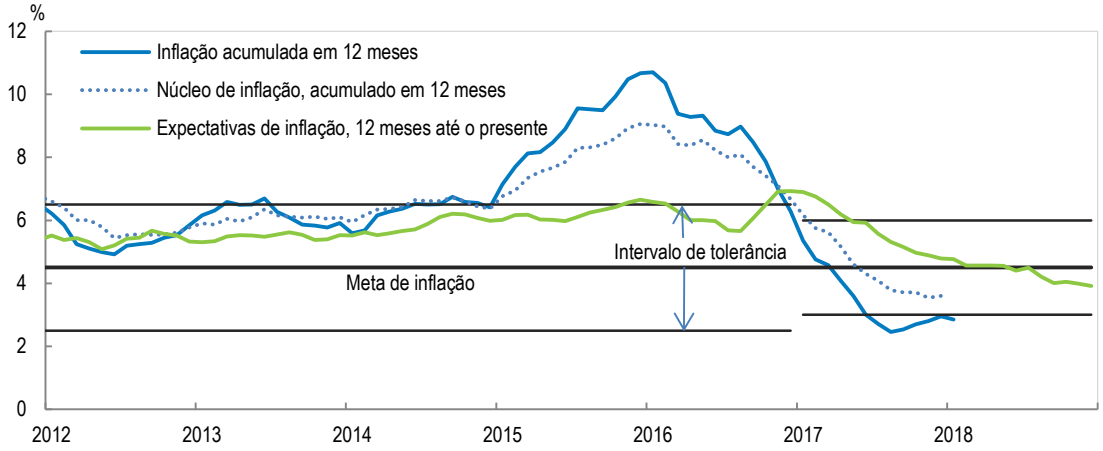
Incerteza	Resultado possível
Incumprimentos da dívida corporativa	Lucro menor ou obrigações de juros crescentes poderiam fazer com que corporações muito endividadas enfrentassem dificuldades de pagamento, com concomitante perda de capital no setor bancário. Esse risco é mitigado pelos altos níveis de concessão de crédito dos bancos.
Significativa desaceleração na China	A China responde por um quarto das exportações brasileiras. Menor demanda de importação da China e preços de commodities mais baixos reduziriam as exportações e o crescimento. O setor de commodities responde por 64% das exportações brasileiras, mas por 7% do PIB apenas.

A inflação caiu, mas a intermediação financeira pode melhorar

A tendência de alta da inflação começou no início de 2014 e chegou a quase 11%, no início de 2016, devido aos ajustes tardios dos preços administrados, entre outros fatores. Desde então, caiu bem abaixo dos 4,5% da meta da inflação do Banco Central (Figura 8). A inflação subjacente caiu a menos de 4,5% e as expectativas permanecem firmemente ancoradas na meta de inflação, o que representa uma ruptura com o histórico recente. A política monetária rígida até meados de 2016 ajudou a conter a inflação, apoiada pela

melhora das expectativas do mercado em relação às políticas macroeconômicas, os preços de alimentos, a fraca demanda doméstica e a dissipação dos efeitos provenientes dos preços administrados.

Figura 8. A inflação e a inflação subjacente retrocederam



Fonte: CEIC, Banco Central.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655320

O Banco Central reagiu ao declínio da inflação com uma série de reduções na taxa SELIC, que caiu de 14,25% em outubro de 2016 para 6,75% em fevereiro de 2018 (Figura 9). Este nível é compatível com uma regra de Taylor, embora muito dependerá da dinâmica fiscal (IFI, 2017c). O mercado de trabalho ainda tem folga, com o desemprego permanecendo alto. A queda no emprego também gerou menores taxas de participação, particularmente entre os jovens. A meta da inflação foi reduzida para os anos de 2019 e 2020 a 4,25% e 4%, respectivamente.

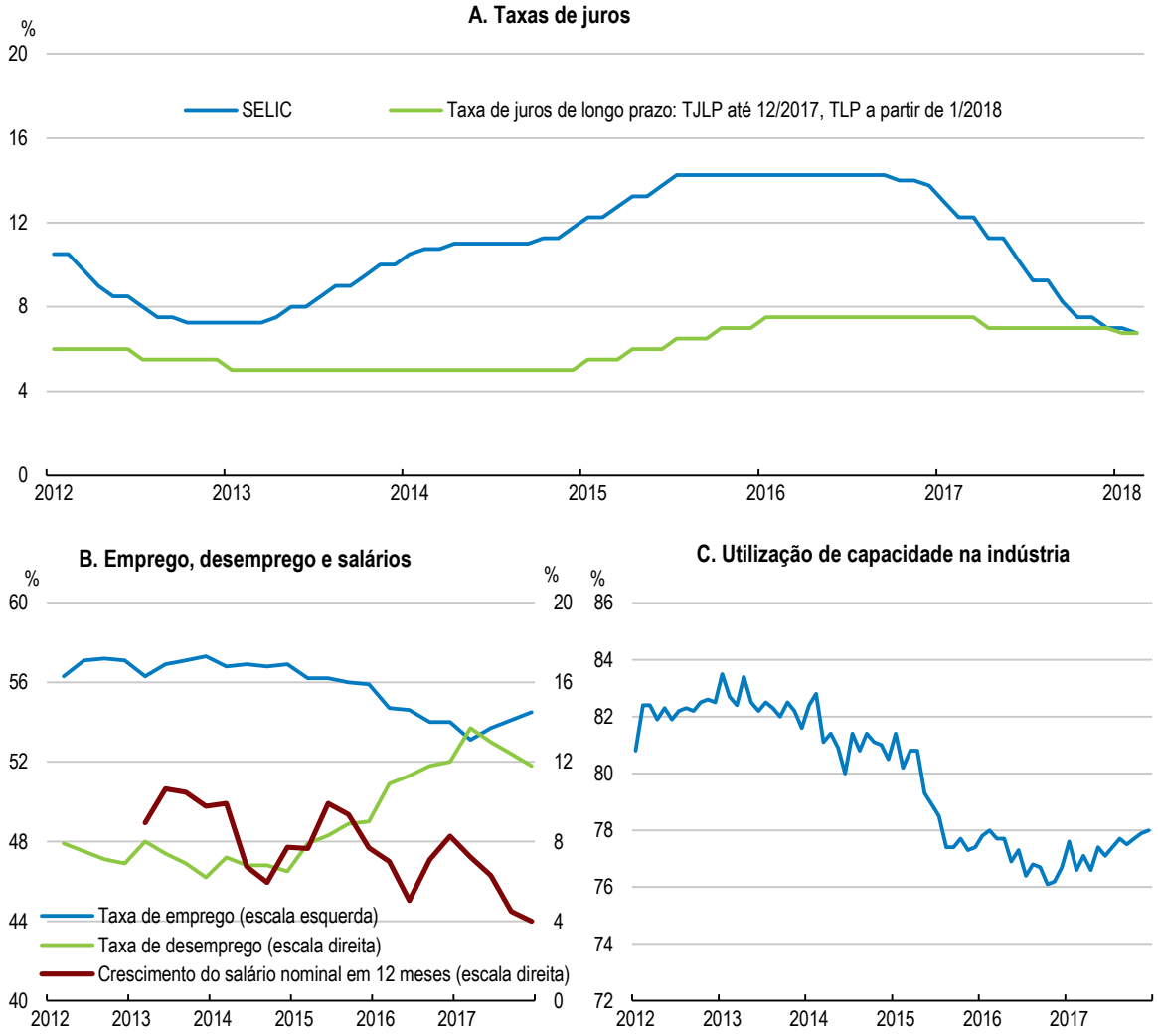
Embora o Banco Central tenha atuado de forma independente recentemente, a eficácia da política monetária poderia melhorar ainda mais se essa independência fosse formalizada, protegendo-a de possíveis interferências políticas futuras. A definição da indicação com termo fixo do presidente do Banco Central e dos membros do comitê de política monetária, durante o qual eles não possam ser demitidos, estaria em linha com a prática corrente na maioria dos países que adotam a meta de inflação (Hammond, 2012). Além disso, proteger a independência financeira do Banco Central, inclusive por meio de um orçamento adequado e adequados níveis de capital, é essencial para manter alta a credibilidade. O Chile e o México adotaram a independência formal do Banco Central há mais de 20 anos, com os membros do conselho sendo indicados para um longo termo fixo.

O setor financeiro tem muitos bancos públicos e privados, mas a maioria deles opera apenas no segmento de curto prazo. Crédito de longo prazo, acima de 3 anos, é fornecido quase que exclusivamente por meio de operações de crédito direcionado, em particular pelo BNDES, enquanto os mercados financeiros nacionais respondem por apenas 8% do financiamento dos investimentos em 2016. Não há evidência empírica de que os aumentos acentuados nos empréstimos do BNDES para empresas privadas desde 2008, com subsídios chegando a mais de 2% do PIB em 2015, foram capazes de evitar um declínio massivo dos investimentos (Banco Mundial, 2017; Bonomo et al., 2014; Ribeiro,

2016). Todas as outras empresas em busca de financiamento para investimento enfrentam graves restrições de crédito, altas taxas e vencimentos de curto prazo.

No passado, o empréstimo compulsório era orientado por uma taxa de referência independente da taxa da política monetária, mas muito menor que ela, resultando em taxas de juro real negativas durante vários anos. Uma lei nova, aprovada em setembro de 2017, introduziu o alinhamento gradual das taxas de empréstimo compulsório às taxas de mercado, até 2022 no máximo, embora o alinhamento possa de fato ocorrer mais cedo. A expectativa é de que a nova lei fará com que o canal de crédito da política monetária torne-se mais eficaz, como recomendado no Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil em 2015 (Tabela 5). Também permitirá o desenvolvimento de mercados de crédito privados de longo prazo, ao nivelar o campo de atuação dos credores públicos e privados. Um setor financeiro sofisticado, com bancos nacionais e estrangeiros, sem grandes barreiras práticas à entrada, provavelmente será capaz de oferecer financiamento de longo prazo no futuro. Se isso acabar se mostrando difícil, outras medidas poderão ser necessárias.

Figura 9. A política monetária respondeu ao declínio das pressões inflacionárias



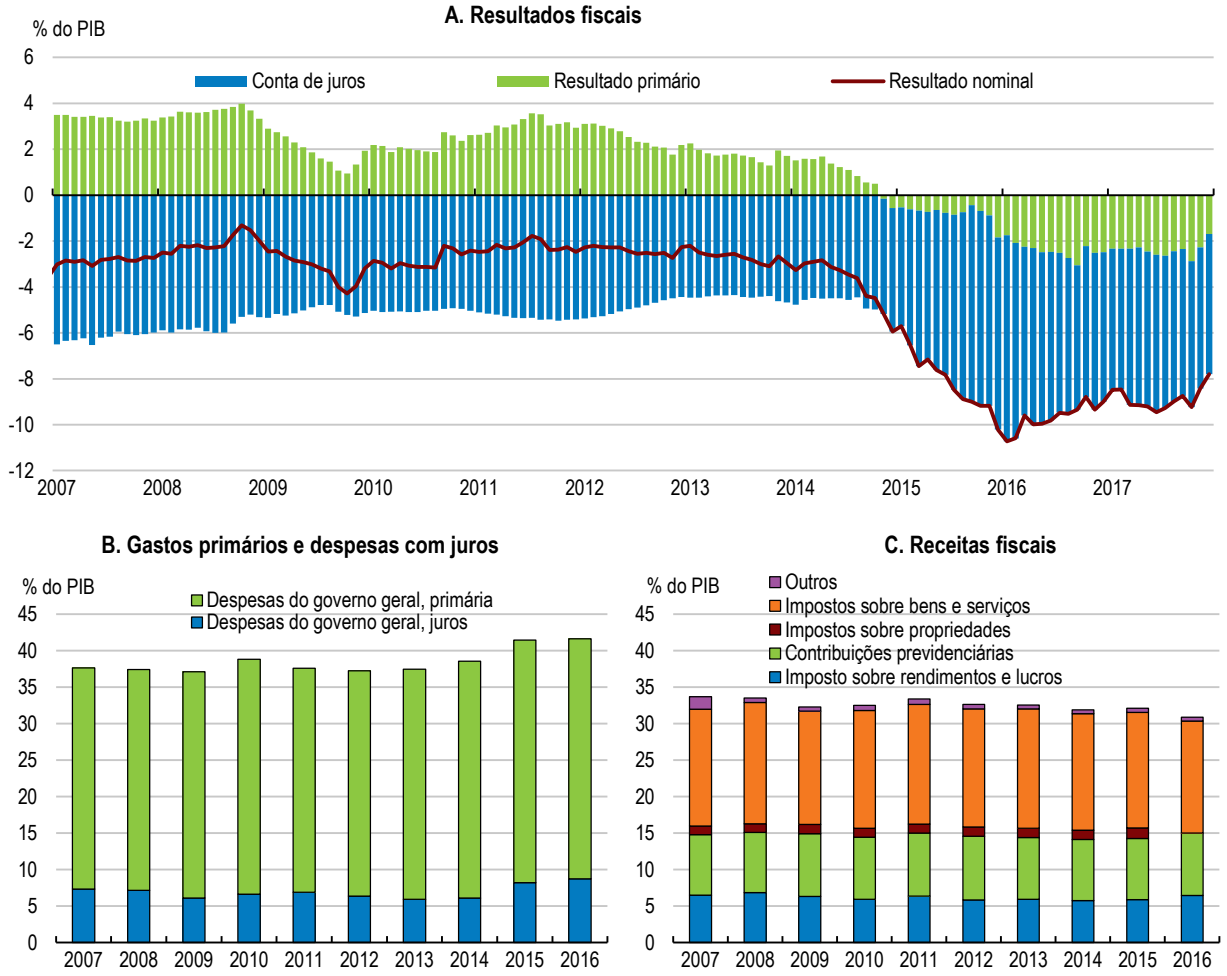
Fonte: CEIC, Banco Central.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655339

Os resultados fiscais precisam ser melhorados para garantir a sustentabilidade da dívida pública

Os resultados orçamentais deterioraram-se substancialmente desde 2014, quando o saldo primário (excluindo pagamentos de juros) ficou negativo depois de mais de uma década de superávit primário, refletindo principalmente o aumento dos gastos, inclusive despesas fiscais (Figura 10). O déficit primário atual de 1,7% do PIB (dezembro de 2017) está bastante abaixo do superávit primário necessário para estabilizar a dívida pública no médio prazo, estimada em cerca de 2% do PIB. As despesas com juros caíram de 9% do PIB em janeiro de 2016 para 6,1% e, provavelmente, cairão ainda mais à medida que a dívida for vencendo e sendo rolada a taxas de juros menores. O nível de receita de impostos de cerca de 32% do PIB está próxima da média da OCDE, 34%. O déficit fiscal nominal ficou em 7,8% do PIB em dezembro de 2017. A situação fiscal de alguns estados brasileiros deteriorou-se substancialmente nos últimos anos, podendo criar riscos fiscais, embora medidas tenham sido tomadas para conter esses riscos (FMI, 2017a).

Figura 10. Os resultados orçamentais deterioraram-se bruscamente

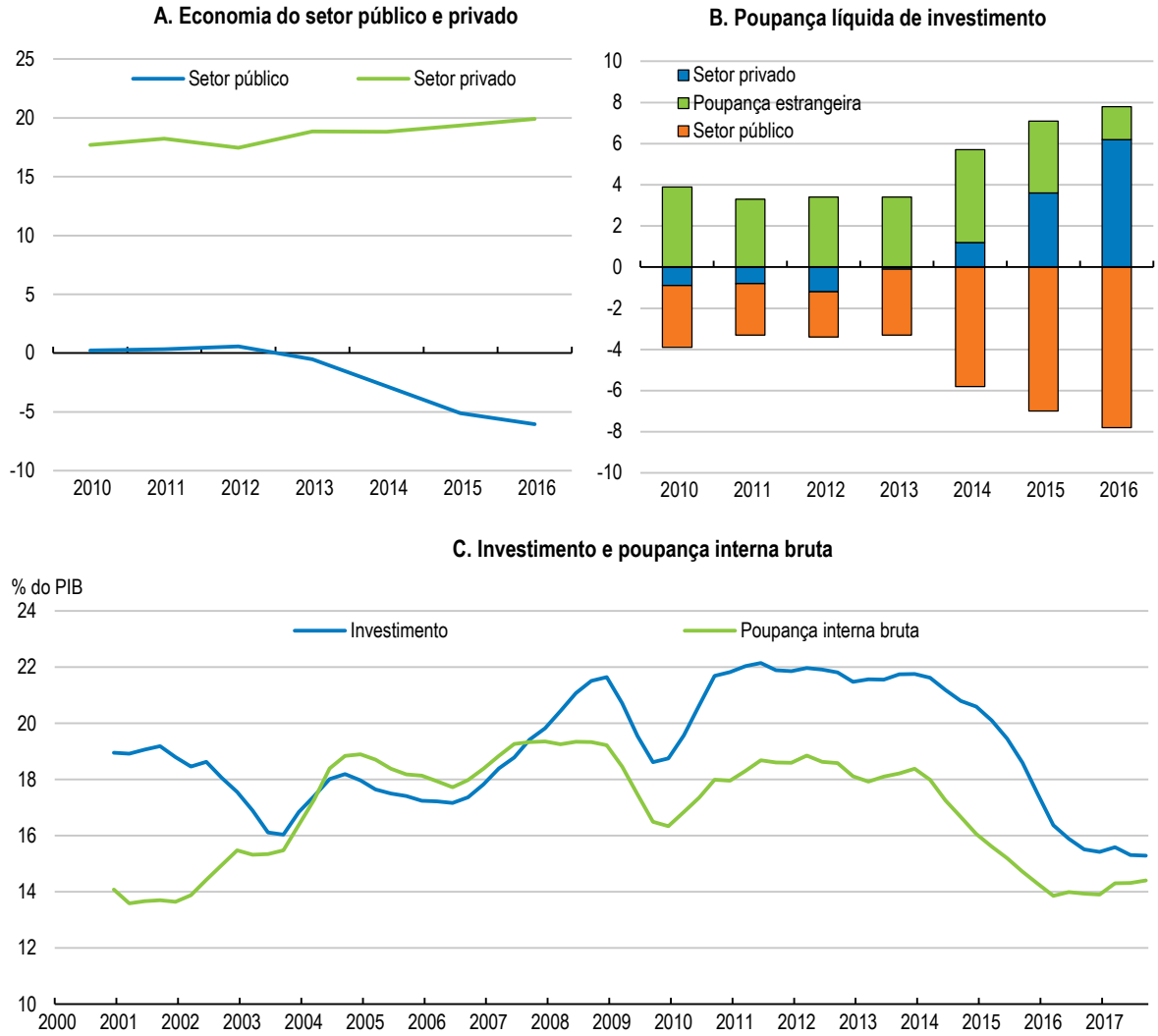


Fonte: Banco Central, Tesouro.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655358

O déficit público em alta também reduziu a poupança interna e afastou o investimento privado, o qual seguiu mais ou menos a trajetória da poupança interna bruta ao longo dos anos (Figura 11). Como o investimento público também caiu, o investimento privado foi substituído pelo consumo público.

Figura 11. O investimento segue de perto a poupança interna



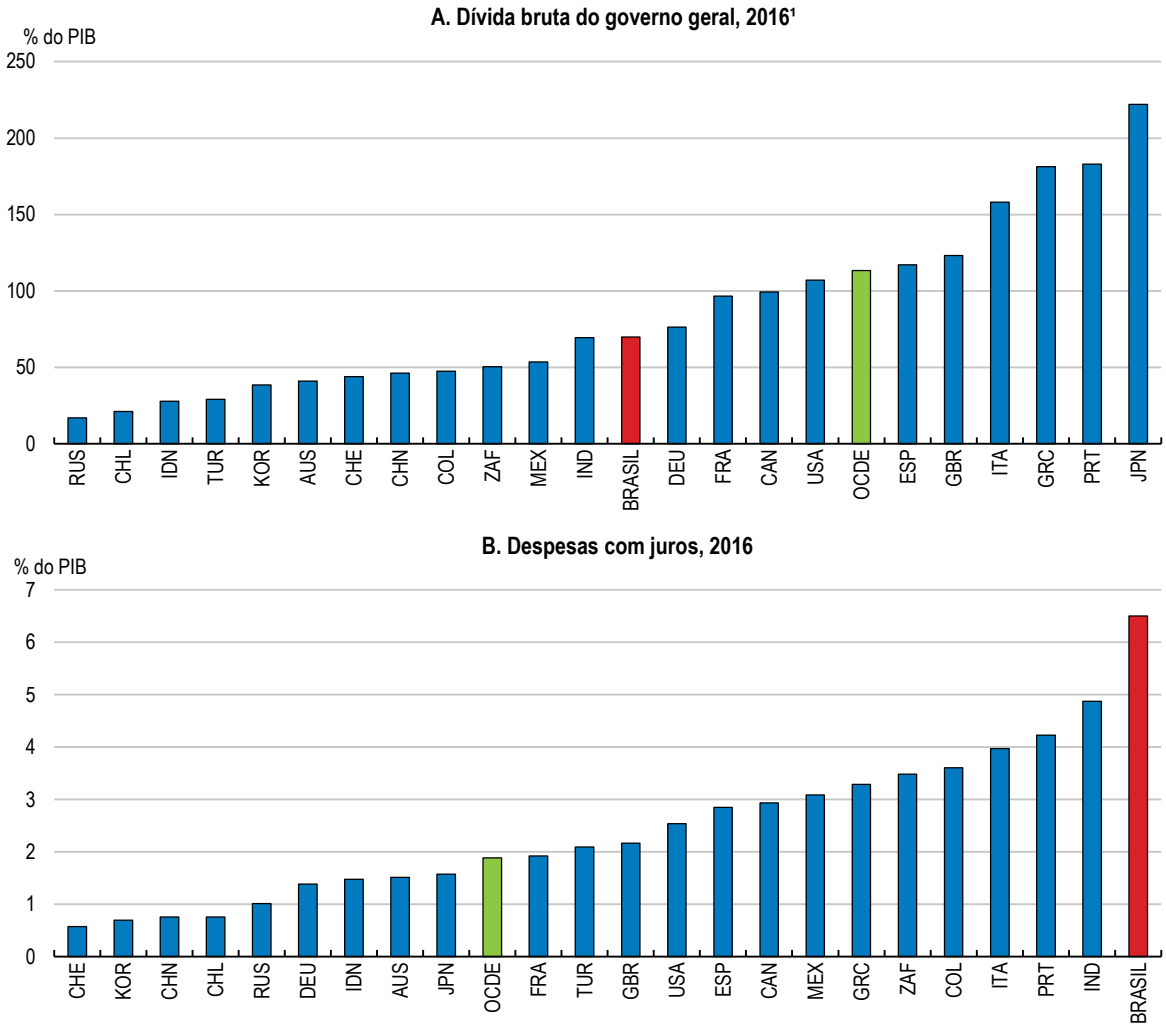
Fonte: IBGE, CEIC, CEMEC (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655377

A dívida pública bruta aumentou aproximadamente 20 pontos percentuais do PIB nos últimos 3 anos e mantém-se atualmente em 74% do PIB (dezembro de 2017), de acordo com a metodologia oficial do Brasil. Tanto o aumento das despesas como a diminuição da receita no contexto da recessão contribuiu para isso. Esse nível é alto para uma economia de mercado emergente (Figura 12, Painel A). O custo médio da dívida brasileira, de 8,6%, e despesas de juros de 6,1% do PIB (dezembro de 2017) estão entre as maiores do mundo (Figura 12, Painel B). Embora seja difícil explicar a alta taxa de juros no Brasil, o histórico de instabilidade macroeconômica, baixa poupança pública e privada, baixa

confiança na dinâmica fiscal, alta inflação no passado e a segmentação do mercado de crédito provavelmente são fatores de influência (Segura-Ubiergo, 2012)

Figura 12. O nível da dívida pública está na média, mas os gastos com juros estão altos



1. Usando a definição de dívida do FMI, que inclui títulos mantidos pelo Banco Central que não são parte da dívida bruta, de acordo com a metodologia oficial do Brasil.
Fonte: Banco de Dados Perspectivas Econômicas da OCDE, Perspectivas Econômicas Mundiais do FMI 4/2017, Banco Central.

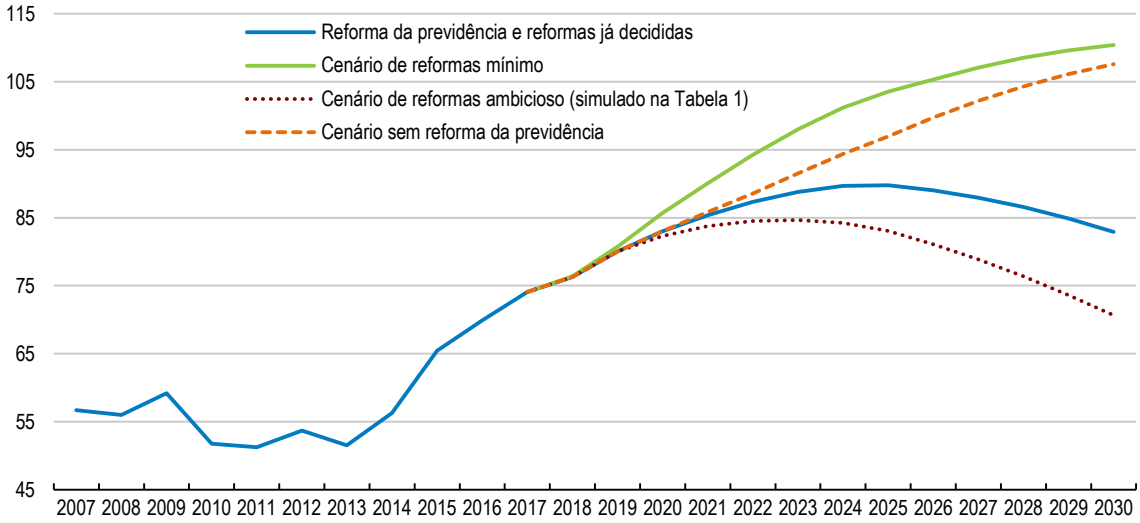
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655396

As simulações da dívida sugerem que a dívida bruta continuará a crescer até 2024, atingindo o pico de 90% do PIB, e declinará gradualmente a partir daí (Figura 13). Essas simulações pressupõem que os planos fiscais atuais estão sendo cumpridos pelo governo presente e será cumprido pelo governo futuro e que a conformidade com a regra de gasto está assegurada. No entanto, a trajetória da dívida é altamente sensível à implantação da agenda de reformas. Em um cenário em que apenas reduções mínimas nos itens de gastos obrigatórios podem ser obtidas e em que o déficit primário se reduz mas não se transforma em superávit, a dívida relativa ao PIB continuará a subir sem limites e não será sustentável. Por outro lado, em um cenário de reformas ambiciosas, como na

Tabela 1, com 1,4 pontos percentuais adicionais no crescimento do PIB a partir de 2021, a dívida se estabilizaria mais cedo e retornaria aos níveis atuais até 2027.

Nos próximos anos, as metas fiscais pretendem melhorar gradualmente o saldo primário para -0,6% do PIB até 2020, a partir dos atuais -1,7%. Depois de 2020, a nova regra fiscal será vinculante, limitando essencialmente o crescimento de quase todos os gastos primários do governo central à inflação dos próximos 20 anos, com a possibilidade de revisão após 10 anos. O teto de gastos prevê sanções claras para o descumprimento do teto , com exceção apenas de transferências para governos estaduais, gastos emergenciais, despesas com o processo eleitoral, e alguns gastos com educação e aumentos de capital em empreendimentos estatais. A constituição de uma regra de gastos foi recomendada no Relatório Econômico da OCDE de 2015 sobre o Brasil (Tabela 5).

Figura 13. Trajetória da dívida pública



Nota: No cenário base, o déficit primário se apresenta como nas metas do governo. Portanto, usando as projeções da OCDE relativas ao PIB, o saldo primário é de -2,3%, -1,8% e -0,6% do PIB para 2018, 2019 e 2020, respectivamente. Após 2020, pressupõe-se que a regra de gastos será cumprida. Pressupõe-se que a taxa de câmbio e a taxa de juros permanecerão constantes ao logo do horizonte da projeção. Pressupõe-se que o crescimento do PIB seja como demonstrado na Tabela 2 e permaneça constante em 2% após 2019. O cenário de reforma mínima pressupõe menor redução dos gastos obrigatórios, com resultado primário equilibrado não antes de 2030. O cenário de reforma ambicioso pressupõe que as reformas estruturais elevarão o crescimento a produtividade (ver Tabela 1) e resultará em 3.4% de crescimento do PIB no período entre 2021 e 2027. O cenário com ausência de reforma previdenciária pressupõe a ausência de qualquer reforma paramétrica perceptível ao sistema previdenciário.
Fonte: Cálculos da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655415

Embora os planos atuais sejam suficientes para estabilizar a dívida pública, o cumprimento do teto de gastos será difícil. A deterioração das contas fiscais reflete o caminho insustentável de gastos primários crescendo quase 3 vezes mais rápido do que o PIB ao longo da última década. Despesas discricionárias, as quais incluem investimento público e algumas transferências como o Bolsa Família, representa apenas 20% dos gastos primários do governo central e não apresentam espaço para mais ajustes.

O teto de gastos somente pode ser cumprido com reduções ambiciosas de despesas obrigatórias e esse deve ser o principal caminho para avançar. Senão, a sustentabilidade

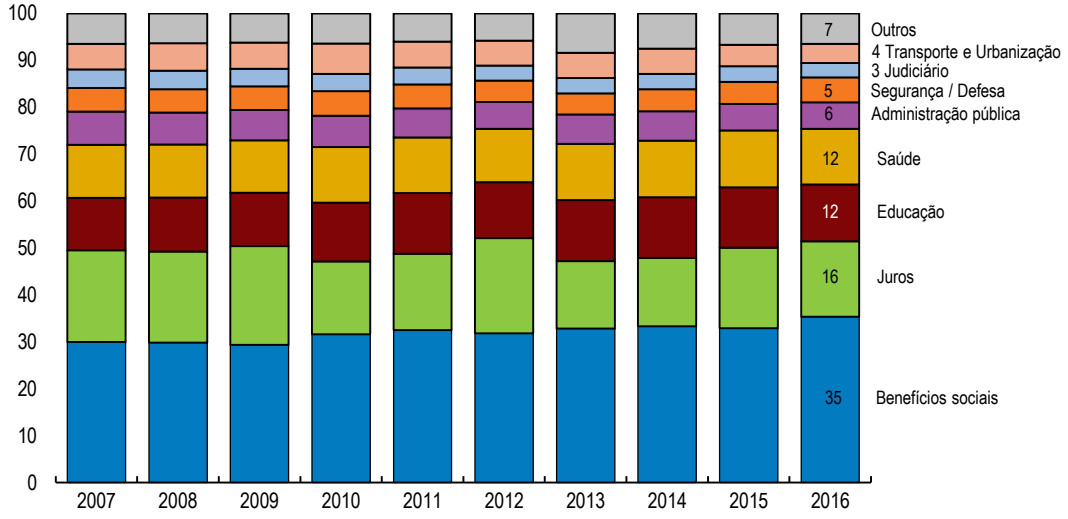
da dívida pública estaria em risco, com a possibilidade de uma grave crise fiscal aparecer no médio prazo. O desafio é que as reformas dos gastos obrigatórios são politicamente mais difíceis, pois exigem a aprovação do Congresso. A vantagem é que há um escopo significativo para melhorar a eficiência dos gastos obrigatórios e reduzir as despesas fiscais, como isenções e taxas reduzidas, sem prejuízo dos objetivos sociais e econômicos.

Melhorar a eficiência dos gastos públicos, inclusive despesas fiscais

O Brasil gastou mais de 15% do PIB em benefícios sociais em 2016, correspondendo a 35% do total dos gastos do setor público (Figura 14). Os benefícios sociais são responsáveis por mais da metade do aumento dos gastos primários e continuam a aumentar em ritmo maior do que o crescimento do PIB. Vários desses programas são fundamentais para um crescimento mais inclusivo, mas muito pode ser feito para elevar o retorno social colocando o foco naqueles que mais precisam de apoio. Em alguns casos, isso exige reconsiderar os direitos adquiridos para reduzir as desigualdades entre as gerações, reconhecendo que o estado fez promessas às futuras gerações que não é capaz de manter.

Figura 14. Principais áreas funcionais dos gastos públicos

Em porcentagem dos gastos totais do setor público, 2016



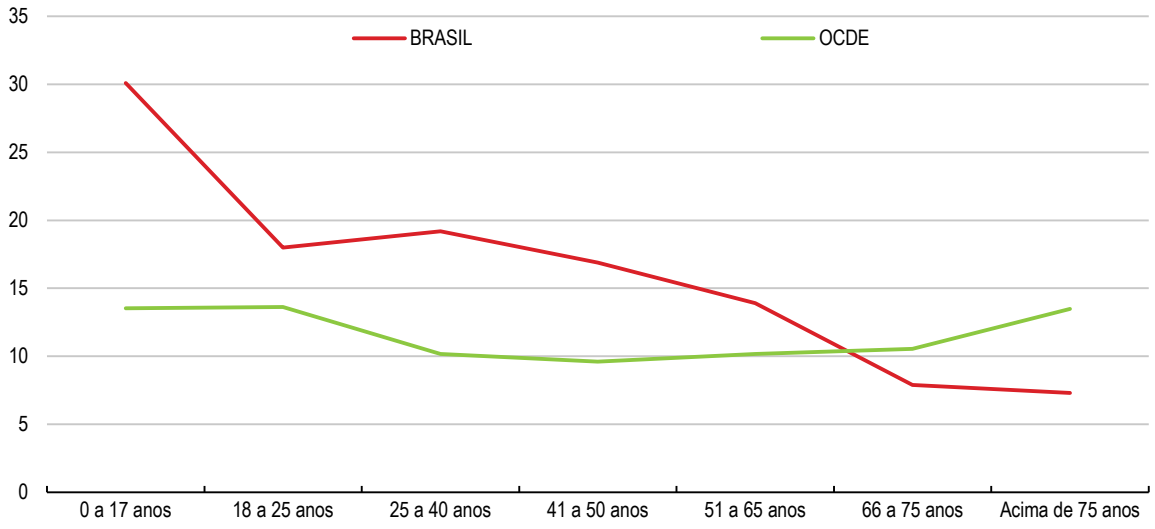
Nota: Uma parte significativa dos 4,5% do PIB que o Brasil gasta nos programas de desenvolvimento do setor privado não é visível nessa composição, pois estão na forma de despesas fiscais como por exemplo, desonerações de impostos. Parte dos custos das transferências anteriores do Tesouro Nacional para bancos públicos, que permitiu a expansão das operações de empréstimo subsidiado, aparece como pagamento de juros nas contas públicas, pois o Tesouro Nacional emitiu dívidas adicionais para financiar essas transferências.
Fonte: Cálculos da OCDE baseados nos dados do Tesouro Nacional.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655434

Uma parte grande e crescente dos benefícios sociais é paga a famílias que não são pobres, reduzindo o impacto sobre a desigualdade e a pobreza. Hoje, a pobreza já é maior entre as crianças e os jovens (Figura 15). A limitação de aumentos futuros nesses benefícios sociais que atendem principalmente a classe média ajudaria a aumentar as transferências

sociais com grande impacto redutor de desigualdades e grande foco nas crianças e jovens, como o programa condicional de transferência em dinheiro *Bolsa Família*. As condicionalidades associadas à frequência escolar e aos exames médicos também ajudam a reduzir as desigualdades na educação e na saúde, o que, por sua vez, fortalece a produtividade.

Figura 15. A pobreza é relativamente alta entre os jovens

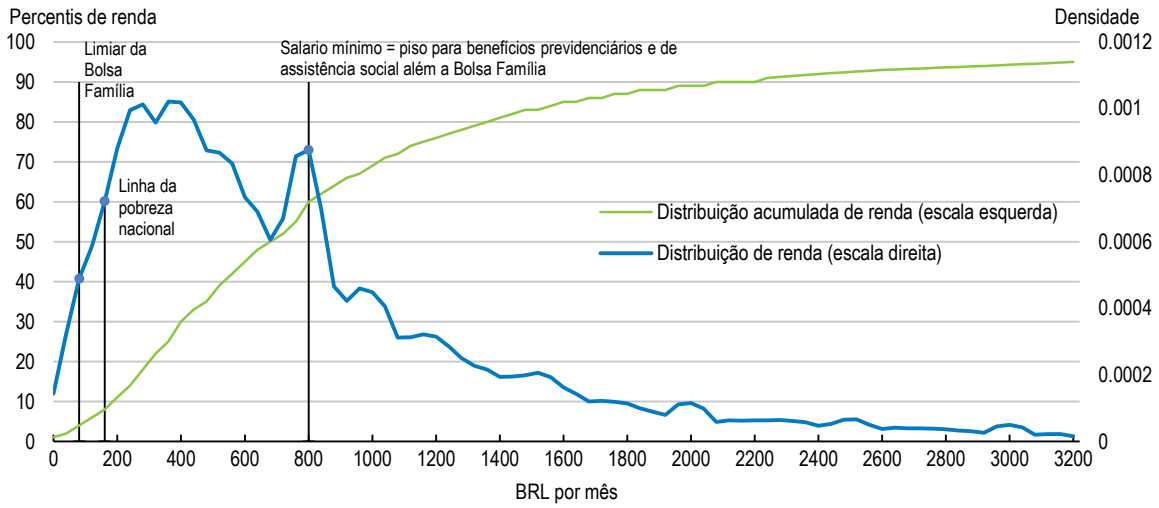


Fonte: Banco de Dados de Distribuição de Renda da OCDE (IDD).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655453

A constituição brasileira define que muitos benefícios sociais não podem ter valor menor do que o salário mínimo, mas o nível atual do salário mínimo é quase 7 vezes maior do que a linha de pobreza (Figura 16). De fato, está acima até mesmo da renda mediana, pois mais de 56% dos brasileiros auferem renda menor do que o salário mínimo. O salário mínimo aumentou rapidamente ao longo dos anos, e seu valor real é agora 80% maior do que o de 15 atrás, enquanto o PIB per capita aumentou apenas 23%. É provável que manter o salário mínimo como piso para muitos benefícios sociais fará com que aumente rapidamente, resultando em que uma parte ainda maior dos benefícios será paga a pessoas com renda acima da mediana, e não para os pobres.

Figura 16. Pessoas de diferentes níveis de renda recebem benefícios diferentes



Nota: A linha azul representa a distribuição de renda no Brasil (ou função de densidade pontual). Valores mais altos significam que mais pessoas têm rendas do nível correspondente no eixo horizontal. A linha verde é a função de distribuição cumulativa, mostrando quantas pessoas têm renda igual ou menor do que o nível de renda correspondente no eixo horizontal. Por exemplo, o salário mínimo de 2015, de 788 reais, corresponde a um percentil de renda de 56%, o que significa que 56% dos brasileiros tinham renda de 788 reais ou menos em 2015.
Fonte: Cálculos da OCDE baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015, IBGE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655472

Uma reforma abrangente da previdência tornou-se o elemento mais urgente do ajuste fiscal, e também é uma oportunidade de fazer com que o crescimento fique mais inclusivo, por meio de benefícios mais bem direcionados. O sistema previdenciário do Brasil custa quase 12% do PIB, o que é alto, dado que a população do Brasil é jovem (Figura 17). As despesas previdenciárias têm sido as grandes responsáveis pelo declínio do saldo primário. Todos os benefícios previdenciários estão sujeitos ao piso do salário mínimo, resultando em altas taxas de reposição, em particular para trabalhadores de baixa renda. O alinhamento das regras previdenciárias do Brasil com as regras praticadas pelos países da OCDE implicaria uma previdência mínima mais baixa do que o salário mínimo, com elegibilidade de pensões proporcionais para períodos mais curtos de contribuição. A indexação dos benefícios previdenciários mínimos a um índice de preços ao consumidor de baixa renda preservaria o poder de compra dos aposentados e pensionistas e, ao mesmo tempo, melhoraria a sustentabilidade do sistema previdenciário. A definição formal de uma idade mínima para aposentadoria também ajudaria a sustentabilidade, pois as idades atuais de aposentadoria - 56 anos para os homens e 53 anos para as mulheres - estão muito abaixo da idade de aposentadoria média da OCDE - 66 anos para homens e mulheres (OCDE 2015b). Sem a reforma, os gastos previdenciários mais do que dobrarão, fazendo com que o sistema fique claramente insustentável (OCDE, 2017a; IFI, 2017a). Além disso, os subsídios implícitos altamente regressivos do sistema previdenciário, com 82% dos fundos gastos com os 60% mais ricos, aumentariam ainda mais (Banco Mundial, 2017).

Um projeto de lei de reforma previdenciária foi submetido ao Congresso e, se passar sem emendas significativas, aumentaria a sustentabilidade previdenciária. Ainda, desvincular a aposentadoria/pensão mínima do salário mínimo será inevitável no futuro. Ainda mais,

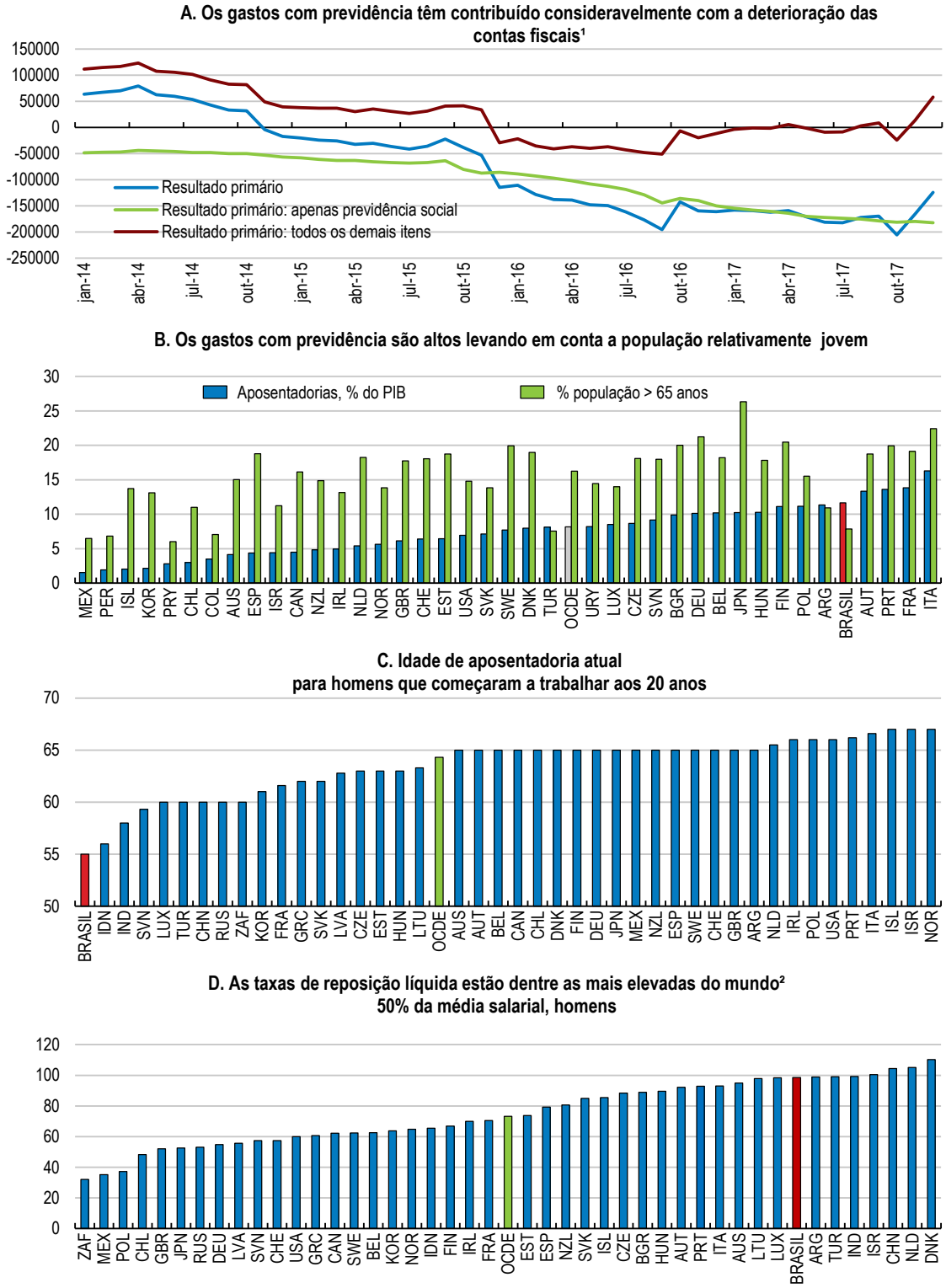
alinhar as provisões mais generosas de aposentadoria/pensão do servidor público com a dos trabalhadores da iniciativa privada seria outra forma de poupança. Também é possível considerar a proporcionalidade ao período mínimo de contribuição de 25 anos para quem tem menos anos de contribuição, a fim de evitar que os trabalhadores pouco qualificados tenham dificuldades para migrar entre emprego formal e informal, pois os anos de emprego informal não dão direito a aposentadoria.

Para além das aposentadorias contributivas, diferentes programas de assistência social poderiam ser melhor coordenados ou fundidos para eliminar sobreposições e duplicação de benefícios. O Brasil gasta cerca de 0,7% do PIB com aposentadorias não contributivas de pessoas deficientes e idosos sem contribuições previdenciárias. Sem prova de recursos, somente 30% desse benefício atinge os 40% inferiores na distribuição de renda, e o restante vai para os mais afluentes (Banco Mundial, 2017).

O único gasto social verdadeiramente progressivo é o programa de transferência condicional Bolsa Família. O Brasil gasta somente 0,5% do PIB neste programa bem direcionado, que também ajuda as famílias a saírem da pobreza, ao longo do tempo, ao condicionar as transferências à presença das crianças na escola e aos exames básicos de saúde. 83% das despesas com benefícios atingem os 40% inferiores na distribuição de renda. O benefício máximo para uma família inteira é menos de um terço do salário mínimo. Esses benefícios têm sido ajustados à inflação de maneira discricionária, mas o ajuste planejado para 2017 foi suspenso até 2018.

O programa *Bolsa Família* é a única transferência em que o gasto incremental realmente chegaria aos pobres. Também é um instrumento fundamental para proteger os mais vulneráveis, inclusive mulheres, afrodescendentes e pessoas de origem indígena, muitos dos quais ainda sofrem discriminação, apesar do progresso recente (Banco Mundial, 2016). Um pacote de reformas que desconectasse o nível do benefício mínimo previdenciário do nível do salário mínimo e que, ao mesmo tempo, deslocasse pelo menos uma parte dessa economia para o *Bolsa Família* poderia ter feito a desigualdade diminuir 63% mais rapidamente nos últimos anos (Arnold e Bueno, 2018). Nesse mesmo sentido, a receita fiscal perdida com a desoneração dos impostos sobre o consumo da cesta básica seria melhor gasta com o *Bolsa Família*.

Figura 17. A reforma da previdência é urgente



1. Acumulado de 12 meses em milhões de reais.
2. Taxas de reposição líquida para um trabalhador com carreira completa que entrou no mercado de trabalho em 2014.

Fonte: Tesouro Nacional, OECD Pensions at a Glance 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655491

As políticas do mercado de trabalho concentram-se nas medidas passivas de apoio à renda para os 64% dos trabalhadores que estão no setor formal. Como cerca de 36% dos empregos atuais são informais, os atuais sistemas de proteção contra o desemprego não conseguem chegar ao grupo mais vulnerável de trabalhadores (IBGE, 2017).

A proteção contra o desemprego é mantida por dois sistemas paralelos, o Seguro Desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Esses dois programas têm custo fiscal conjunto de cerca de 1% do PIB, quando consideramos os complementos de saque feitos pelo governo como despesa. Eles podem ser incorporados gradualmente, pois têm essencialmente o mesmo propósito, sendo que a atual contribuição obrigatória do FGTS de 8% dos salários eleva o custo do emprego formal. Na transição, os saldos das contas - cuja remuneração é tradicionalmente menor que a inflação - devem ser remunerados a taxas de mercado, para reduzir o que acontece hoje: forte incentivo para que o trabalhador troque de emprego, frequentemente envolvendo demissão induzida pelo funcionário por meio de acordo com o empregador. A fusão dos dois sistemas de segurança contra o desemprego, Seguro Desemprego e FGTS, permitiria uma economia que poderia financiar a extensão do período máximo de cobertura do Seguro Desemprego. Atualmente em 3 a 5 meses, esse período é curto em relação à média de 16 meses da OCDE.

Dois programas de subsídio ao emprego que se sobrepõem, a um custo conjunto de 0,2% do PIB e sem efeitos comprovados sobre a formalização -*Abono Salarial* e *Salário Família*- poderiam ser reconsiderados, pois atingem somente trabalhadores com renda acima da mediana, já que o piso legal para esse benefício é o salário mínimo federal (Figura 16).

Como o segmento de trabalhadores mais vulneráveis não está coberto pelos programas do mercado de trabalho, devido à informalidade, a eficácia desses programas enquanto mecanismos de proteção social fica limitada. Levando em conta que a informalidade é um assunto complexo que retrocederá somente ao longo do tempo, concentrar-se mais fortemente nos esquemas gerais de apoio à renda seria uma proteção mais eficaz contra perda de renda do que os benefícios ligados ao histórico de emprego formal. Isso pode fortalecer a idéia de aumento dos benefícios dos sistemas de transferência condicional em dinheiro, mais notadamente o *Bolsa Família*.

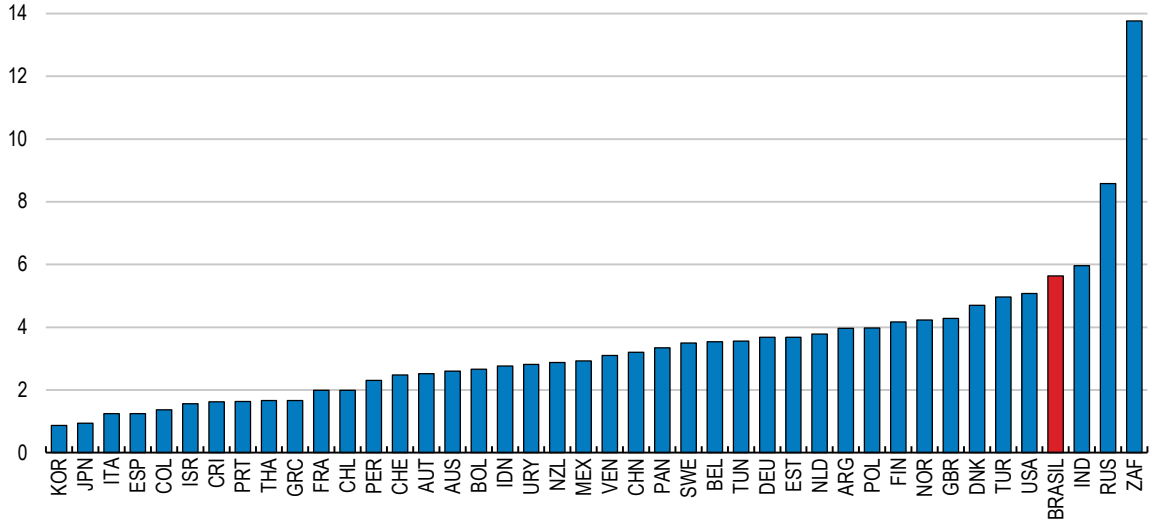
Ao mesmo tempo, esforços adicionais para reduzir a informalidade serão fundamentais para que o crescimento inclusivo avance. O emprego informal não apenas diminui a qualidade do emprego, como também é geralmente menos produtivo (OCDE, 2016e). Quando empresas inteiras estão fora do regime formal , isso impede o acesso aos serviços financeiros, ao crédito e à participação em licitações públicas. O Brasil pode realizar grande progresso na redução da informalidade, com programas para a redução de custos administrativos e da carga tributária para que micro e pequenas empresas entrem na formalidade (Banco Mundial, 2016; Silva et al., 2015; OIT, 2014). A recente reforma trabalhista também poderá reforçar os incentivos à criação de empregos formais, pois a regulamentação restritiva do mercado de trabalho formal foi identificada como um dos fatores por trás da informalidade (Estevão e de Carvalho Filho, 2012). Facilitar ainda mais o registro de empresas também poderá incentivar as empresas e os trabalhadores a se formalizarem, ao mesmo tempo em que iniciativas de reforço à aplicação da regulamentação também têm um papel a desempenhar.

As despesas públicas com saúde, 4,4% do PIB, financiam o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual oferece serviços de saúde pública à população desde 1989. Em comparação com outros países, a eficiência dos gastos de saúde no Brasil parece baixo. Comparações

internacionais baseadas em análise por envoltória de dados indicam que o Brasil poderia ganhar mais de 5 anos de expectativa de vida saudável, indicador de saúde de uso comum, com aumento de eficiência, ao mesmo tempo em que manteria os gastos de saúde per capita correntes (Figura 18; Capítulo 2 do Relatório Econômico de 2015 da OCDE sobre o Brasil). Uma economia significativa poderia resultar de melhor coordenação entre os diferentes níveis do governo e entre os diferentes níveis de complexidade da assistência, e também com o aperfeiçoamento do monitoramento do desempenho e o fortalecimento dos incentivos. Desde 1990, o Brasil é palco de um dos mais fortes declínios da mortalidade infantil na América Latina (Banco Mundial, 2016). No entanto, as comunidades indígenas estão sujeitas a condições de saúde significativamente piores, inclusive com taxas mais altas de mortalidade infantil, sugerindo a necessidade de colocar em foco os grupos vulneráveis e em desvantagem. O desenvolvimento de uma definição mais explícita do que é coberto pelo sistema público de assistência à saúde e o que não é coberto por ele permitiria que os recursos existentes ficassem concentrados nos mais importantes tipos de tratamento e nas pessoas que mais precisam. Isso incluiria eliminar a prática atual, em que pacientes relativamente bem-educados e com melhor renda processam o estado para que este cubra suas despesas com medicamentos, sem preocupação com o equilíbrio entre custo e benefício, exacerbando as desigualdades. A dedutibilidade fiscal das contribuições a planos de saúde privados feitas por 25% dos brasileiros e seus empregadores tem efeitos regressivos e poderia ser suprimido, economizando 0,3% do PIB (Castro, 2014).

Figura 18. Potencial de ganhos com o aumento da eficiência dos gastos com saúde

Em anos de expectativa de vida saudável



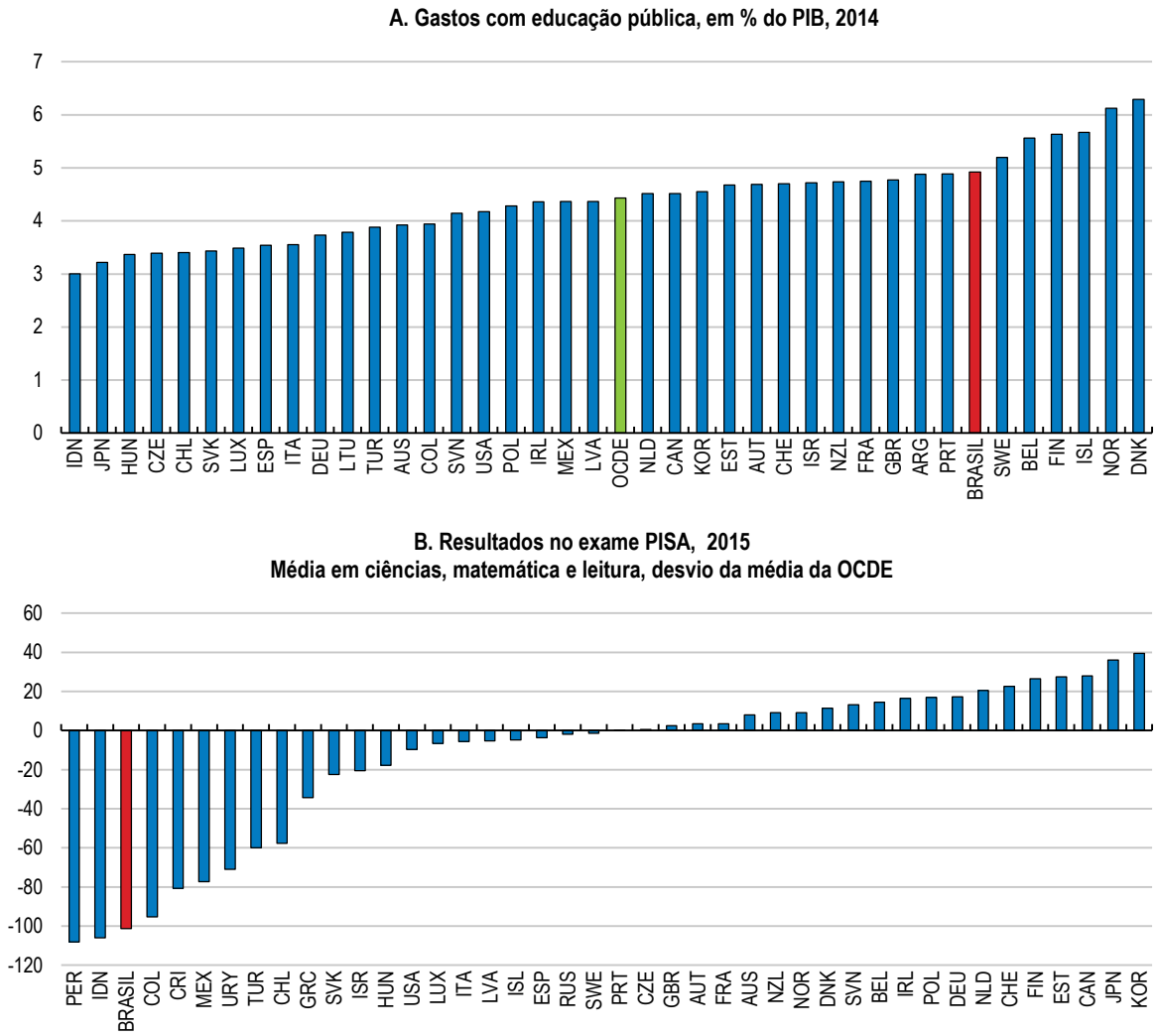
Fonte: Cálculos da OCDE baseados nos dados do Banco Mundial e da OMS.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655510

O setor público gasta 5,4% do PIB em educação, acima da média dos países da OCDE e da América Latina (Figura 19). No entanto, enquanto a Colômbia, o México e o Uruguai gastam menos por estudante do que o Brasil, esses países apresentam melhor desempenho nos testes PISA da OCDE, sugerindo que há espaço para melhorar a eficiência dos gastos (OCDE, 2015f). Deslocar os gastos com educação superior para os ensinos pré-primário, fundamental e médio elevaria simultaneamente a progressividade e a eficiência. A

gratuidade da educação pública superior tende a beneficiar estudantes de famílias de alta renda, pois os estudantes de escolas privadas de ensino médio têm desempenho melhor nos vestibulares. Ao contrário, a oferta de educação pré-escolar diminui significativamente a probabilidade de evasão de estudantes desfavorecidos do sistema educacional (OCDE, 2016p). Na alocação de vagas escassas na educação pré-escolar, a preferência deveria ser dada a famílias de baixa renda e mães solteiras, pois permitiria que mais mulheres participassem do mercado de trabalho. Somente 15% das famílias pobres com crianças de menos de 3 anos têm acesso a creches, comparado a 40% das famílias mais afluentes (Banco Mundial, 2016). Embora se tenha estreitado nos últimos anos, ainda existe uma grande distância entre as conquistas educacionais de brancos e afrodescendentes (Banco Mundial, 2016).

Figura 19. Altos gastos com educação coincidem com resultados fracos



Fonte: OECD Education at a Glance 2017; OECD PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education.

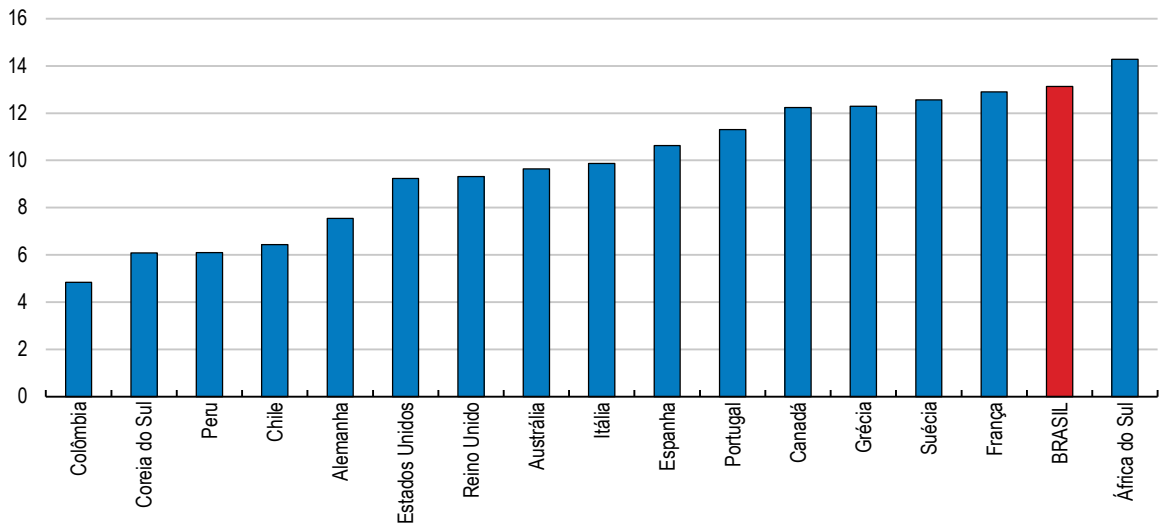
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655529

A gastos públicos com salários (13,1% do PIB) são altas na comparação internacional (Figura 20). Implementar planos recentes de alinhar os salários iniciais de servidores

públicos aos do setor privado apresenta um significativo potencial de economia, pois 39% dos servidores públicos irão se aposentar em 10 anos (Banco Mundial, 2017). A eficiência da administração pública também poderia melhorar com a limitação do escopo de indicações políticas, inclusive em agências de regulamentação e empresas públicas. O direito do poder executivo de fazer indicações políticas é normalmente repassado aos parlamentares para premiar um comportamento eleitoral específico. Pesquisas empíricas sugerem que as indicações políticas reduzem a capacidade das agencias públicas, diminuindo, assim, a eficiência do gasto, e também à capacidade da burocracia de combater a corrupção efetivamente (Bersch et al., 2017). Principalmente em empresas públicas, onde a experiência técnica ou administrativa é indispensável, a justificativa para indicações políticas é fraca. A nova lei das estatais de 2016 colocou alguns limites às indicações políticas em estatais, pois estabeleceu requisitos técnicos mínimos para os candidatos.

Figura 20. Remuneração de funcionários gerais do governo

Em % do PIB, 2015



Fonte: Estatísticas Financeiras do Governo, FMI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655548

Programas direcionados especificamente a determinados segmentos do setor industrial custam, por ano, 4,5% do PIB; a maior parte desse custo se dá na forma menos transparente de desonerações de impostos, mas também na forma de subsídios. Avaliações rigorosas dessas políticas são raras, mas as evidências existentes não conseguiram comprovar benefícios significativos à produtividade o ao investimento (Banco Mundial, 2017).

Em 1,2% do PIB, o regime tributário diferenciado para pequenas e médias empresas, *Simples Nacional*, é a combinação de uma carga tributária menor com um cálculo simplificado de passivos fiscais baseado no volume de negócios. Isso é um estímulo para as empresas manterem-se pequenas e reduz a possibilidade de obtenção de ganhos de produtividade por meio da aquisição de inputs intermediários de fornecedores externos potencialmente mais eficientes (Caprettini, 2015; OCDE, 2009b). Para empresas muito pequenas, a facilidade em cumprir a legislação pode prevalecer sobre essas considerações, principalmente considerando que os jovens e as mulheres estão super-

representados em micro e pequenas empresas, tanto na posição de trabalhador como na de empresário (OIT, 2014). No entanto, como o teto de volume de negócios para participação é alto, USD 1,5 milhões por ano, o sistema é atualmente usado por 74% das empresas brasileiras. As evidências de que o esquema tem obtido êxito em fomentar a formalização das empresas estão limitadas a micro empreendimentos do setor varejista (Piza, 2016; Monteiro e Assunção, 2012). No contexto de uma reforma fiscal mais ampla que simplificaria o sistema tributário geral, a diminuição do teto de participação do *Simples Nacional* permitiria estreitar o escopo da aplicação do SIMPLES a empresas onde os ganhos com a formalização são mais prováveis e as resultantes distorções da organização da cadeia de valor têm menos importância. Essa reforma traria substanciais benefícios de produtividade para as empresas e fomentaria a inclusão. A um custo fiscal significativamente mais baixo, o programa *Microempreendedor Individual*, com teto de volume de negócios em 20.000 dólares, contribuiu para diminuir a informalidade entre empresários de baixa renda, principalmente mulheres (OCDE, 2012c).

Benefícios fiscais especiais também foram dados a eletrônicos e veículos produzidos domesticamente, bem como para promoção da modernização tecnológica, quase sempre com proteção comercial. Recentemente, considerou-se que algumas dessas medidas violaram as disposições da OMC (OMC, 2017). Na maioria dos casos, elas fizeram subir os preços ao consumidor e a renda dos produtores, mas não há evidência sólida de que houve efeitos positivos no longo prazo. Além disso, incentivos fiscais de larga escala para produtores da Zona Franca de Manaus, localizada no estado do Amazonas, e algumas outras zonas especiais custam cerca de 0,4% do PIB por ano. A submissão desses regimes especiais a avaliações sistemáticas permitiria identificar o escopo para redução dessas despesas fiscais.

As empresas estatais desempenham um papel considerável no Brasil. Existem 141 empresas estatais no Brasil, com receitas da ordem de 5% do PIB (OCDE, 2015b; OCDE, 2012a). As autoridades aprovaram uma nova lei das estatais como primeiro passo para harmonizar e aperfeiçoar a governança em 2016, e anunciaram um pacote de privatizações de empresas estatais em 2017, incluindo a Eletrobrás, empresa geradora de eletricidade, campos de petróleo, linhas de transmissão de energia, ferrovias e diversos aeroportos. Embora as privatizações gerem receitas pontuais que podem ajudar a melhorar as contas fiscais no curto prazo, a principal razão para sua realização deve ser o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e o incremento da eficiência. No Brasil, as posições gerenciais das empresas estatais têm sido preenchidas por indicações políticas, na maioria das vezes, o que tende a afetar a qualidade da administração e da governança e, no nível estadual, os partidos políticos têm grande influência sobre as estatais locais. Isso sugere que há espaço para ganhos de eficiência na operação privada. As Diretrizes sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais da OCDE (OCDE, 2015b) é uma poderosa ferramenta para abordar desafios de governança normalmente enfrentados por empresas estatais e atribuíveis à interferência política, à falta de incentivos para aperfeiçoamento da governança e a acordos institucionais complexos.

As estimativas sugerem que essas propostas de aumento da eficiência nos gastos poderiam gerar economia fiscal anual de até 7,9% do PIB (Tabela 4).

Tabela 4. Possíveis economias com o aumento da eficiência dos gastos públicos

Medida	Economia potencial anual
Reforma das transferências sociais, inclusive reforma das pensões contributivas, pensões não contributivas de assistência social e eliminação gradual dos programas trabalhistas Abono Salarial e Salário Família (efeito máximo a ser obtido em 10 anos, devido às regras de transição)	Até 2,7% do PIB
O aumento da eficiência dos gastos no setor de saúde, inclusive a integração das assistências básica e avançada, a cobertura universal de assistência básica e o aumento da eficiência de hospitais e profissionais de saúde	0,3% do PIB
A retirada da dedutibilidade fiscal federal das contribuições aos planos de saúde privados	0,3% do PIB
A eliminação da ineficiência nos ensinos fundamental e médio, bem como nas instituições federais de educação superior	1,5% do PIB
Alinhamento dos níveis de pagamento do setor público aos salários do setor privado	0,9% do PIB
Reforma do regime fiscal das pequenas e médias empresas no contexto de uma reforma fiscal mais ampla	até 1,2% do PIB
Redução das exonerações fiscais e dos subsídios direcionados ao setor industrial	até 0,8% do PIB
Aperfeiçoamento dos contratos públicos	0,2%
TOTAL	**Até 7,9% do PIB**

Fonte: Estimativas dos funcionários do Banco Mundial com base nas estimativas do Banco Mundial (2017), OCDE.

Aperfeiçoamento do quadro fiscal

O Brasil obteve grande progresso em seu quadro fiscal, incluindo o novo teto de gastos e a recém-estabelecida Instituição Fiscal Independente (IFI), que tem publicado relatórios mensais de grande qualidade, com projeções e cenários fiscais. O estabelecimento de uma instituição fiscal foi recomendado em edições anteriores de Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil (Tabela 5). A transparência fiscal também teve progressos (FMI, 2017b). Avaliações periódicas e sistemáticas de impacto dos principais itens de despesas poderiam levar a melhorias adicionais. Além disso, a prática difundida de parlamentares fazerem emendas orçamentárias para projetos em sua base eleitoral poderia ser reduzida e voltada mais transparente, pois as evidências empíricas sugerem uma conexão entre essas emendas e corrupção (Azevedo e Colaço, 2010). Sem auditorias sistemáticas, esses orçamentos são utilizados principalmente para a construção de coalizões, o que fica comprovado pelos abruptos aumentos no orçamento antes das principais votações parlamentares.

Tabela 5. Recomendações anteriores da OCDE sobre as políticas macroeconômicas

Recomendações	Medidas tomadas desde a realização do Relatório 2015
Implantar o ajuste fiscal em linha com os objetivos de médio prazo, inclusive a estabilização da dívida bruta.	Planos para o ajuste fiscal já foram feitos, particularmente com o novo teto de gastos.
Aumentar gradualmente a idade de aposentadoria e indexar os benefícios aos preços ao consumidor, não ao salário mínimo.	Um projeto de lei de reforma previdenciária está sendo discutido no Congresso, mas ainda não foi votado.
Adotar uma regra de gastos e reduzir a rigidez do orçamento a traves de uma redução da afetação de receitas e uma flexibilização das despesas obrigatórias em certos itens. Consolidar a supervisão fiscal para monitorar ex ante a conformidade com a regra fiscal.	A regra de gastos foi adotada, a indexação ao PIB dos gastos federais mínimos com saúde e educação foi removida e uma instituição fiscal independente (IFI) foi criado com êxito.
Eliminar gradualmente a dedutibilidade fiscal das despesas com planos de saúde privados para liberar mais recursos para o SUS.	Nenhuma medida foi tomada.
Estabelecer prazos fixos para o mandato do presidente do Banco Central e dos os membros do Comitê de Política Monetária.	Nenhuma medida foi tomada.
Ajustar com maior frequência a taxa do empréstimo compulsório (TJLP), em linha com a taxa da política monetária (SELIC).	A taxa do empréstimo compulsório (TJLP) foi substituída por uma nova taxa chamada TLP, a qual convergirá para as taxas de mercado nos próximos 5 anos.

Aperfeiçoamento da governança e redução da corrupção

O Brasil está em 79º lugar entre os 176 países listados na última publicação do índice de corrupção da Transparência Internacional (TI, 2016). Práticas de corrupção e propina, como as reveladas nos últimos anos (consulte aCaixa 3), fazem com que os recursos públicos sejam desperdiçados e exacerbam as desigualdades de renda, ao permitir que servidores públicos e empresas desviem os recursos do contribuinte. As evidências surgiram principalmente no contexto das contratações públicas, inclusive por empresas estatais, do crédito subsidiado e dos incentivos fiscais para empresas e setores específicos. As concessões de infraestrutura também são vulneráveis ao conluio entre licitantes e à corrupção, pois as estimativas sugerem que doações de campanha de empresas fizeram com que aumentasse significativamente a probabilidade de essas empresas ganharem contratações públicas (Boas et al., 2014). A regulação financeira dos partidos e das campanhas políticas, atualmente em discussão no Brasil, é crucial para evitar que interesses particulares poderosos capturem o processo político, deixando o crescimento menos inclusivo e fazendo com que caia a confiança no governo (OCDE, 2016d).

Caixa 3. Investigações recentes de corrupção

Uma série de denúncias de corrupção começou a aparecer no Brasil em 2014, associadas ao termo "Operação Lava Jato". As investigações, facilitadas por uma nova lei anticorrupção e pelo escopo ampliado dos acordos de delação premiada, inicialmente colocaram o foco na empresa estatal de petróleo, Petrobrás, mas depois estenderam-se a outros setores, inclusive construção civil, infraestrutura, energia e processamento de alimentos. Por meio de acordos de delação premiada, executivos de empresas implicaram políticos, sendo que alguns deles já foram sentenciados. Em muitos casos, as investigações ainda estão em andamento.

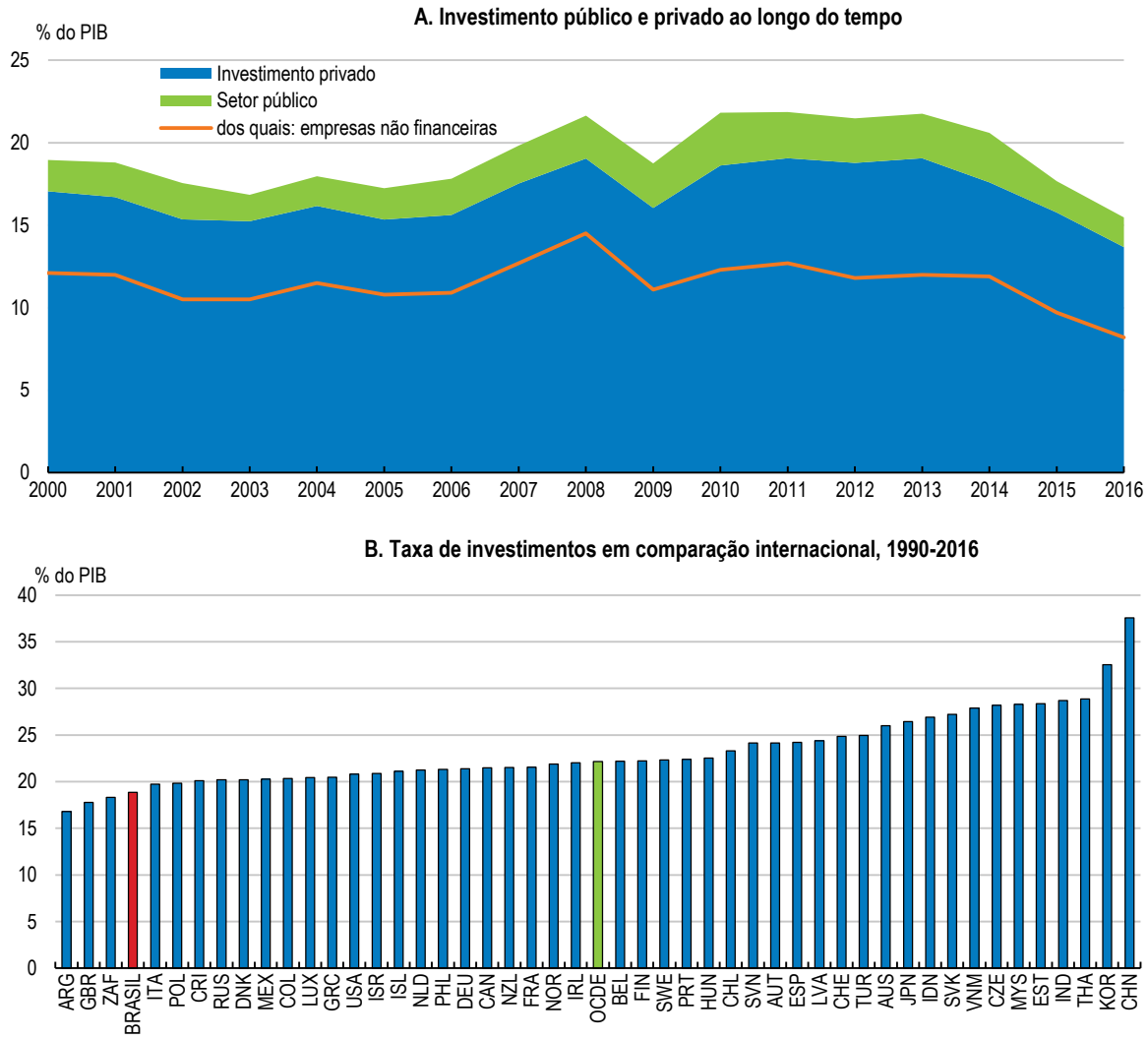
O aperfeiçoamento da transparência e da responsabilização são fundamentais para abordar as causas enraizadas da corrupção. O Brasil já tem uma lei da transparência, mas, apesar dos progressos no nível federal, sua implantação não é uniforme em todos os estados e municípios. Informações essenciais sobre contratos de fornecimento, cuja divulgação é obrigatória de acordo com a lei, nem sempre são apresentadas (Mohallem e Ragazzo, 2017). Além disso, instituições responsáveis pelo combate à corrupção poderiam colaborar melhor, às vezes, apesar da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) (Mohallem e Ragazzo, 2017). Ao mesmo tempo, os recentes progressos em expor e abrir processos judiciais para as acusações de corrupção são notáveis e mostram a força do judiciário no Brasil.

Os esforços de combate à corrupção devem incluir uma avaliação completa das leis de contratação pública, em particular o modo com que suas muitas complexidades e isenções afetam a integridade dos processos de licitação e a concorrência. Essa revisão também deve cobrir o risco de conluio em licitações públicas, que é substancial. A redução do conluio reduzirá os preços pagos pelas autoridades públicas e as oportunidades de corromper o processo (OCDE, 2010b; OCDE, 2014). As regras relativas aos conflitos de interesse, incompatibilidades e imparcialidade nas contratações públicas poderiam ser otimizadas e fortalecidas. O uso obrigatório de órgãos de compra centralizados, os quais estão menos propensos à corrupção, poderia ser expandido juntamente com o treinamento sistemático dos servidores responsáveis pelas contratações públicas sobre estruturação eficaz das licitações e detecção eficaz de práticas de conluio (OCDE, 2012b). Os procedimentos de denúncia estão presentemente prejudicados por competências sobrepostas e sistemas paralelos para ofensas semelhantes, dificultando a proteção eficaz dos denunciantes. A maioria dos países da OCDE possui leis dedicadas para proteção dos denunciantes, mas o Brasil não (OCDE, 2016c). Em relação à propina do exterior, o Brasil tem aumentado significativamente sua capacidade de investigar de modo proativo o recebimento de propinas do exterior, em cooperação próxima e em coordenação com outros participantes da Convenção Anticorrupção da OCDE (OCDE, 2017e).

Aumentar o investimento é uma das principais prioridades das políticas

O nível do investimento tem declinado continuamente desde 2013, e está baixo na comparação internacional (Figura 21). Um maior nível de investimento elevaria o potencial de crescimento da economia e fortaleceria o crescimento da produtividade, possibilitando aumentos salariais sem colocar em risco a competitividade dos produtores domésticos.

Figura 21. Após anos de declínio, o investimento está baixo na comparação internacional

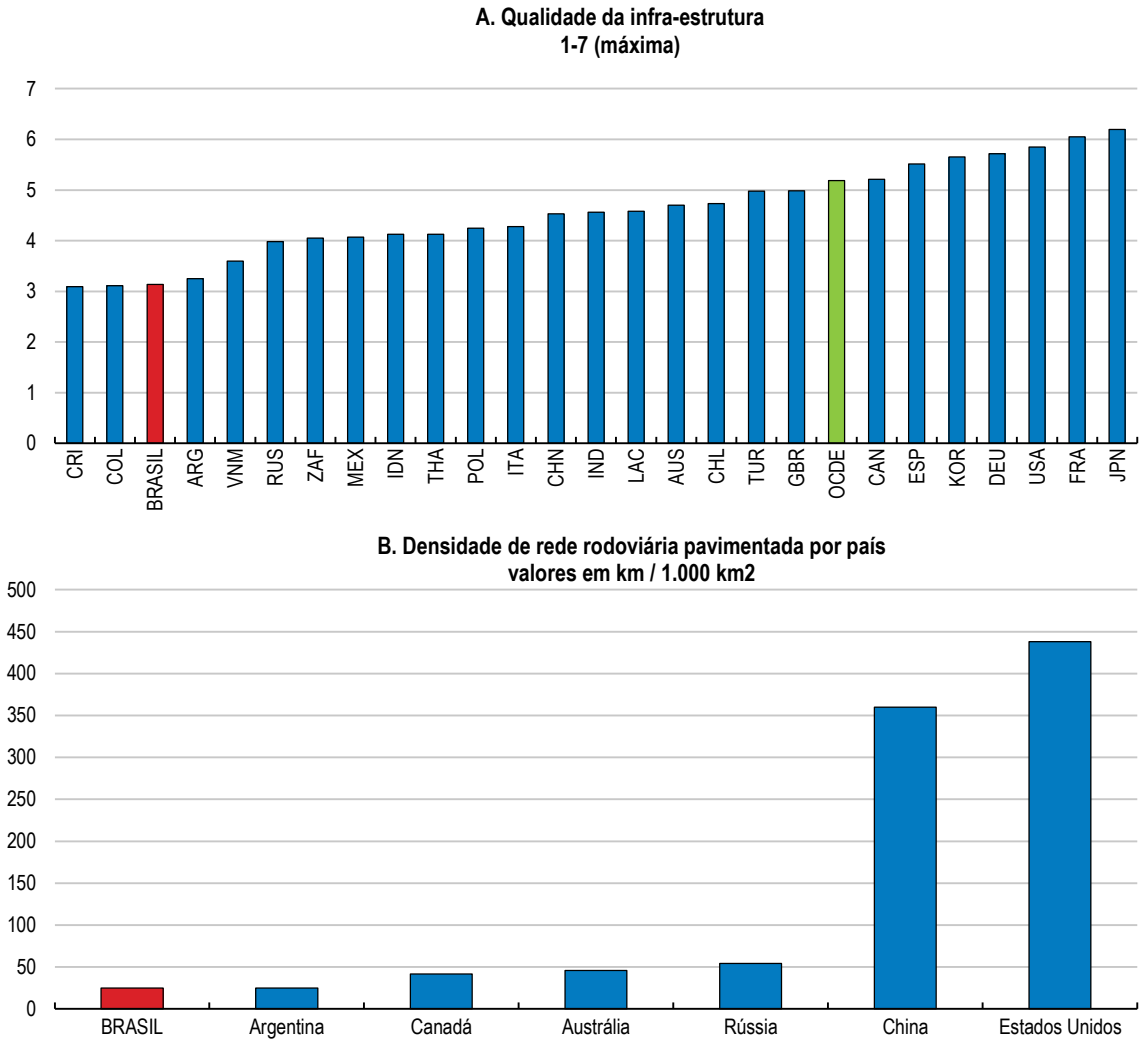


Fonte: Banco de dados Perspectivas Econômicas da OCDE, IBGE, CEMEC (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655567

O investimento em infraestrutura é particularmente importante. Entre 138 países, o Brasil ocupa atualmente a 116ª posição em qualidade de infraestrutura, de acordo com a última pesquisa do Fórum Econômico Mundial, após anos perdendo terreno para outros países. Deficiências de qualidade são comuns a muitas áreas de infraestrutura (Figura 22).

Figura 22. A qualidade da infraestrutura é baixa



Fonte: Fórum Econômico Mundial, banco de dados de Indicador de Competitividade Global; CNT, disponível em http://pesquisarodovias.cnt.org.br/. Os dados são de 2016.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655586

Aprimoramento das opções de financiamento do investimento

Acesso a financiamento e altos custos de crédito são grandes obstáculos ao investimento. Dominados pelo BNDES, os mercados de crédito corporativo de longo prazo possivelmente não estejam alocando de modo eficaz os escassos fundos disponíveis, pois mesmo os investimentos de longo prazo estão majoritariamente fluindo para o curto prazo, principalmente instrumentos overnight. É provável que um mercado de crédito privado e competitivo levaria a melhores resultados, e é agora que as condições para o seu desenvolvimento estão melhores do que nunca, pois as taxas de empréstimo do BNDES estão convergindo para as taxas de mercado e o rendimento dos títulos seguros do governo caíram.

Caracterizados por prazos particularmente longos, 53% dos empréstimos para infraestrutura foram estendidos pelo BNDES, cujos recursos serão insuficientes para

cobrir as necessidades futuras de infraestrutura. Atrair mais financiamento privado exige uma variedade de produtos financeiros para atender diferentes tipos de investidores, como bancos internacionais, fundos soberanos, fundos de pensão estrangeiros e bancos multilaterais de desenvolvimento.

O BNDES poderia evoluir, deixando de ser a principal fonte de financiamento de infraestrutura no Brasil para servir como catalisador da mobilização de financiamento privado, inclusive do exterior. Exigir co-financiamento privado em empréstimos do BNDES é uma maneira de envolver os credores privados. Para grandes empréstimos de infraestrutura, o BNDES poderia organizar empréstimos com um consórcio de diversos bancos. O BNDES também poderia liderar a criação de instrumentos financeiros estruturados, tranches dos quais poderiam ser compradas por um número maior de investidores institucionais, inclusive aqueles que estão limitados a ativos com grau de investimento. Ao reproduzir as práticas de credores multilaterais, o próprio BNDES poderia investir em dívida subordinada ou dívida mezanino com capacidade de absorver perdas para reduzir o perfil de risco de outros investidores, ou fornecer garantias contra determinados tipos de risco para complementar mercados de seguros incompletos. Mudar o foco do empréstimo para esses tipos de instrumentos, alguns dos quais já foram usados pelo BNDES anteriormente, aumentaria a eficácia da utilização do balanço do BNDES, o qual, por sua vez, poderia ser bastante reduzido para abrir espaço para credores privados. Ao mesmo tempo, o BNDES poderia orientar seus empréstimos para áreas específicas onde o setor privado tem dificuldades para operar e onde as falhas do mercado são particularmente relevantes, por exemplo, o financiamento de pequenas start-ups e de projetos de inovação. Na maioria dos países da OCDE que possuem bancos públicos de desenvolvimento, o foco está centrado nessas áreas específicas.

O BNDES também poderia assumir um papel de liderança na transição para o modelo de financiamento de projeto mesmo, o qual limita os recursos do credor aos ativos e fluxos do projeto, limitando os riscos para investidores de capital. Atualmente, a maioria dos empréstimos do BNDES exigem garantias das empresas patrocinadoras, estreitando o leque de investidores de capital as maiores empresas industriais, de serviços públicos e de construção. Como muitas grandes empresas de construção enfraqueceram-se devido aos escândalos de corrupção, a diversificação da base de investidores de capital, inclusive os fundos de investimento ou fundos de pensão, tornou-se mais urgente.

Melhoria do ambiente de negócios para aumentar o retorno dos investimentos

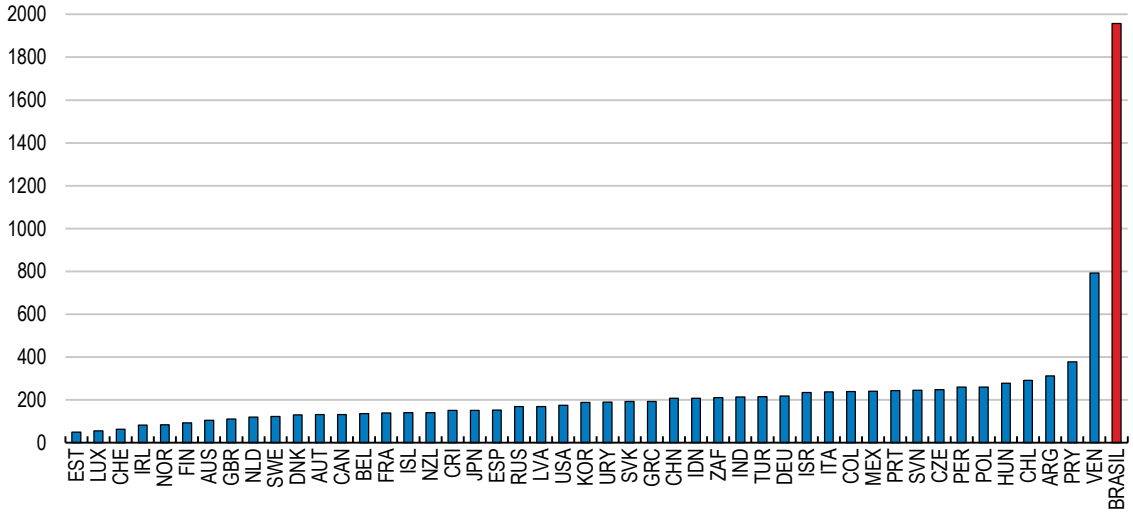
Além das dificuldades para ter acesso a financiamento, o baixo nível de investimento do Brasil reflete um ambiente de negócios desfavorável, aumentando custos e cerceando o retorno dos investimentos. A realização de reformas em diversas áreas seria um grande passo e poderia ser o empurrão muito necessário ao investimento no Brasil.

Um dos elementos-chave é o fragmentado sistema de impostos sobre o consumo (os chamados impostos indiretos), o qual eleva o custo do capital ao limitar os reembolsos do imposto pago sobre ativos fixos e faz do Brasil o país com os mais altos custos de conformidade fiscal (Figura 23). Os seis tributos sobre o consumo existentes no Brasil são cobrados em parte pelo governo federal e em parte pelos estados, cada um dos quais aplicando seu próprio código fiscal, base tributária e alíquotas de impostos. As empresas que desejam oferecer mercadorias e serviços em nível nacional devem cumprir as regras fiscais de todos os estados (CNI, 2014). Os créditos tributários para insumos intermediários são acumulados somente se forem incorporados à mercadoria final

vendida, resultando em uso intensivo de contadores fiscais e frequentes processos judiciais litigiosos.

Figura 23. Horas necessárias para preparar os impostos

Para uma empresa industrial de referência, 2017



Fonte: Banco Mundial (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655605

Uma solução seria consolidar os diferentes tributos sobre o consumo em um único imposto sobre valor agregado com regras simples - seguindo o exemplo recente da Índia – como recomendado no Relatório Econômico da OCDE sobre o Brasil de 2015 (OCDE, 2017c, OCDE, 2015g). O governo federal poderia sair na frente e consolidar seus próprios impostos sobre o consumo em um único imposto sobre valor agregado com uma ampla base, reembolso total para IVA pago nos insumos e taxa zero para exportações. Assim que esse imposto fosse estabelecido, os impostos estaduais poderiam ser integrados a esse sistema na forma de sobretaxas específicas do estado sobre a mesma base tributável. Isso poderia ser feito gradualmente e não impediria que diferentes estados aplicassem taxas diferentes, desde que a base fiscal fosse uniforme e o princípio de destino fosse aplicado consistentemente ao comércio entre estados. A compensação temporária, via governo federal, de alguns estados que provavelmente enfrentarão perdas de receita por seguirem o princípio da destinação, pode permitir que esses estados façam um ajuste gradual e facilitaria a obtenção de um consenso, como aconteceu na Índia (OCDE, 2017d).

Muitas indústrias são caracterizadas por um baixo nível de concorrência, o que levar a rígidas estruturas industriais onde as empresas com forte desempenho têm mais dificuldade de crescer à custa de empresas com baixa produtividade. Isso fez com que os recursos ficassem presos nas empresas de baixa produtividade, com menos oportunidades de investimento, e cerceou os incentivos à inovação e à modernização tecnológica (Pinheiro, 2013; IEDI, 2011; IEDI, 2014; Banco Mundial, 2018).

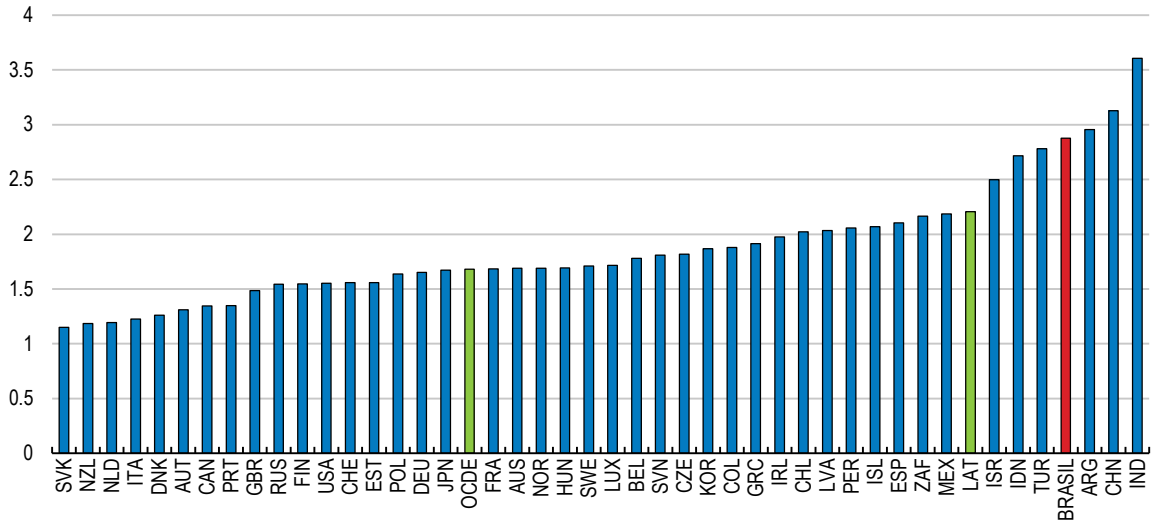
Tanto as barreiras de entrada nacionais e a falta de concorrência estrangeira contribuíram para isso. O Brasil tem espaço para reduzir os custos administrativos e otimizar os procedimentos de licenciamento de novos negócios, garantindo que a regulamentação não

prejudique desnecessariamente a concorrência (Figura 24). Portugal, por exemplo, teve experiências positivas com a aplicação da regra "silêncio significa consentimento " em áreas de licenciamento sem preocupações importantes com a segurança o com o meio ambiente. De modo mais geral, o Guia para a Avaliação de Concorrência da OCDE (OECD Competition Toolkit, OCDE, 2010a) oferece diretrizes não apenas para identificar mas também para revisar as políticas que restringem indevidamente a concorrência. Os resultados empíricos sugerem que altos custos administrativos estão ligados a menor produtividade das empresas (Arnold e Flach, 2018).

Finalmente, as políticas industriais devem dar tratamento neutro a todas as empresas incumbentes e entrantes, e a todos os diferentes setores de atividade. No passado, muitas políticas industriais contribuíram para cimentar as estruturas industriais existentes, mas a saída de empresas menos produtivas libera os recursos que são necessários para que as empresas mais bem-sucedidas cresçam até uma escala eficiente (Andrews et al., 2017). Além disso, a concessão de licenças ambientais poderia ser otimizada e ficar mais previsível, sem abrir a porta para isenções irrestritas ao licenciamento.

Figura 24. As barreiras regulatórias aos empreendimentos são altas

O indicador tem uma escala de 0 (a menos restritiva) a 6 (a mais restritiva), 2013



Nota: LAT inclui Argentina, Chile, Colômbia e México. Os dados da Argentina são de 2016.
Fonte: Indicadores de Regulamentação de Mercado do Produto da OCDE, 2013, disponíveis em www.oecd.org/eco/pmr.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655624

Na infraestrutura, a revisão de algumas das atuais regulamentações e práticas, particularmente para estruturar e preparar projetos e nos níveis subnacionais, poderia elevar o investimento. Devido à falta de capacidade técnica, alguns projetos foram estruturados pelas mesmas empresas (ou suas subsidiárias) que, depois, apresentaram propostas. Isso reduz o número de propostas recebidas, em alguns casos a somente uma proposta, e abre a porta para comportamento anticoncorrencial (Banco Mundial, 2016). A capacidade de estruturar projetos de infraestrutura poderia aumentar se os servidores envolvidos na estruturação da infraestrutura recebessem mais treinamento. Ao mesmo tempo, o BNDES formou um grupo de grande capacidade técnica para estruturação de

projetos. As autoridades estaduais e municipais poderiam usar esse conhecimento mais amplamente.

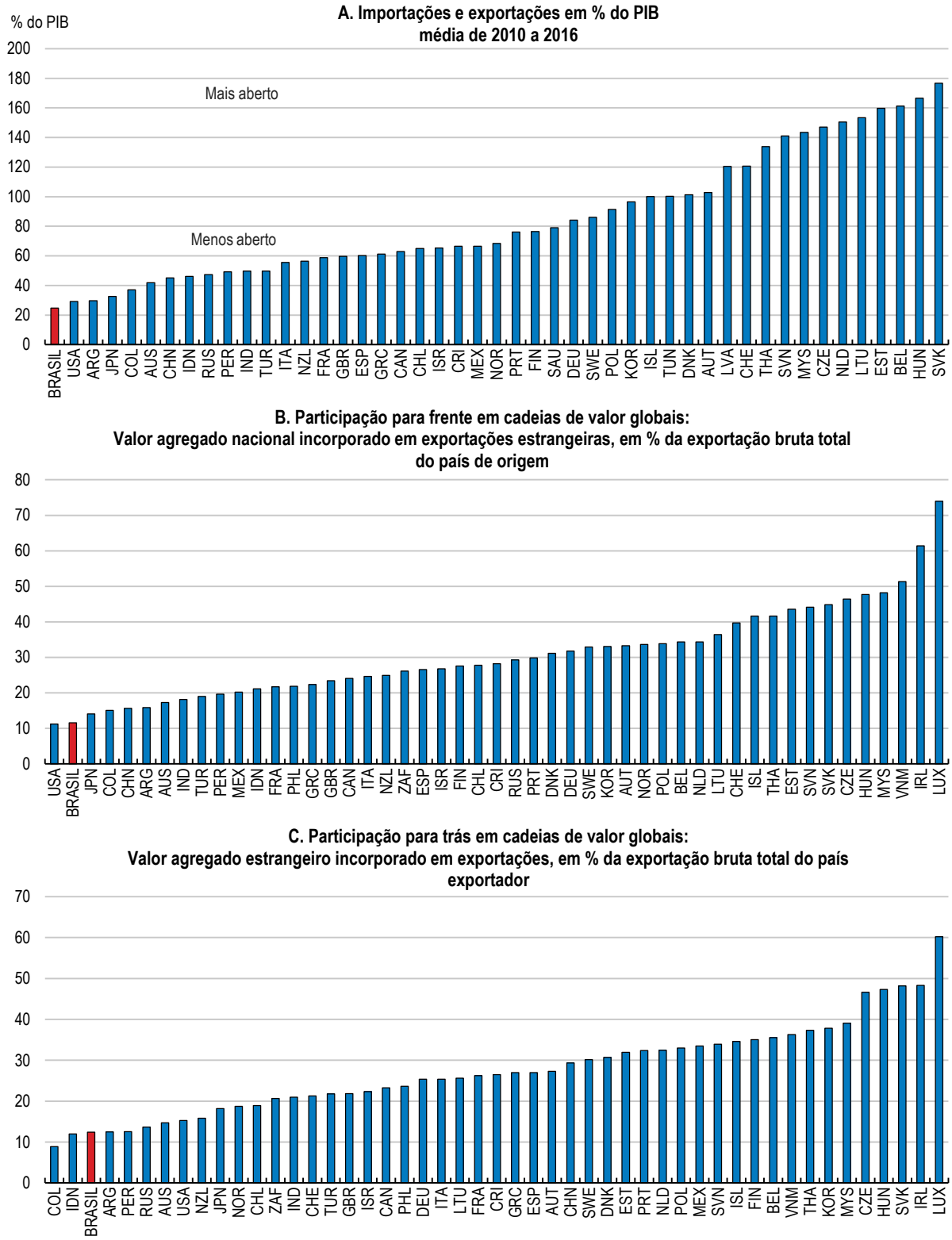
Embora o Brasil tenha 20 anos de experiência na utilização de concessões remuneradas por tarifas pagas pelo usuário, as parcerias público-privadas (PPPs) poderiam servir como ferramenta adicional a ser utilizada onde é difícil implantar tarifas a serem pagas pelo usuário. Apesar da lei federal das PPPs, poucas foram feitas até agora, a maioria envolvendo governos subnacionais. A unificação das políticas e processos relativos à priorização, preparação, estruturação e condução de concorrências para PPPs entre uma jurisdição e outra poderia reduzir a incerteza e os custos para investidores (Banco Mundial, 2016). No entanto, em alguns países, as PPPs foram uma opção atraente no passado porque os passivos futuros associados não foram adequadamente registrados no orçamento, o que mostra os perigos de usar as PPPs sem uma estrutura contábil adequada e transparente. Essas experiências deixaram a lição de que é importante incorporar na estrutura orçamentária de médio prazo todas as consequências que as PPPs tiverem sobre o orçamento.

Em 2016, a nova lei de parceria em investimento criou uma entidade central ligada diretamente à presidência, cuja tarefa é selecionar e priorizar projetos e monitorar sua implantação. O papel coordenador dessa entidade central seria semelhante ao planejamento de infraestrutura feito no caso da rede de eletricidade. A *Secretaria Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos* está em linha com as melhores práticas internacionais e deve continuar a usufruir de recursos abundantes, tanto financeiros quanto humanos. As preocupações ambientais também devem fazer parte do planejamento da infraestrutura.

Apoio à integração regional e à economia mundial

Com as exportações e as importações em menos de um quarto do PIB, a economia está significativamente menos integrada à economia mundial do que outras economias de mercado emergentes de tamanho similar (Figura 25). Isso reflete diversas décadas de políticas voltadas para o mercado interno, inclusive a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações. Participando pouco no comércio internacional, o Brasil permaneceu à margem das redes de valor globais, pois as exportações contêm, em sua maior parte, valores agregados nacionais e não alimentam muito em exportações de outros países. A única ligação discernível do Brasil com as redes de valor globais é com a vizinha Argentina, sem qualquer outro vínculo de negócios significativo na região, enquanto muitas economias asiáticas estão fortemente interligadas por relações comerciais, tanto entre elas como com as economias avançadas (Figura 26).

Figura 25. A exposição ao comércio e a participação em redes de valor globais são baixas

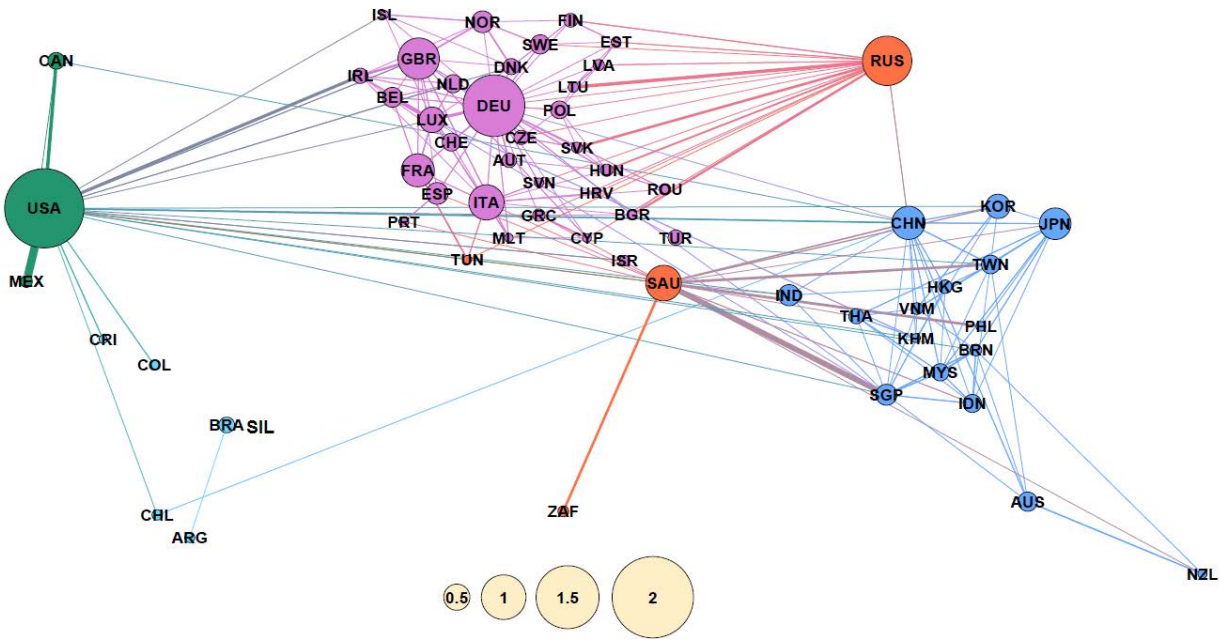


Fonte: Banco de Dados de Perspectivas Econômicas da OCDE, OCDE, TiVA Nowcast Estimates.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655643

Figura 26. O Brasil tem se mantido à margem das redes de valor globais

Mapa das redes de valor globais



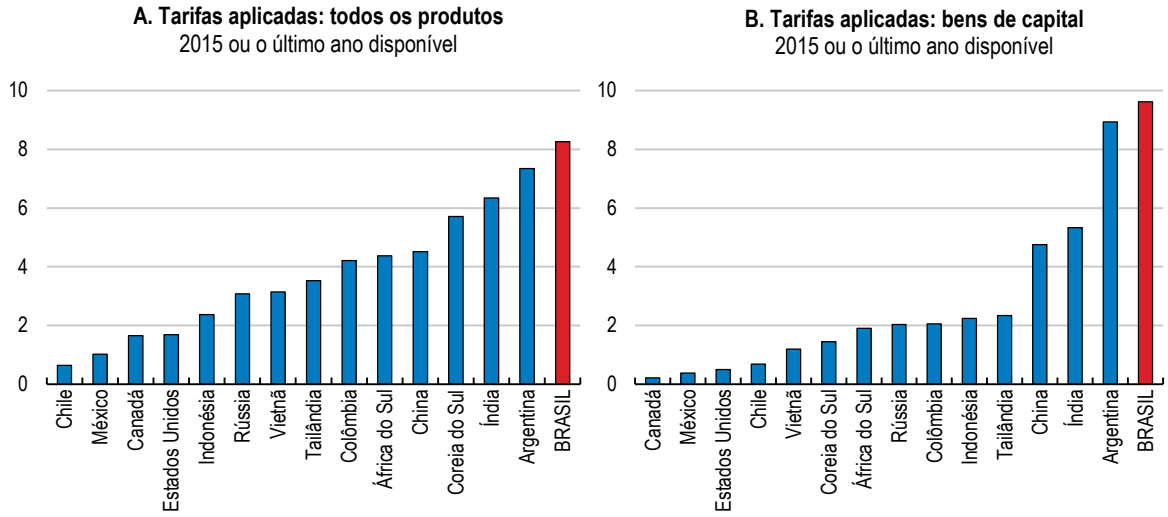
Nota: Um círculo maior indica uma economia cujos setores estão mais conectados às redes de produção globais. Uma linea reflete fluxos de insumos maiores a 2% do total dos insumos usados na economia importadora o exportadora.

Fonte: Criscuolo e Timmins (2017).

A economia está isolada das oportunidades globais e da concorrência externa

Esta situação reflete barreiras comerciais de diversas formas. Os níveis médios das tarifas ponderados pelas importações estão quase duas vezes maior do que na vizinha Colômbia e mais de 8 vezes maior do que no México e no Chile (Figura 27). A taxa de tarifa aplicada mais frequentemente no Brasil é 14%, enquanto cerca de 450 posições estão no nível máximo de 35%, inclusive têxteis, vestuário, couro e veículos automotores. Os níveis eficazes de proteção resultantes do efeito cascata das tarifas nos diferentes níveis da cadeia de produção estão em 26%, na média, mas variam de 40% a 130% para têxteis, vestuário e veículos automotores, em ordem crescente (Castilho e Miranda, 2017). O Brasil é o país com o maior número de posições pautais acima de 10%. Além das tarifas, diversas exigências de conteúdo nacional acrescentam à proteção dos produtores nacionais e simulações de modelo sugerem que esses fatores são a causa fundamental das significativas reduções em importações e exportações (Stone et al, 2015).

Figura 27. As barreiras comerciais estão altas, principalmente para os bens de capital



Fonte: Banco de dados da Solução Comercial Integrada Mundial (WITS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655662

As altas barreiras comerciais impedem que o Brasil aproveite os diversos benefícios de uma economia global cada vez mais integrada. Tanto os consumidores quanto as empresas que compram bens intermediários ou bens de capital estão pagando preços bem mais altos do que em outros países. As barreiras comerciais a bens de capital costumam ser ainda maiores do que as tarifas médias e esse pode ser um bom lugar para começar a redução das tarifas, pois os benefícios advindos de bens de capital mais baratos se espalhariam por toda a economia. Um regime tributário especial cujo propósito é reduzir tarifas de importação sobre bens de capital está em vigor, mas é aplicável somente se não existir nenhum produto nacional equivalente e o Brasil tem uma indústria de bens de capital de tamanho considerável. Na América Latina e entre as economias de mercado emergentes, as empresas brasileiras são as que menos usam insumos importados, o que contribui para a baixa produtividade das empresas (Brambilla et al., 2016).

Além disso, estimular a concorrência fomentará o crescimento e a criação de empregos. A abertura seria provavelmente o jeito mais eficaz de fortalecer as pressões da concorrência em muitas indústrias. Isso também beneficiaria o desempenho das exportações brasileiras, que caiu quase 25% nos últimos 15 anos, enquanto o desempenho das exportações no México aumentou 25%. Dada a baixa integração comercial das empresas brasileiras, de modo geral, elas também tiveram uma fraca participação nas redes de valor globais. Na América Latina, o México e o Chile são exemplos de como o comércio e a integração às redes de valor globais podem contribuir com o crescimento econômico e a resiliência (OCDE, 2017b, OCDE, 2015c).

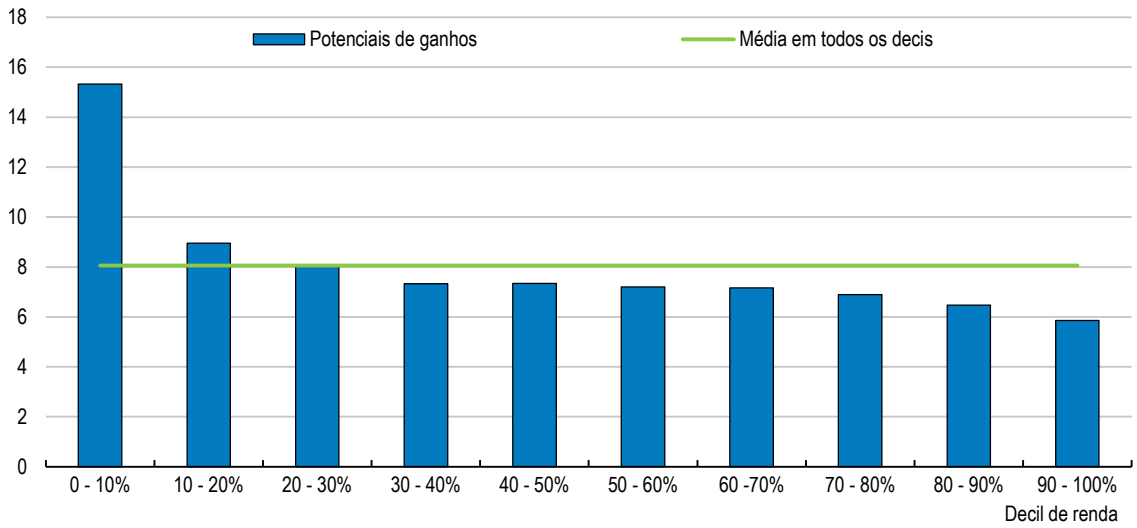
Uma maior integração com o comércio internacional fomentaria o crescimento e o progresso social

Para aumentar a produtividade, que tem estado estagnada nos últimos 15 anos, será necessário aproveitar melhor as oportunidades globais. O efeito mais evidente e imediato de barreiras comerciais menores é a queda no preço dos importados aos consumidores. As estimativas sugerem que o poder de compra dos consumidores brasileiros poderia

aumentar 8% sem as barreiras comerciais (Figura 28). Além disso, esses benefícios são altamente progressivos, pois as famílias de menor renda gastam uma parte maior de suas rendas em bens comercializáveis como comida, eletrodomésticos, móveis e roupas. A análise detalhada da redução da proteção comercial, considerando diferenças na cesta de consumo das famílias, sugere que o decil de menor renda poderia ganhar até 15% em termos de maior poder de compra, comparado a 6% do decil superior (Arnold et al., 2018). Portanto, tarifas menores trariam benefícios aos consumidores pobres, inclusive para mulheres que são arrimo de família (UN-IANWGE, 2011). A redução das tarifas não resultaria em perdas tributárias importantes, pois elas estão atualmente em cerca de 0,5% do PIB; e os efeitos de produtividade resultantes da maior integração levariam provavelmente a uma expansão da atividade e um aumento das receitas tributárias.

Figura 28. Reduzir as barreiras comerciais teria efeitos altamente progressivos

Os ganhos potenciais no poder de compra por decis de distribuição de renda



Fonte: Arnold et al. (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655681

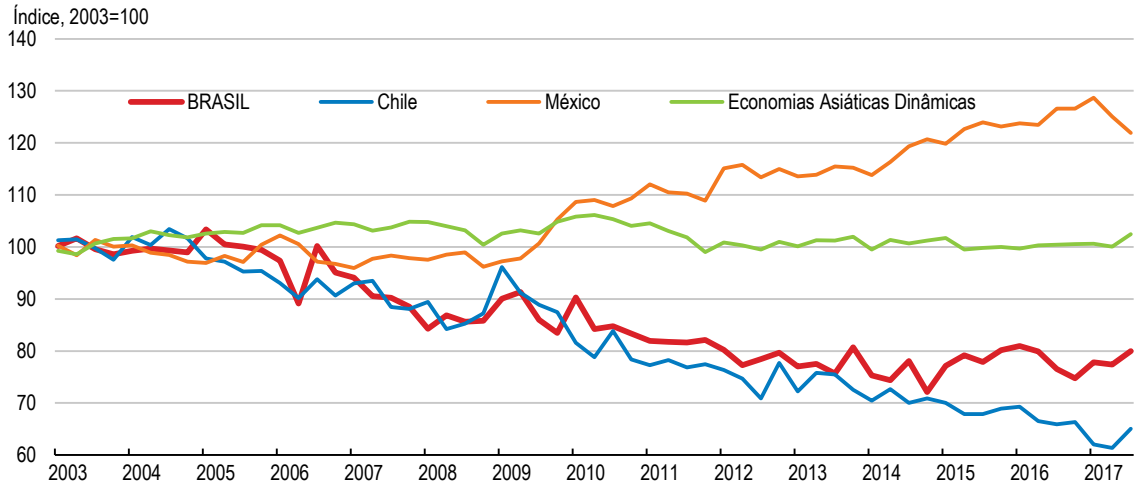
Em relação a empresas e emprego, os efeitos da redução das barreiras comerciais normalmente combinam benefícios de médio prazo a custos do ajuste de curto prazo. A abertura pode gerar realocações de recursos entre setores e empresas, incluindo perdas de emprego em algumas áreas e criação de empregos em outras. Por um lado, as empresas - assim como os consumidores - ganham acesso mais fácil a insumos intermediários e de capital por meio das importações, e também por meio da reação dos produtores nacionais à crescente concorrência. As reduções tarifárias dos anos 1990 dispararam substanciais benefícios de produtividade (Lisboa et al., 2010; Banco Mundial, 2018). Um estudo recente concluiu que uma redução de 1% nas tarifas de insumos aumentaria a produtividade em cerca de 2% (Gazzoli e Messa, 2017). Efeitos semelhantes foram observados em outros países (Amiti e Konings, 2007; Grossman e Helpman, 1991).

Por outro lado, barreiras comerciais mais baixas intensificam as pressões de concorrência que as empresas nacionais enfrentam em seu próprio mercado. Como resultado, algumas empresas de baixo desempenho perderão participação no mercado e, por fim, poderão ser empurradas para fora do mercado. É precisamente esse processo de realocação que

permitirá que o capital e a mão-de-obra fluam para setores ou empresas mais produtivas, onde empregos novos e melhor remunerados podem ser criados (Criscuolo et al., 2014). Uma grande parte do crescimento da produtividade nas economias avançadas pode ser atribuída a esses efeitos de realocação (Hsieh e Klenow, 2009). Para o Brasil, as estimativas sugerem ganhos potenciais de produtividade da ordem de 40% (Busso et al, 2013).

Assim como algumas empresas perdem participação no mercado nacional em caso de maior integração, outras aproveitam as novas oportunidades de exportação que surgem, expandem-se e contratam novos trabalhadores. O desempenho das exportações no Brasil foi fraco na última década e o fortalecimento das exportações seria a razão fundamental para reduzir a proteção comercial (Figura 29). Em termos de emprego total, o efeito das exportações provavelmente dominará, com trabalho analítico sugerindo que o emprego total ultrapassará 1% de ganhos (Araújo e Flaig, 2017). Além disso, a demanda por mão-de-obra de baixa qualificação provavelmente cresceria mais do que o retorno sobre o capital, sugerindo que novas oportunidades de emprego em um Brasil de economia mais aberta ajudariam desproporcionalmente os pobres (Harrison et al., 2004). Reduções anteriores na proteção comercial foram associadas a aumentos do emprego feminino (Gaddis e Pieters, 2012), em linha com as evidências internacionais que sugerem que as mulheres se beneficiam particularmente das oportunidades de emprego que surgem no contexto de maior integração (UNCTAD, 2009). Os empregos criados nas empresas exportadoras também têm maior probabilidade de serem empregos formais que pagam melhor, pois os exportadores brasileiros pagam salários 51% mais altos do que os não exportadores (Brambilla et al., 2016).

Figura 29. O desempenho das exportações tem sido fraco



Nota: O desempenho das exportações é medido como sendo o crescimento real das exportações em relação ao crescimento do mercado de exportações do país, o que representa o crescimento potencial das exportações para um país, supondo que sua participação no mercado permaneça inalterada.
Fonte: Banco de dados Perspectivas Econômicas da OCDE.

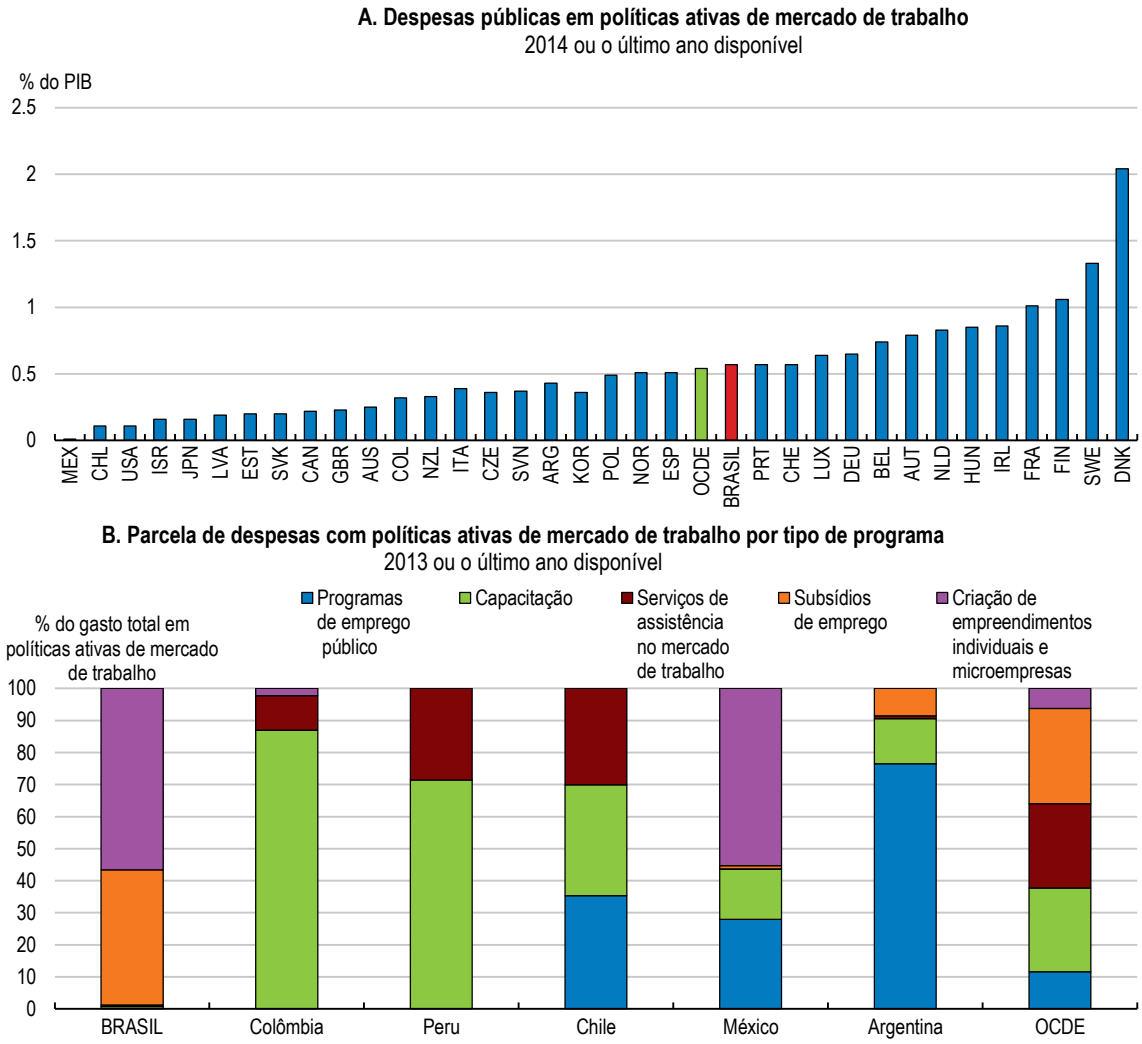
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655700

A abertura para a economia mundial costuma ter efeitos favoráveis para os pobres nas economias de mercado emergentes (Artuc et al, 2017; Porto, 2006). No entanto, para alguns trabalhadores, as realocações envolverão a necessidade de busca de outro

emprego. O Brasil tem altas taxas de rotatividade de emprego, com um terço dos funcionários mudando de emprego dentro de um ano (Assunção et al., 2017; DIEESE, 2014). Isso se deve em parte aos incentivos do sistema de segurança contra o desemprego - FGTS. Assim, maior rotatividade nas empresas no período de ajuste é provavelmente um fardo administrável para aqueles que encontram um novo emprego no mesmo setor. No entanto, quando setores inteiros contratam e os trabalhadores precisam aprender novas habilidades, os custos do ajuste podem ser mais substanciais. Análises empíricas usando a variação exógena das taxas de câmbio para substituir mudanças em proteção comercial eficaz sugerem que isso afetaria somente um número muito limitado de setores, incluindo vestuário e têxteis, máquinas e produtos metalúrgicos, enquanto todos os outros setores estariam propensos a se saírem bem no enfrentamento da concorrência estrangeira mais forte (Arnold et al., 2018). Simulações de modelo realizadas por Messa (2017) também indicam efeitos de contração somente para os setores de vestuário e couro. Em outros setores, o efeito é menor ou positivo.

Para os trabalhadores afetados, políticas de mercado de trabalho ativas podem ajudar bastante a reduzir o custo do ajuste. Essas políticas, cujo foco deveria ser a proteção dos trabalhadores, não a proteção dos empregos, setores econômicos ou empresas, podem ajudar os trabalhadores a passar de um setor para outro por meio de treinamento, assistência na busca por emprego e medidas de ativação (Banco Mundial, 2013; Flanagan e Khor, 2012). Embora o gasto total com as políticas vigentes para o mercado de trabalho esteja próximo da média da OCDE, a composição desse gasto está muito centrada no apoio ao emprego independente e nos subsídios ao emprego (Figura 30). Esses programas são normalmente menos eficazes em relação ao aumento da empregabilidade futura dos participantes (Brown e Koettl, 2015). No mesmo sentido, o efeito dos subsídios ao emprego tendem a ter vida curta. Assim, deslocar os gastos para esses sistemas que apoiam a aquisição de novas capacitações, por exemplo, treinamento, daria mais suporte à preparação dos brasileiros para os novos empregos que serão criados. O treinamento pode ajudar os trabalhadores a se prepararem para novos empregos nos setores em expansão, e até mesmo melhorar suas chances de conseguir empregos mais bem remunerados. Os programas para treinamento dos trabalhadores - de modo que eles adquiram novas capacitações e se preparem para novos empregos em outros setores - estão apenas começando a ser implantados, mas devem receber prioridade. Paralelo a isso, uma forte rede de segurança pode proteger a renda durante o período de desemprego (consulte a discussão acima).

Figura 30. Um maior foco em capacitação e serviços poderia ajudar os trabalhadores

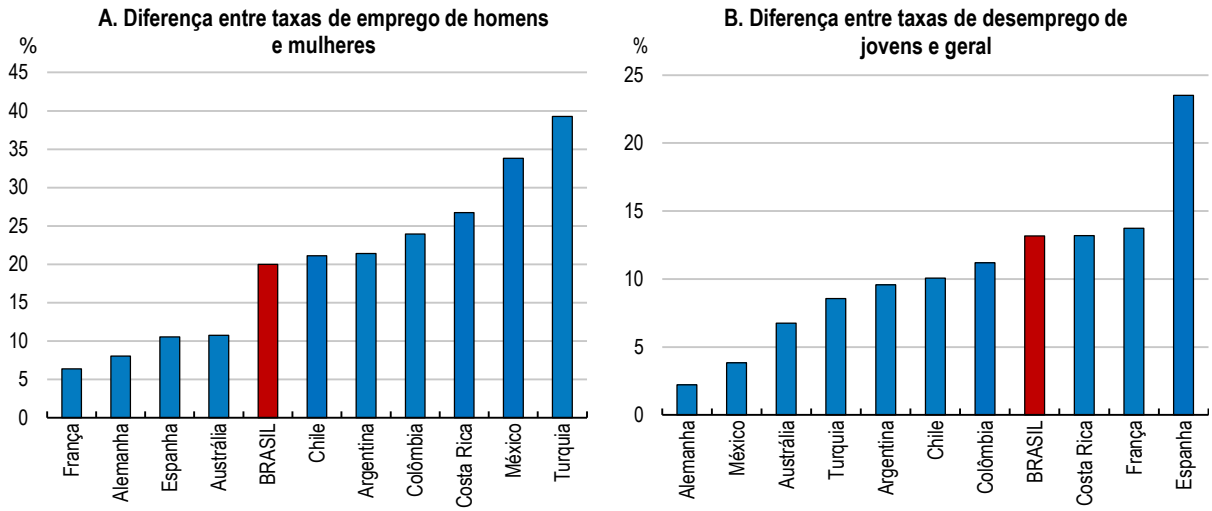


Fonte: Despesas públicas e número de participantes da OCDE no banco de dados LMP (política de mercado de trabalho); OIT; e OIT (2016) "O que funciona. Políticas de mercado de trabalho vigentes na América Latina e no Caribe."

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655719

Esforços adicionais relativos à política de treinamento também ajudarão a garantir que os benefícios da integração alcancem os jovens e as mulheres, cuja característica é possuírem um vínculo mais fraco com o mercado de trabalho (Figura 31). Políticas de mercado de trabalho ativas, com forte componente de treinamento, podem ser eficazes para reduzir as desigualdades de gênero, pois as evidências sugerem que as mulheres têm uma tendência maior a se beneficiar delas (Bergemann e van den Berg, 2007). A taxa de desemprego entre jovens no Brasil, 27%, é alta na comparação internacional; manter os jovens vinculados ao mercado de trabalho é essencial para evitar cicatrizes e exclusão social mais tarde na vida. A aquisição de capacitação é um fator crucial que determina o impacto do comércio sobre as oportunidades econômicas de mulheres e jovens (UN-IANWGE, 2011).

Figura 31. Mulheres e jovens têm vínculos mais fracos com o mercado de trabalho



Nota: Os dados do Painel A referem-se a 2015, os dados do Painel B a 2016.
Fonte: OCDEstat, ILOStat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655738

Opções de política para fortalecimento da integração

Para definir uma agenda concreta de política para integração, é necessário pensar sobre a sequência correta e sobre o papel das negociações comerciais internacionais. Sobre o anterior, é tentador argumentar que as reformas das políticas internas para fortalecer a competitividade das empresas brasileiras deveria preceder essa maior integração. Apesar do amplo espaço para melhorias, na prática, é provável que esse argumento bloqueie o progresso no curto prazo. Dada a baixa perspectiva de crescimento na ausência de reformas estruturais, o Brasil não pode ficar parado até que ocorra o consenso político sobre todas as agendas de reforma interna. Em vez disso, a redução gradual, mas viável, das barreiras comerciais deveria ser anunciada imediatamente, dando tempo às empresas nacionais para se adaptarem. As iniciativas atuais para aperfeiçoar o ambiente de negócios também serão úteis na transição para uma economia mais aberta.

Uma questão semelhante se levanta em relação ao alavancamento da abertura comercial para negociar melhor acesso ao mercado com os parceiros comerciais. O Brasil é membro do bloco econômico MERCOSUL, o que ajudou a fortalecer as ligações comerciais com outros membros do bloco, em particular com a Argentina. Ao mesmo tempo, a troca de mercadorias e serviços com o restante da região é fraca (FMI, 2017c). A integração regional poderia se beneficiar de negociações com outros blocos comerciais e países da região, como a Aliança do Pacífico e o México. Além da redução das barreiras tarifárias - as quais, no caso do Brasil, são significativamente mais baixas com respeito ao comércio com os países da região do que com os países de fora - a convergência das regras comerciais e das normas regulatórias também poderia desempenhar um papel importante. Finalmente, a relativamente baixa integração comercial entre os países da América Latina é devida a fatores geográficos e baixo investimento em infraestrutura. Isso destaca a importância de aprimorar a qualidade da infraestrutura de transporte, a eficiência da administração alfandegária e a qualidade dos serviços de logística (FMI, 2017c).

Para além da América do Sul, mais integração com grandes mercados estrangeiros teria um forte potencial de promover a concorrência e facilitar o acesso a bens intermediários. Atualmente, o Brasil tem acordos bilaterais com apenas cerca de 10% do PIB mundial, enquanto o Peru e o Chile têm acordos comerciais que cobrem cerca de 70 a 80% do PIB mundial. Negociações como as que estão sendo realizadas no momento entre o Mercosul e a União Europeia/EFTA são iniciativas importantes em que o Brasil deveria desempenhar o papel de líder, beneficiando-se da janela de oportunidade apresentada pelos recentes esforços políticos da Argentina de fomentar maior integração com a economia global.

Ao mesmo tempo, o ritmo glacial das negociações comerciais sugere que avanços unilaterais sejam feitos ao mesmo tempo que as negociações bilaterais, de acordo com um cronograma preestabelecido tanto para tarifas como para regras de conteúdo nacional, as quais deveriam ser eliminadas sem demora. Muitos países asiáticos seguiram uma estratégia de liberalização unilateral - além da realização de acordos regionais e bilaterais - com tarifas reduzidas para atrair investimentos (Baldwin, 2006).

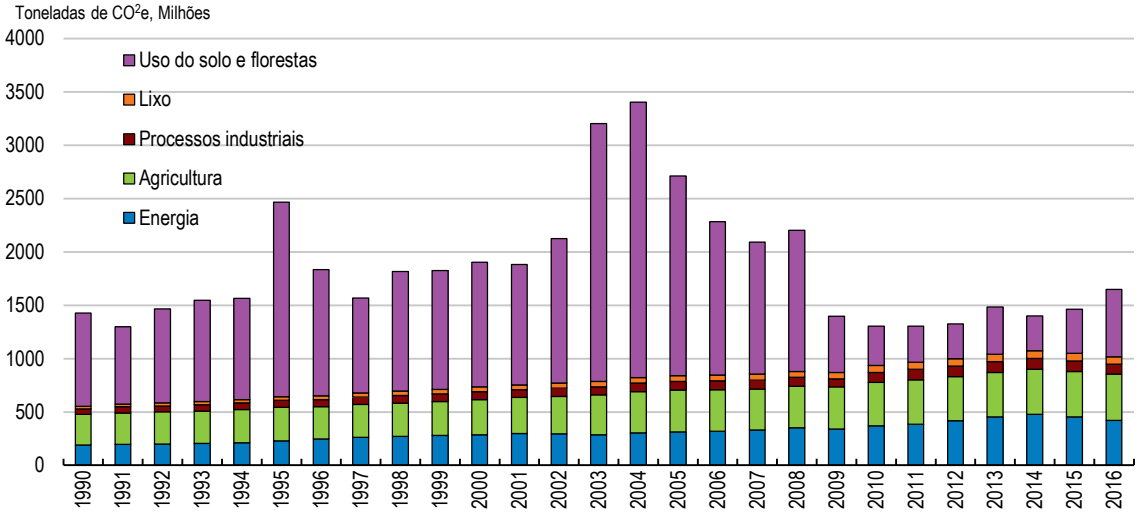
Tabela 6. Recomendações anteriores da OCDE sobre a melhoria do ambiente de negócios

Recomendações	Medidas tomadas desde a realização do Relatório 2015
Consolidar os impostos estaduais e federais sobre o consumo num único tributo sobre o valor agregado com uma ampla base, reembolsos totais do IVA pago com insumos e aplicação de taxa zero às exportações.	Nenhuma medida foi tomada.
Reduzir o nível de proteção comercial de forma contínua, baixando as tarifas e reduzindo as regras de conteúdo nacional.	As exigências de conteúdo nacional foram reduzidas nos setores de petróleo e gás.
Fortalecer a concorrência, otimizando a regulamentação dos mercados de produto e implantando reduções planejadas sobre regulamentações de entrada.	Nenhuma medida foi tomada.
Aperfeiçoar a capacidade técnica e o planejamento das concessões de infraestrutura em todos os níveis do governo. Preparar pacotes de licitações mais detalhados antes de abrir o concurso.	Nenhuma medida foi tomada.
Expandir a participação em treinamento profissional para aliviar a escassez de trabalhadores com qualificação técnica.	A participação no programa PRONATEC aumentou, com 67% de participação das mulheres; mas, às vezes, a oferta de treinamento não foi bem alinhada com as necessidades do mercado de trabalho.

Desafios do crescimento verde

O Brasil fez grandes progressos na redução das emissões de gás de efeito estufa e está a caminho de cumprir com sua meta de redução até 2020, correspondente a uma redução de 40% em relação a 1990. A maior parte dessa redução veio da diminuição do desmatamento em 82% na década anterior a 2014 (Figura 32). Entre as razões por trás desse progresso está o fato de que áreas significativas receberam proteção e leis mais rígidas foram aplicadas após a implantação do novo código florestal de 2012, executado por imagem de satélite.

Figura 32. Emissões líquidas do gás de efeito estufa por setor de origem



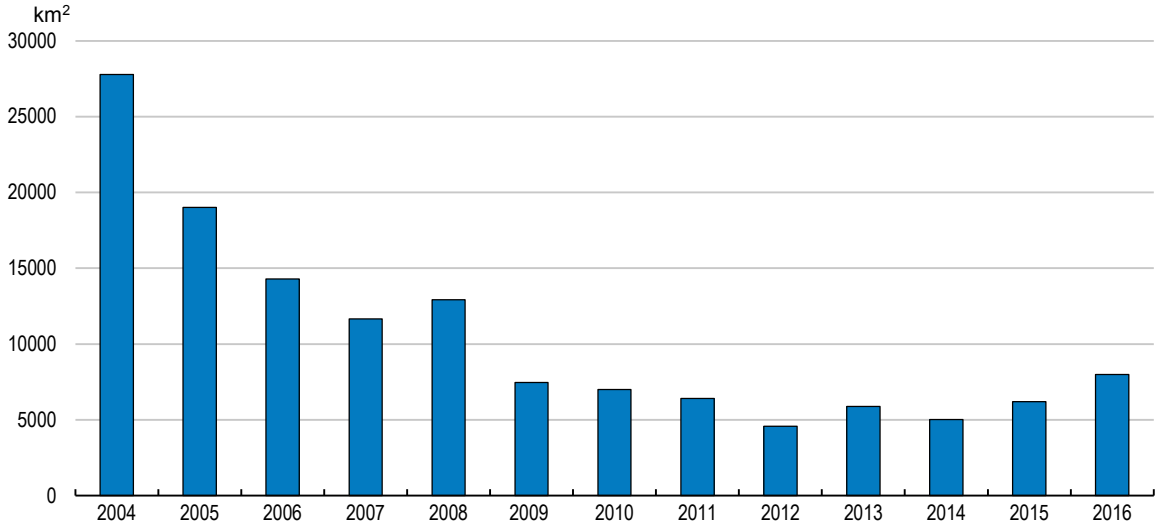
Fonte: Observatório do Clima (SEEG), http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655757

Os últimos dados, no entanto, mostram aumentos anuais de 24% e 29% em 2015 e 2016, respectivamente, o que pode ser temporário, já que o orçamento de execução foi recentemente recuperado (Figura 33). Apesar disso, uma definição mais clara das atuais prioridades ambientais poderia ser útil. E deveria incluir um claro compromisso de não-redução das áreas atualmente sob proteção ambiental. A biodiversidade dos recursos naturais do Brasil, inclusive a floresta tropical Amazônica, apresenta grandes oportunidades e potencial para impulsionar o crescimento econômico e a inclusão social em regiões que são, atualmente, economicamente atrasadas. O uso sustentável desses ativos naturais é fundamental para ajudar as pessoas dessas regiões a atingirem seu potencial produtivo. Isso inclui pessoas de origem indígena que dependem do ambiente natural para sobreviver e cujo estilo de vida depende da preservação dos habitats naturais do Brasil. A exploração mais aprofundada das possibilidades de financiamento verde permitiria financiar investimentos que geram benefícios ambientais.

Figura 33. O desmatamento está aumentando

Desmatamento da área Amazônica (definição legal), em km^2



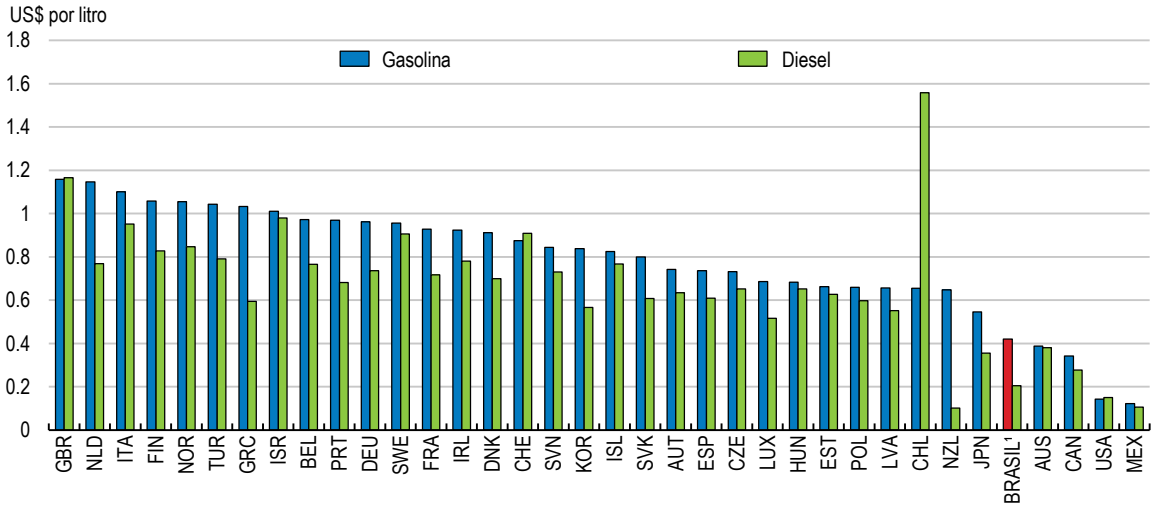
Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655776

Ao contrário das emissões por desmatamento, as emissões relacionadas a energia e agricultura aumentaram continuamente à medida que a economia, e principalmente o setor agrícola, expandiu-se. No entanto, a composição das fontes de energia é favorável, com 44% do fornecimento de energia, em 2015, vindo de fontes de energia renováveis, comparado a 9% nos países da OCDE (EPE, 2017). 62% da eletricidade vem de fontes hidroelétricas. O uso de energia em transporte está aumentando, em linha com o crescimento da frota de veículos, mas 17% do consumo de combustível é de etanol de cana de açúcar. Essa é a mais alta participação do consumo de biocombustível em todo o mundo e a maior parte dos veículos de passageiros vendidos atualmente no Brasil podem usar tanto etanol como gasolina (OCDE, 2015d; OCDE, 2015e). Os impostos sobre combustíveis fósseis aumentaram em linha com as recomendações anteriores da OCDE (Tabela 7). No entanto, esse patamar ainda é baixo, de acordo com as normas internacionais (Figura 34), e aumentá-los ainda mais poderia incentivar o uso de biocombustível. Os impostos sobre o diesel deveriam ser aumentados pelo menos até o nível dos impostos sobre o petróleo, pois não existe justificativa ambiental para os preços menores do diesel (Harding, 2014). Impostos mais altos sobre os combustíveis fósseis ajudariam a reverter o recente aumento na intensidade de CO2 da economia (Figura 35). O aumento desses impostos também faria com que o crescimento fosse mais inclusivo, pois as famílias afluentes costumam consumir mais combustíveis fósseis, enquanto os pobres estão mais expostos aos efeitos negativos sobre a saúde causados pela poluição atmosférica.

Figura 34. Os impostos sobre combustíveis fósseis são baixos na comparação internacional

Alíquota de imposto em dólar por litro, 2015 Digite o subtítulo aqui.



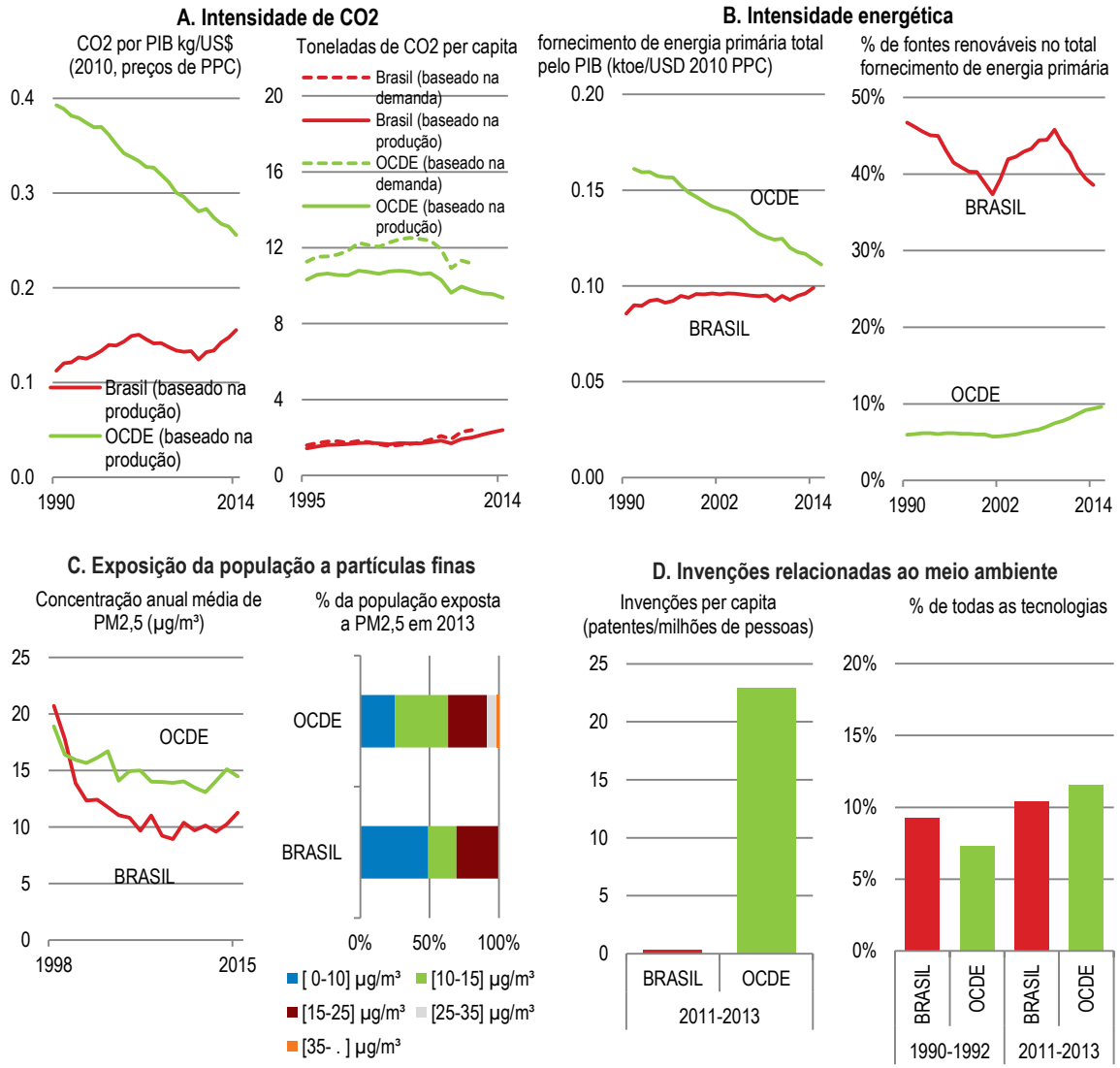
Nota: os dados do Brasil referem-se a 2016.
Fonte: Banco de dados de tributos OCDE, Petrobrás.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655795

Tabela 7. Recomendações anteriores da OCDE sobre o crescimento verde

Recomendações	Medidas tomadas desde a realização da Relatório 2015
Considerar aumentar ainda mais os impostos sobre combustíveis.	Os impostos sobre combustíveis aumentaram em 2017, mas ainda estão baixos na comparação internacional.
Evitar o ressurgimento de subsídios implícitos ao petróleo em caso de possíveis aumentos de preço, ajustando regularmente o preço do petróleo.	Subsídios implícitos ao petróleo não retornaram.

Figura 35. Indicadores de crescimento verde



Fonte: OCDE (2017), Indicadores de Crescimento Verde, Banco de dados de Estatísticas Ambientais da OCDE; Contas Nacionais da OCDE (banco de dados); AIE (2017), Banco de dados de Estatísticas e Saldos de Energia Mundial da AIE (Agência Internacional de Energia); OCDE (2017) Banco de dados Contas Nacionais; OCDE (2017), Exposição à poluição atmosférica, Banco de dados de Estatísticas Ambientais da OCDE; OCDE (2017), Patentes: Desenvolvimento de tecnologia, Banco de dados de Estatísticas Ambientais da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655814

Bibliografia

Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2005), "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", Aghion, P. and S. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Volume IA, Elsevier Publishing.

Amiti, M. and J. Konings (2007), "Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia," *American Economic Review*, 97(5).

Andrews, D., M. Adalet McGowan and V. Millot (2017), "The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries", *OECD Economics Department* Working Papers No 1372, OECD Publishing, Paris.

Araújo, S. and D. Flaig (2017), "Trade Restrictions in Brazil: Who Pays the Price?", *Journal of Economic Integration* 32(2).

Arnold, J., A. Gonzalez-Pandiella and M. Bueno (2018), "Much to gain and little pain: Evaluating economic effects of a stronger integration into the global economy in Brazil", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.

Arnold, J. and M. Bueno (2018), "Raising the effectiveness of social transfers in Brazil", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.

Arnold, J. and L. Flach (2018), "Structural reforms to boost productivity in Brazil: Empirical findings from firm-level data", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.

Artuc, E.,G. Porto and B. Rijkers (2017). "Trading-off the Income Gains and the Inequality Costs of Trade Policy," mimeo.

Assunção, J., R. Cayres Pinto and G. Gonzaga (2017), "Tenure-dependent firing costs and turnover in Brazil", mimeo, *Department of Economics*, PUC-RIO, Rio de Janeiro.

Azevedo Sodré, A., M. F. Colaço Alves (2010), "Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União", *Revista de Administração Contemporânea* 14 (3), pp. 414-433.

Baldwin, Richard, 2006, "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade," *The World Economy* 29(11), pp. 1451-1518.

BCB (2015), *Relatório de Inclusão Financeira*, Nº3–2015, Central Bank of Brazil, Brasília. Available at http://www.bcb.gov.br/Nor/relincfin/RIF2015EN.pdf.

BCB (2017), *Financial Stability Report*, Central Bank of Brazil, Bras;ilia, April 2017, Available at http://www.bcb.gov.br/?RELESTAB .

Bergemann, A. and G.van den Berg (2007), "Active Labour Market Policy Effects for Women in Europe - A Survey", *IZA Discussion Papers* No. 2365, IZA - Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Bersch, K., S. Praça and M. Taylor (2017) "State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State," Governance 30(1), pp.105-124.

BNDES (2017), "A indústria, o PSI, o BNDES e algumas propostas", *Textos para discussão*, No. 114, Rio de Janeiro, https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11534.

Boas, T., F. Hidalgo and N. Richardson (2014), "The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil", *The Journal of Politics*, Vol. 76, No. 2, April 2014, Pp. 415–429.

Bonomo, M., R. Brito and B. Martins (2014), "Macroeconomic and Financial Consequences of the After Crisis Government-Driven Credit Expansion in Brazil", *Working Paper Series*, no. 378, Central Bank of Brazil, Brasilia.

Brambilla, I., N. Depetris Chauvin and G. Porto (2016), "Examining the Export Wage Premium in Developing Countries", *Review of International Economics*, http://dx.doi.org/10.1111/roie.12231.

Brown, A. J. G. and J. Koettl (2015), "Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?", *IZA Journal of Labor Economics*, 4(12).

Busso, M., L. Madrigal and C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America," *The B.E. Journal of Macroeconomics*, De Gruyter, 13(1), pp. 1-30.

Castilho, M. and P. Miranda (2017), "Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: A evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014", Messa A. and I. Machado (eds), *Política Comercial Brasileira em Análise*, IPEA, Brasilia.

Castro, F. A. (2014), "Imposto de Renda da Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição", Master Thesis, University of Brasilia, Brasilia.

CEMEC (2017), "Recuperar poupança do setor público para retomar o crescimento. Investimento e poupança na economia brasileira: 2000-2016" ", Centro de Estudos de Mercado de Capitais Nota,

6/2017, Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC, Rio de Janeiro, http://ibmec.org.br/instituto/wp-content/uploads/2014/10/NOTA-CEMEC-03-DESAFIO-RECUPERAR-POUPAN%C3%87A-DO-SETOR-PUBLICO.pdf

CNI (2014), *Custo tributário dos investimentos: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar*, Confederação Nacional da Indústria , Brasilia.

CNJ (2016), "Justicia em Numeros: ano-base 2015", Conselho Nacional de Justiça, Brasília, www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf.

Criscuolo, C., P. N. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en.

Criscuolo, C. and J. Timmis (2017), "The changing structure of GVCs: Are central hubs key for productivity?", 2017 *Conference of the Global Forum on Productivity*, Budapest, https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Changing_structure_of_gvcs.pdf.

Da Ros, L. (2015), "O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória", *Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, Version 2, No. 9, Universidade Federal do Paraná and Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira, http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf.

DIEESE (2014), *Os números da Rotatividade no Brasil: um olhar sobre os dados da RAIS 2002-2013*, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconómicos São Paulo, http://www.dieese.org.br/notaaimprensa/2014/numerosRotatividadeBrasil.pdf.

Egert, B. (2017), "The quantification of structural reforms: extending the framework to emerging market economies", March 2017, *OECD Economics Department*, No. 1442, , OECD Publishing, Paris. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en

EPE (2017), "Relatório Síntese do Balanço Energético Nacional", Empresa de Pesquisa Energética, http://ben.epe.gov.br/default.aspx.

Estevão, M. and I. de Carvalho Filho (2012), "Institutions, Informality, and Wage Flexibility: Evidence from Brazil". IMF Working Paper. WP/12/84.

Flanagan, R. J. and N. Khor (2012), "Policy Priorities for International Trade and Jobs", *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, OECD, Lippoldt D. (ed.), OECD Publishing, Paris.

Gaddis, I and J. Pieters (2012), "Trade Liberalization and Female Labor Force Participation: Evidence from Brazil", *IZA Discussion Papers* No. 6809, IZA - Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Gazzoli, E.L. and A. Messa (2017), "Impacto das tarifas dos insumos sobre a produtividade das firmas brasileiras", in: Messa, A. and T. Machado (eds.), *A Política Comercial Brasileira em Análise*, IPEA, Brasilia.

Gomez de Castro, P., E.A Fernandes and A. Carvalho Campos (2013), "The determinants of foreign direct investment in Brazil and Mexico: an empirical analysis", *Procedia Economics and Finance*, 5, pp. 231-240.

Grossman, G. and E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.

Hammond, G. (2012), "State of the art of inflation targeting", Handbook No. 29, *Centre for Central Banking Studies*, Bank of England, London.

Harding, M. (2014), "The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use", *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en.

Harrison, G.W., T.F. Rutherford, D. Tarr, and A. Gurgel (2004), "Trade Policy and Poverty Reduction in Brazil", *The World Bank Economic Review*, Vol. 18, No. 3, pp. 289-317.

Hsieh, C. and P. Klenow (2009), "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4).

IBGE (2017), Tabela 5947 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho, available at http://www.sidra.ibge.gov.br/tabela/5947

IEDI (2011), *Uma Comparação Entre a Agenda de Inovação da China e do Brasil*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial .

IEDI (2014), *A Reorientação do Desenvolvimento Industrial*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.

IFI (2017a), *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, Instituição Fiscal Independente, March 2017, https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi.

IFI (2017b), *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, Instituição Fiscal Independente May 2017, https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi.

IFI (2017c), *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, Instituição Fiscal Independente, July 2017, https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi.

IFI (2017d), *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, Instituição Fiscal Independente, December 2017, https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi. ILO (2014), "Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil", Notes on Policies for the Formalization of Micro and small enterprises, Regional Office for Latin America and the Caribbean, ILO.

IMF (2017a), "Brazil: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil", International Monetary Fund, *IMF Country Report* No. 17/215, Washington, DC.

IMF (2017b), "Brazil: Fiscal Transparency Evaluation", International Monetary Fund, *IMF Country Report* No. 17/104, Washington, DC.

IMF (2017c), "Cluster report - Trade integration in Latin America and the Caribbean", *IMF Country Report* No. 17/66, Washington, DC.

Lisboa, M. B., N. A. Menezes Filhoz and A. Schor (2010), "The Effects of Trade Liberalization on Productivity Growth in Brazil: Competition or Technology?" *Revista Brasileira de Economia* 64(3), pp. 277–89, available at http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402010000300004 .

Messa, A. (2017), "Impacto de Políticas de Exigência de Conteúdo Local: o Caso do Programa Inovar-Auto", in: Messa, A. and T. Machado (eds.), *A Política Comercial Brasileira em Análise*, IPEA, Brasilia.

Mohallem, M. and C. Ragazzo, (2017), "Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção", *DIREITO RIO - CJUS: Livros*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, http://hdl.handle.net/10438/18167 .

Monteiro, J. and J. Assunção (2012), "Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises", *Journal of Development Economics* 99(1).

OECD (2010a), *Competition Assessment Toolkit*, version 2, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm .

OECD (2010b), *Collusion and Corruption in Public Procurement*, OECD Publishing Paris.

OECD (2012a), *Latin American Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (SOEs)*, Background Note, 2012 meeting of the Latin American Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

OECD (2012b), *Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, http://www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf .

OECD (2012c)," Closing the gender gap: Brazil", OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Fighting corruption and promoting competition*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015a), Pensions at a glance, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015b), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015c), *Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative*, Database, oe.cd/tiva, last accessed July 2015.
OECD (2015d), *OECD Environmental Performance Review: Brazil*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015e), *Taxing Energy Use in the OECD and Key Partner and Associate Countries*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015f), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015g), *OECD Economic Survey of Brazil 2015*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015h), *National Strategies for Financial Education, OECD/INFE Policy Handbook*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2016a), *Committing to Effective Whistleblower* Protection, OECD Publishing, Paris.
OECD (2016b), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en.
OECD (2016c), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en.
OECD (2016d), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en.
OECD (2016e), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264258303-en .
OECD (2017a), "Pension Reform in Brazil, OECD Policy Memo", April 2017, https://www.oecd.org/brazil/reforming-brazil-pension-system-april-2017-oecd-policy-memo.pdf.
OECD (2017b), *"How to make trade work for all"*, OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1, OECD Publishing, Paris.
OECD (2017c)," International VAT/GST Guidelines", OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en.
OECD (2017d), *OECD Economic Survey of India*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2017e)," Brazil: Follow-up to the Phase 3 report & recommendations", OECD Directorate for http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf.
Penfold, M. et al., (2013), "Regulating Foreign Direct Investment in Latin America", Development Bank of Lation America, World Bank, http://scioteca.caf.com/handle/123456789/701 .
Pinheiro, M. C. (2013), "Inovação no Brasil: panorama geral, diagnóstico e sugestões de política" in: F. A. A. Veloso, L.V. Pereira and Z. Bingwen (org.), *Armadilha da renda média: visões do Brasil e da China*, Vol. 1, p. 81-106, FGV, Rio de Janeiro.
Piza, C. (2016), "Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES program on firms' formalization rates", *Policy Research working paper*, no. WPS 7605, Impact Evaluation series, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/901421467995383598/Revisiting-the-impact-of-the-Brazilian-SIMPLES-program-on-firms-formalization-rates.
Porto, G. G. (2006)," Using survey data to assess the distributional effects of trade policy", *Journal of International Economics*, 70(1), 140-160.
Ribeiro, E. (2016), "Brazil Financial Intermediation Costs and Credit Allocation", *Discussion Paper* (draft), Finance & Markets Global Practice, World Bank, Washington, DC.
Segura-Ubiergo, A. (2012)," The Puzzle of Brazil's High Interest Rates", *IMF Working Paper* No. 12/62, Washington, DC.
Silva, J.; R. Almeida and Victoria Strokova (2015), "Sustaining Employment and Wage Gains in Brazil - A Skills and Jobs Agenda", *Directions in Development*, Washington, DC. Available at http://doi.org/10.1596/978-1-4648-0644-5
Stone, S., J. Messent and D. Flaig (2015), "Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade", *OECD Trade Policy Papers*, No. 180, OECD Publishing, Paris.
Transparency International (2016), Corruption Perception Index 2016, Transparency International, Berlin, Germany, www.transparency.org/cpi2016 .

UNCTAD (2009), *Mainstreaming gender in trade policy*, Note by the UNCTAD secretariat, http://www.unctad.org/en/docs/ciem2d2_en.pdf.
UN-IANWGE (2011), *Gender Equality & Trade Policy*, United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality , Resource Paper, www.un.org/womenwatch/feature/trade/ .
World Bank (2013), *World Development Report 2013*, World Bank, Washington, D.C.
World Bank (2014), *Enterprise Surveys*, World Bank Group, Washington D.C., http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2009/brazil.
World Bank (2016), *Brazil Systematic Country Diagnostic: Retaking the path to Inclusion, Growth and Sustainability*, World Bank, Washington, D.C.
World Bank (2017), Um ajuste justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, Volume I: Síntese, November 2017.
World Bank (2018)," Growth and jobs: Brazil's productivity agenda", *Forthcoming*.
WTO (2017) "Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges", *WTO Panel Reports* DS472 and DS497, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/472_497r_e.pdf.

Capítulos temáticos

Capítulo 1.

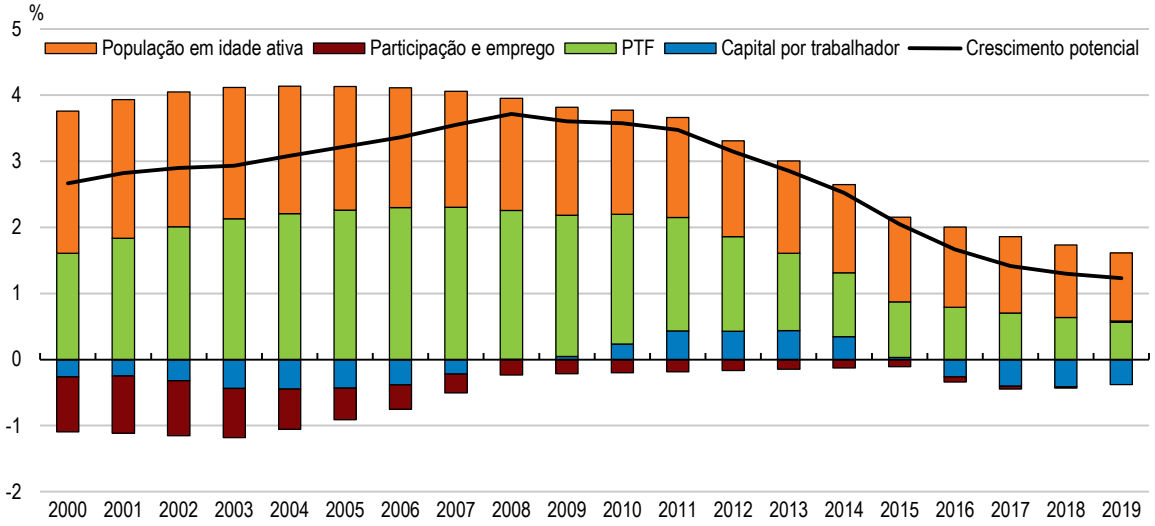
Fortalecer o investimento e melhorar a infraestrutura

O potencial de crescimento da economia caiu nos últimos anos e a lacuna na renda em comparação com as economias avançadas foi ampliada, principalmente devido à produtividade comparativamente fraca. Depois de anos de queda no investimento que podem explicar quase 40% da queda na produtividade do trabalho, o Brasil tem uma das menores taxas de investimento entre as economias da OCDE e os mercados emergentes. Como resultado, o crescimento provavelmente cairá significativamente abaixo dos níveis atuais, a menos que novas fontes de crescimento sejam exploradas. O fortalecimento do investimento será um caminho importante para manter um crescimento sólido e ampliar o progresso do passado. A capacidade das empresas de pagarem melhores salários sem prejudicar sua competitividade dependerá, de forma vital, em um investimento e uma produtividade mais forte. Uma área de investimento com ramificação particularmente ampla em outros setores é a infraestrutura e quase todas as áreas de infraestrutura são caracterizadas por problemas e gargalos na qualidade. As explicações para os baixos investimentos do Brasil estão relacionadas à falta de oportunidades de negócios rentáveis nos quais o setor privado poderia investir, resultado de políticas que derrubem o clima de investimento. Áreas em que as reformas poderia melhorar, significativamente, o clima dos negócios, incluem procedimentos de licenciamento, incerteza jurídica, custos de conformidade com impostos, custos de mão-de-obra e melhorias na qualificação da força de trabalho. O fortalecimento da concorrência permitiria uma realocação de recursos para empresas e setores mais produtivos, liberando a mão-de-obra e o capital de atividades de baixa produtividade e de baixa remuneração. O financiamento também tem sido uma restrição e uma segunda explicação importante para o investimento baixo. O empréstimo para investimento no longo prazo tem sido dominado, até agora, por uma única instituição financeira. Mudanças recentes na política pavimentaram o caminho para desenvolver mercados de crédito de longo prazo e para explorar fontes mais diversas de financiamento. Para financiamento de infraestrutura, usar uma gama mais ampla de instrumentos financeiros permitiria atrair investidores institucionais, incluindo os estrangeiros, para o financiamento de projetos de infraestrutura no Brasil.

Um investimento maior é um requisito chave para o crescimento sólido

Nos últimos dez anos, o potencial de crescimento da economia brasileira, que mede a rapidez com que o PIB pode crescer em um período mais longo, caiu substancialmente, de cerca de 3,8% por ano, em 2008, a menos de 2% agora (Figura 1.1). Esse diferencial de crescimento faz uma diferença notável para o bem-estar material. Crescendo à taxa de crescimento potencial atual, a renda per capita dobraria nos próximos 40 anos, atingindo, aproximadamente, o nível em que Grécia ou Estônia estão hoje. Em contraste, se a economia tiver crescido a 3,8% por ano, as rendas perca pita seriam mais de quatro vezes mais altas em 40 anos, atingindo, aproximadamente, os níveis atuais do Japão e da Nova Zelândia.

Figura 1.1. O potencial de crescimento da economia caiu



Fonte: Banco de dados Perspectivas Econômicas 102 da OCDE.

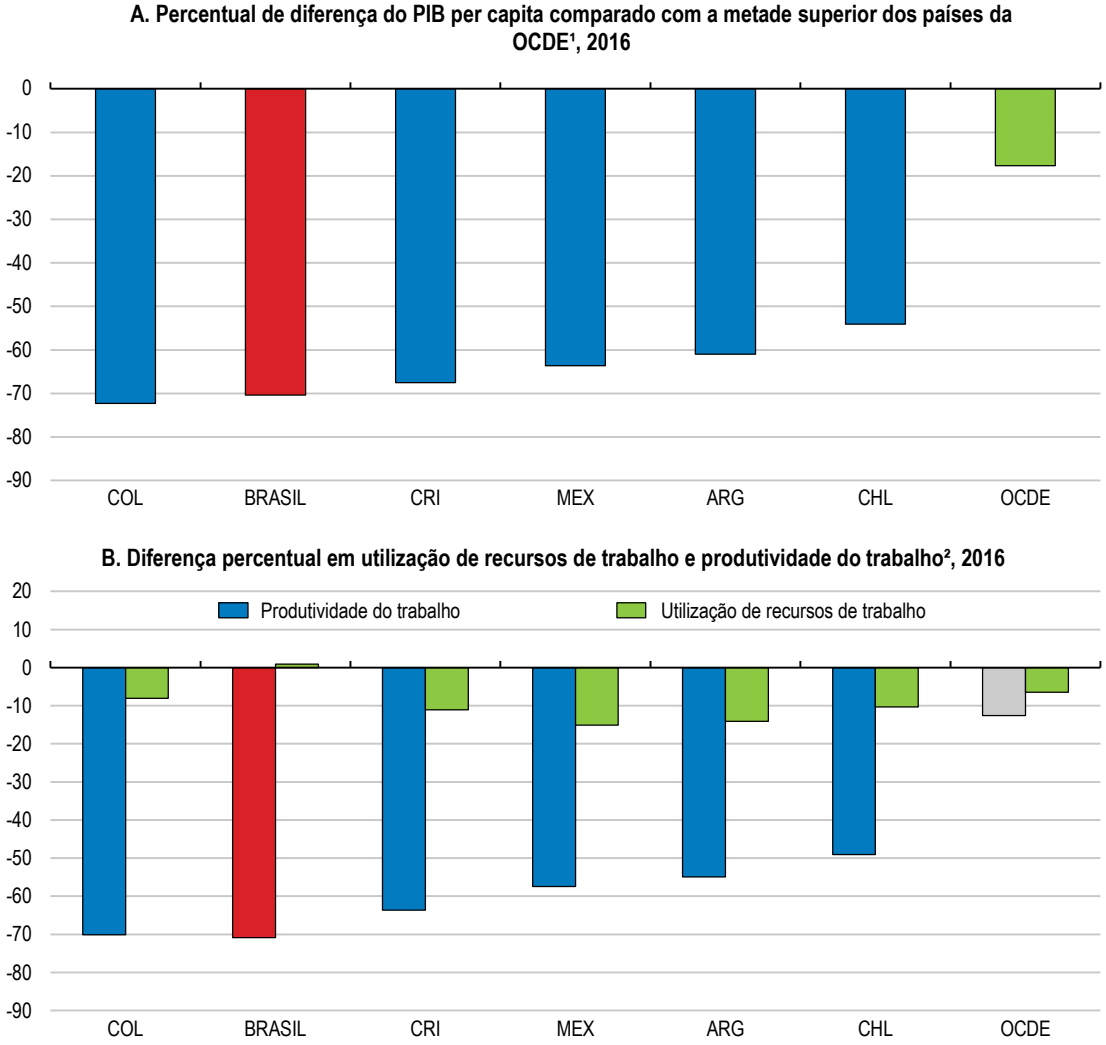
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655833

Consistente com o menor potencial de crescimento, a redução significativa da brecha no PIB per capita do Brasil com relação a países avançados da OCDE ficou estagnada nos últimos anos. Esse é o resultado da produtividade do trabalho comparativamente fraca (Figura 1.2). A produtividade terá que se tornar o principal motor de crescimento e está intimamente vinculada à inclusão, pois aumentar a produtividade significa também expandir os ativos produtivos de uma economia com o investimento na qualificação de seu pessoal, permitindo que todos contribuam para um maior crescimento da produtividade e garantindo que isso beneficie todas as partes da sociedade (OCDE 2016d; Banco Mundial, 2018). Ao mesmo tempo, não há garantias de que os benefícios dos níveis mais altos de crescimento ou níveis mais elevados de produtividade em certos setores, quando se materializarem, serão amplamente compartilhados com a população como um todo. Isso pede políticas abrangentes para lidar com as várias interações entre desigualdades e produtividade e como essas interações funcionam nos países, regiões, empresas e entre indivíduos.

É possível aumentar a produtividade do trabalho por meio de dois canais: Investimento mais forte para equipar cada trabalhador com um estoque de capital maior ou produtividade multifatores maior, o que mede a eficácia com que os fatores de produção são combinados para produzir bens e serviços. Na realidade, a queda no investimento

explicou quase 40% da queda na produtividade do trabalho desde 1995 (Considera, 2017). A produtividade multifatores está, em si, parcialmente relacionada ao investimento, pois o progresso tecnológico incorporado em novos bens de capital geralmente permite melhorias no uso de outros recursos ou uma melhor organização dos processos de produção. Além disso, muitas das reformas políticas que seriam vitais para mais investimentos provavelmente também terão efeitos benéficos para a produtividade multifatores.

Figura 1.2. A baixa produtividade é a principal explicação para as brechas no PIB per capita



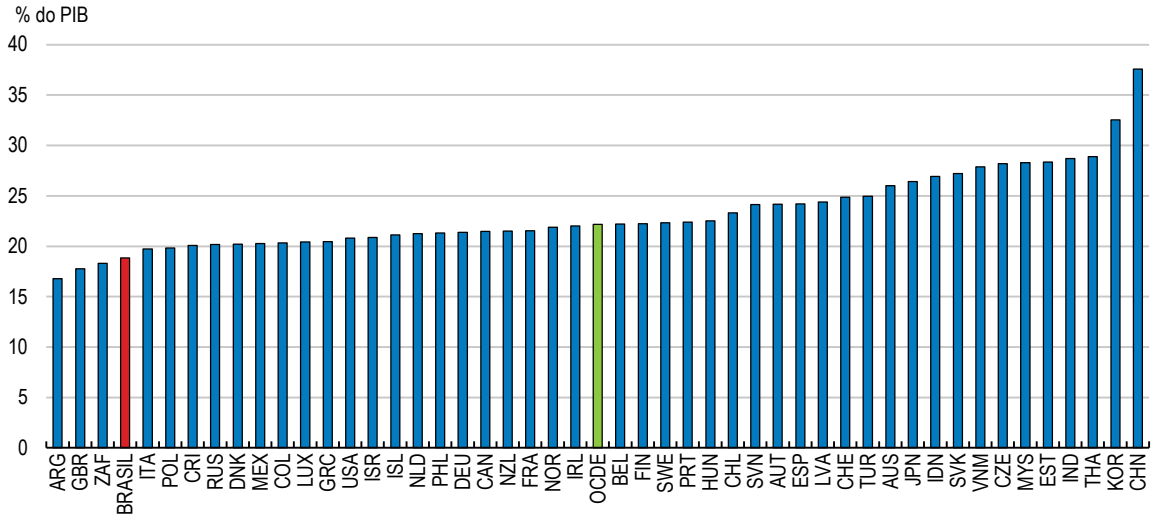
1. Comparado à média ponderada usando pesos da população de 17 países da OCDE com o mais alto PIB per capita em 2015, com base nas PPPs (purchasing power parities, paridades de poder de compra) de 2015. A soma da diferença de porcentagem na utilização do recurso de mão-de-obra e na produtividade do trabalho não é adicionada, exatamente, à diferença do PIB per capita, pois a decomposição é multiplicativa.
2. A produtividade do trabalho é medida como o PIB por funcionário. A utilização do recurso de mão-de-obra é medida como emprego, como uma parte da população.
Fonte: Contas nacionais da OCDE e bancos de dados de produtividade; Banco Mundial, Indicadores do desenvolvimento mundial (WDI) (Banco de dados); ILO (International Labour Organisation, Organização internacional de mão-de-obra), KLM (Key Indicators of the Labour Market, Indicadores do banco de dados do mercado de mão-de-obra).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655852

O Brasil investiu apenas 13,7% do PIB em 2016, que é uma das menores taxas de investimento entre economias da OCDE e economias de mercados emergentes (Figura 1.3). Embora o investimento nunca tenha contribuído tanto para o crescimento econômico como em outras economias, notadamente na Ásia, uma queda no investimento é um dos principais motivos de o potencial de crescimento da economia ter caído tão abruptamente. Nos últimos anos, o investimento raramente excedeu a depreciação do estoque de capital existente, o que significa que o crescimento do estoque de capital produtivo ficou estagnado, se não tiver caído.

Figura 1.3. A taxa de investimentos é baixa na comparação internacional

A formação do capital fixo bruto como porcentagem do PIB 1990 a 2016



Fonte: Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655871

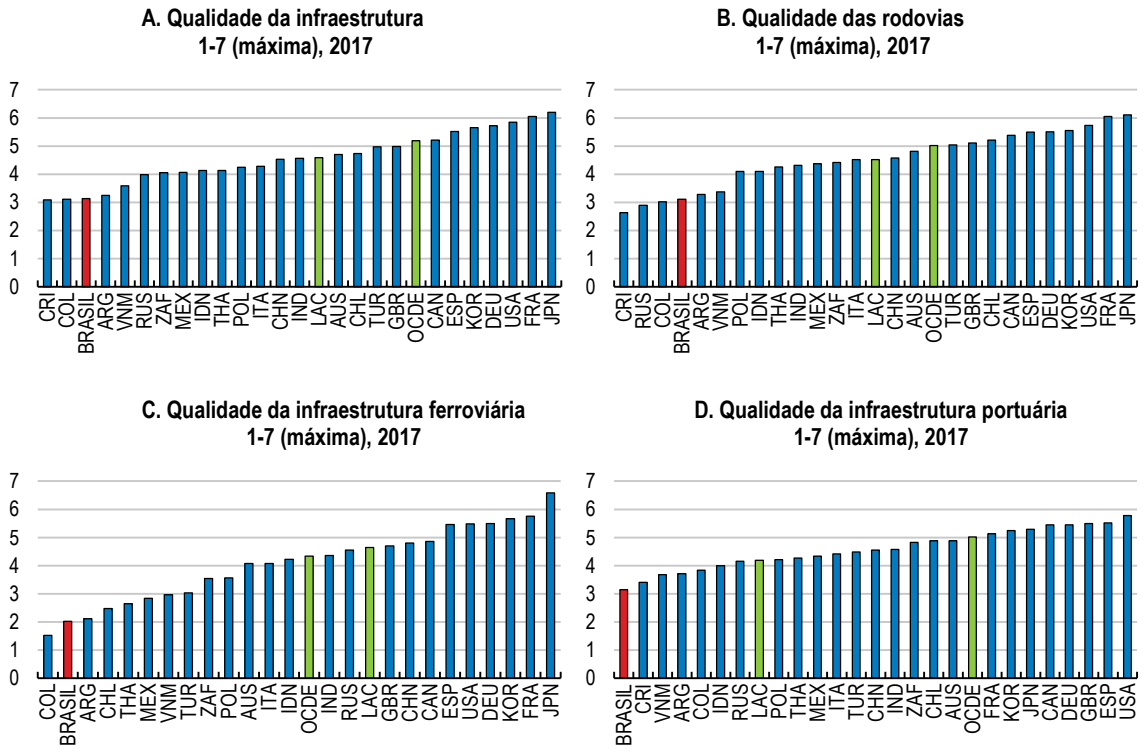
Isso soma se a redução da mão-de-obra, que é, em grande parte, o resultado de mudanças demográficas. Continuando, o aumento no crescimento econômico devido a mudanças demográficas vai diminuir continuamente, conforme o Brasil embarca em um processo de rápido envelhecimento da população. Como resultado, o potencial de crescimento da economia provavelmente cairá significativamente abaixo dos níveis atuais, a menos que novas fontes de crescimento sejam exploradas, como investimento mais forte.

O fortalecimento do investimento será, portanto, um caminho importante para manter um crescimento sólido e ampliar o progresso social do passado. Na realidade, o surgimento recente de uma nova classe média brasileira deve muito à combinação de novas oportunidades de emprego que surgem do crescimento econômico e da melhora do acesso à educação, o que permitiu que mais pessoas passassem para trabalhos mais bem pagos (Capítulo 2 da pesquisa econômica da OCDE do Brasil de 2013). O aumento no investimento também reflete nos salários e nos desenvolvimentos de produtividade. O crescimento baixo limita o crescimento da produtividade do trabalho, o que representa os aumentos de salário que os trabalhadores brasileiros podem receber sem deterioração da competitividade dos procedimentos domésticos.

Uma área de investimento com ramificações particularmente amplas em outros setores é a infraestrutura. Para as famílias e, especialmente, para aqueles com pouca renda, a

disponibilidade de transporte, eletricidade, água potável e saneamento, além de outros serviços básicos, têm impacto direto na sua qualidade de vida. As empresas brasileiras estão sofrendo desvantagens competitivas devido aos altos custos de transporte e de logística. Com relação à qualidade da infraestrutura, o Brasil está classificado como 116 dentre 138 países, de acordo com a última pesquisa do Fórum Econômico Mundial, depois de anos de perder espaço para outros países. Problemas de qualidade são comuns a vários aspectos da infraestrutura (Figura 1.4). Por exemplo, os custos de transporte nas exportações de soja para a China são três vezes mais altos no Brasil do que nos Estados Unidos, com a maior parte desses custos explicados pelo custo do transporte rodoviário, que é usado para transportar 60% das commodities agrícolas, devido a uma rede ferroviária subdesenvolvida.

Figura 1.4. A qualidade da infraestrutura é baixa



Fonte: Banco de dados de indicadores de competitividade do Fórum Econômico Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655890

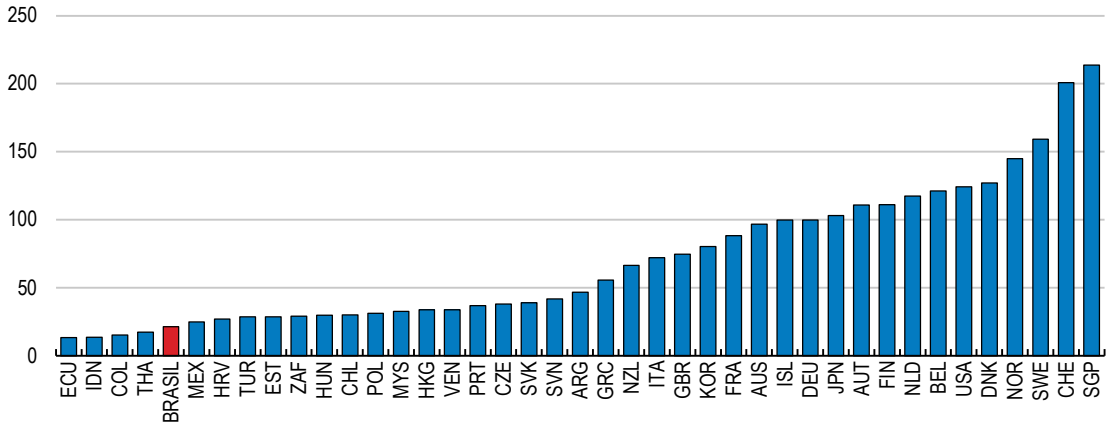
Por que os investimentos têm sido tão fracos?

Investimento implica renunciar a oportunidades de consumo hoje, na esperança de benefícios maiores no futuro. Assim, quando uma economia não investe muito, pode ser ou porque os benefícios futuros de investir são poucos ou incertos ou porque não há recursos suficientes para serem disponibilizados no momento. Explicações na área anterior pedem melhores oportunidades de investimento, inclusive, melhoria no clima comercial, enquanto os tipos anteriores de explicação têm a ver com poupança e a capacidade do setor financeiro de canalizar essa poupança para onde há oportunidades de investimentos lucrativos.

Possíveis explicações para a baixa taxa de investimentos no Brasil podem ser encontradas ao longo dessas duas dimensões. Muito pode ser feito para criar oportunidades de negócios mais lucrativos, nos quais o setor privado poderia investir. Isso inclui uma variedade de medidas que poderiam reduzir o "custo Brasil", bem conhecido já agora, por exemplo, reduzindo os custos de cumprir regulamentações e regras tributárias desnecessariamente complexas, tendo um judiciário mais eficaz ou progredindo, ainda mais, na diminuição da falta de qualificação da mão-de-obra. Todos esses fatores contribuíram para baixa produtividade nos setores comerciáveis (Figura 1.5). No setor de infraestrutura, um melhor desempenho das instituições públicas poderia facilitar significativamente para o setor privado se envolver na execução e no financiamento de projetos de infraestrutura. Melhores incentivos e mais oportunidades para as empresas de bom desempenho crescerem, inclusive à custa de empresas incumbentes menos eficientes, também criaria novas oportunidades de investimento com retornos mais altos. Essas questões serão discutidas na seção sobre como aumentar os retornos sobre o investimento.

Figura 1.5. A taxa de produtividade é baixa na comparação internacional

Produtividade do trabalho em milhares de dólares de 2010 por funcionário, em 2015

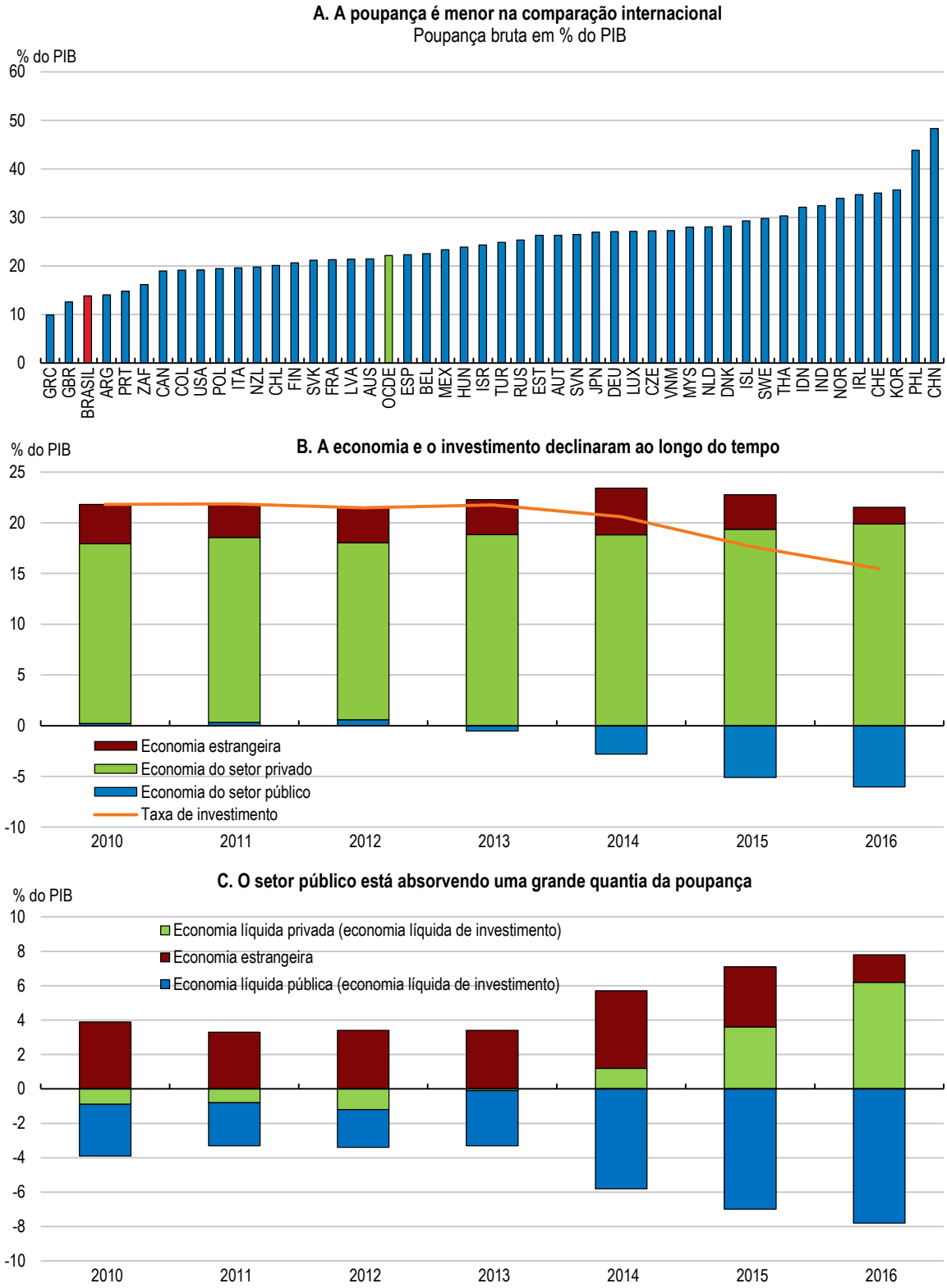


Fonte: Banco Mundial, ILO, IBGE

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655909

Na parte de financiamento, o Brasil tem sido, tradicionalmente, caracterizado por pouca poupança doméstica, menos que outras economias emergentes, particularmente na Ásia (Figura 1.6). A escassez de poupança também é refletida nas altas taxas de juros reais com as quais o Brasil remunera a poupança (Bacha, 2010a). Ao mesmo tempo, a poupança caiu muito, desde 2013, refletindo, principalmente, uma queda elevada na poupança do setor público. Isso significa que uma quantidade cada vez maior de poupança privada tem sido absorvida pelo setor público, estimada em 6,2% do PIB em 2016. Como o setor público investiu cada vez menos ao longo do tempo, investimento privado foi substituído por consumo público, não investimento público. Trabalhos empíricos sugerem que a cada vez que a poupança doméstica, que inclui a poupança pública, aumenta ou diminui em um ponto percentual do PIB, o investimento aumenta ou cai em meio ponto porcentual do PIB (Considera, 2017). O aumento da poupança pública por meio de uma redução do déficit fiscal aliviaria, portanto, as restrições no financiamento para investimento. Ao mesmo tempo, mesmo em anos em que as economias públicas foram maiores, o investimento ainda foi baixo, sugerindo que ação de política adicional é necessária para fortalecer o investimento.

Figura 1.6. As pessoas guardam pouco e isso caiu ainda mais



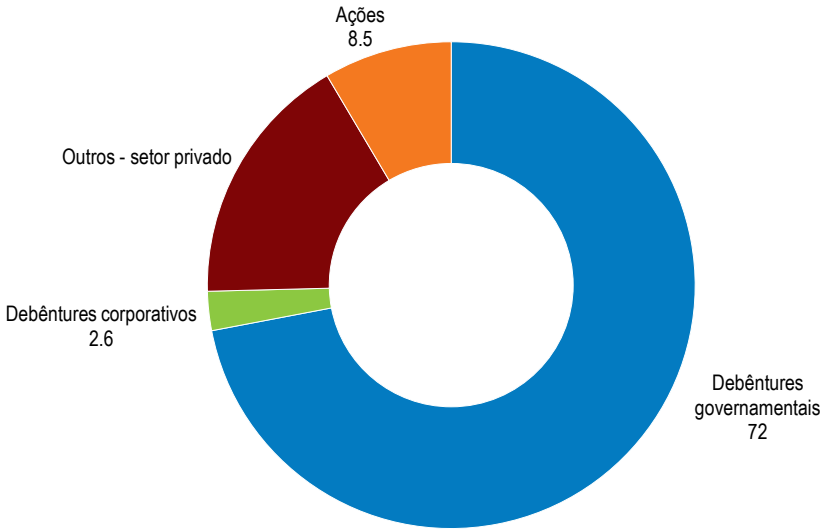
Fonte: Banco Mundial IBGE, CEMEC (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655928

O Brasil também tem alguns recursos peculiares no relacionamento entre os setores público e privado, com relação à poupança. Enquanto a maioria dos países usa a poupança privada para financiar investimentos privados, muito da poupança privada do Brasil flue para a dívida pública. O portfólio de ativos do setor privado Brasil consiste em mais de 70% dos títulos do setor público. Esta parcela foi aumentada em quase dez pontos porcentuais do PIB nos últimos anos (Figura 1.7). Ao mesmo tempo, o setor público é a única maior fonte de financiamento para investimentos privados (Canuto e Cavallari, 2017). Possíveis reformas que afetam o setor financeiro e sua função na intermediação entre os poupadores e os investidores serão discutidas na próxima seção, sobre como melhorar o acesso ao financiamento.

Figura 1.7. Ativos do setor privado sob gestão

Em porcentagem do total, janeiro de 2017

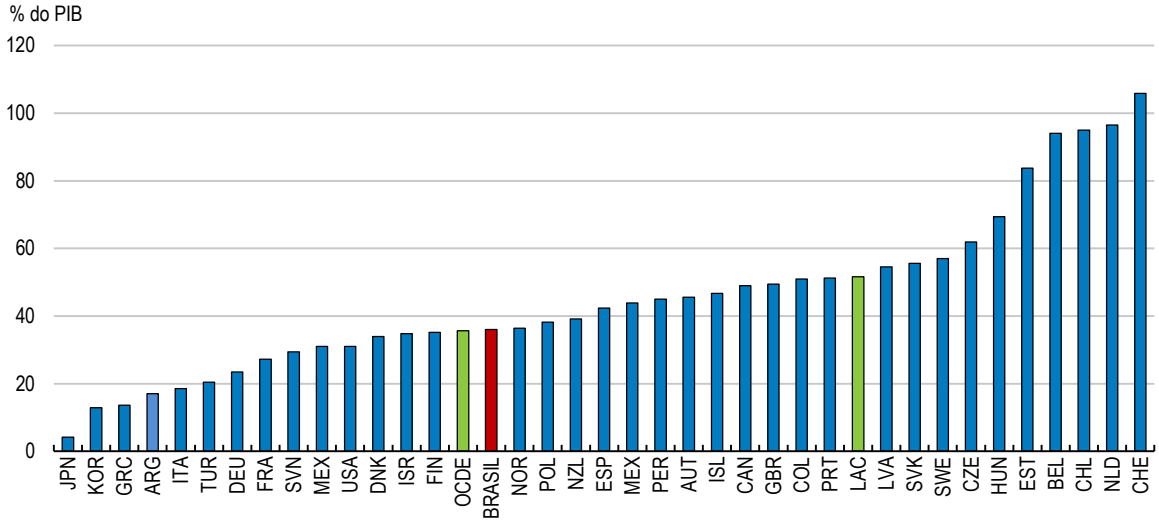


Fonte: Canuto e Cavallari, 2017, com base em Anbima.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655947

As poupança externa pode ser um complemento à poupança doméstica, pois o influxo de capitais pode financiar investimento doméstico, em particular quando vem na forma de IDE(Investimento direto estrangeiro). Na teoria, o investimento em um determinado país deveria estar desvinculado de sua própria capacidade de poupar, pois em um mundo sem atritos, o capital simplesmente fluiria para onde seus retornos são os mais altos. Na realidade, no entanto, a poupança externa é um substituto imperfeito à poupança doméstica e o investimento doméstico tende a estar altamente correlacionado à poupança doméstica. Essa regularidade empírica se tornou conhecida como o quebra-cabeça de Feldstein e Horioka (1980). No Brasil, a correlação entre a poupança doméstica e o investimento doméstico tem sido de 67%, desde a virada do milênio. Embora os fluxos de entrada de IDE estejam sendo resilientes, mesmo enfrentando a maior recessão que a economia já viu, o estoque de investimento estrangeiro direto está abaixo dos observados em outros países latino-americanos, como Chile, Peru ou México (Figura 1.8).

Figura 1.8. O Brasil atrai menos investimentos diretos que outros países da região
Stock of FDI, 2015

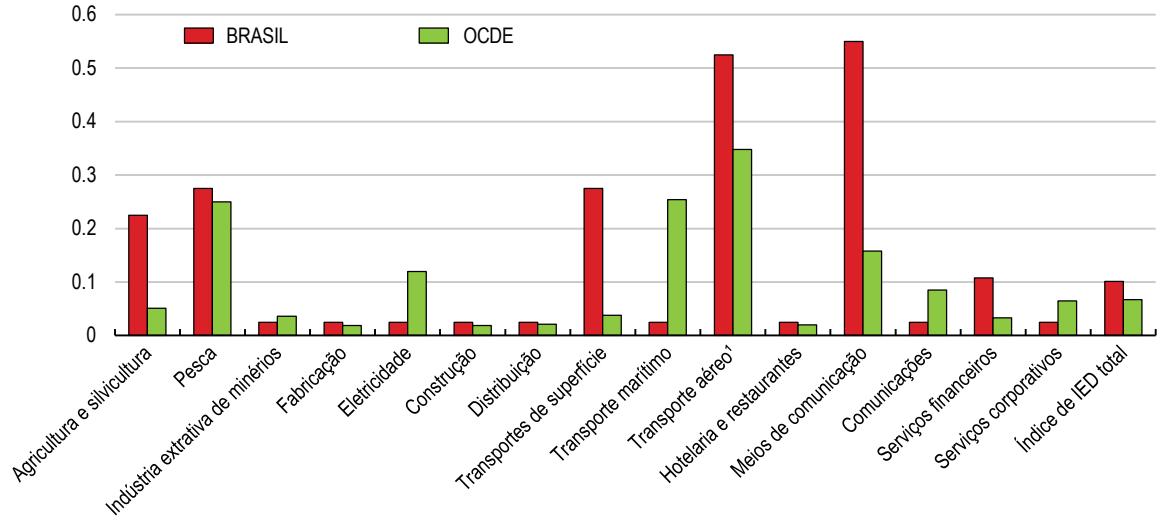


Fonte: Banco de dados de agregados principais CEPAL e FDI OCDE .

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655966

A economia está relativamente aberta, aos fluxos de investimentos internacionais. Particularmente, restrições ao investimento estrangeiro direto estão em níveis comparáveis com as economias da OCDE e concentradas em apenas alguns setores (Figura 1.9). Um decreto presidencial recente removeu, temporariamente, os tetos para investimentos de capital estrangeiro em empresas aéreas, embora isso ainda tenha que ser aprovado pelo Congresso. Sem isso, as restrições para FDI no transporte aéreo ainda são altas, na comparação internacional.

Figura 1.9. As restrições de FDI são pequenas, em comparação com os países da OCDE
Apenas setores com restrições significativas mostradas no Brasil



1. Poderiam mudar para 0,025, se a remoção temporária recente das restrições de capital estrangeiro nas empresas aéreas se tornasse permanente.
Fonte: OCDE

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655985

No entanto, mais pode ser feito para atrair mais IDE. Adotar uma abordagem abrangente e coerente com relação às reformas no clima de investimento, que são essencialmente a mesma que as que angariariam investimento doméstico, permitiria ao Brasil usar as poupança externa mais do que usou no passado para financiar suas necessidades de investimento. Entre os diferentes aspectos do clima de negócios, os investidores estrangeiros podem ser particularmente sensíveis à incerteza jurídica e à estabilidade das regras. Fomentar o investimento estrangeiro direto no setor agrícola poderia ser uma forma valiosa de aumentar a participação do Brasil nas cadeias de valores globais, particularmente no setor agrícola alimentício. Na área de infraestrutura, as mudanças estruturais nos mercados financeiros e uma maior variedade de produtos financeiros adaptados às necessidades dos diferentes investidores estrangeiros permitiria usar os mercados financeiros internacionais de uma forma nunca vista antes.

Como conseguir retornos sobre o investimento

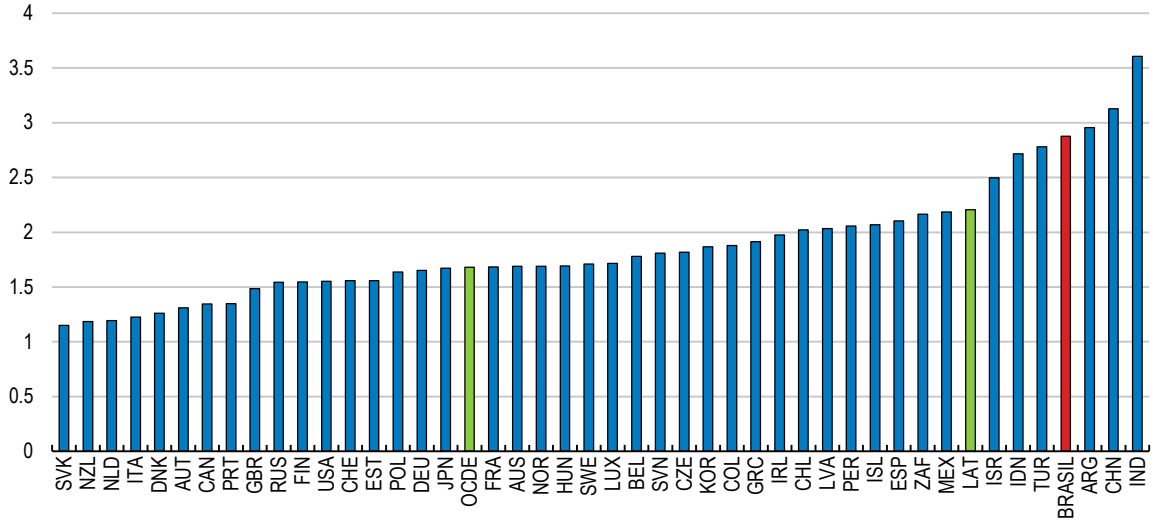
Melhores definições de políticas poderiam resultar em custos operativos substancialmente menores para a maioria das empresas brasileiras. O alto custo de produção do Brasil é o resultado de procedimentos regulatórios complicados, dificuldades na execução de contratos, incerteza jurídica, custos tributários altos, custos trabalhistas e gargalos de infraestrutura. Custos sob os quais as empresas não têm poder, dificultam que as empresas concorram nos mercados internacionais e reduzem o retorno sobre o investimento.

A redução da burocracia e de barreiras regulatórias reduziria os custos e melhoraria o incentivo às estruturas.

Os procedimentos regulatórios do Brasil para entrada no mercado e licenciamento têm sido significativamente mais complexos e restritivos que nos países da OCDE e pecam pela falta de transparência e de simplicidade, de acordo com os indicadores de regulamentação do mercado de produtos da OCDE (Figura 1.10).

Figura 1.10. As barreiras regulatórias aos empreendimentos são altas

O indicador tem uma escala de 0 (a menos restritiva) a 6 (a mais restritiva), 2013



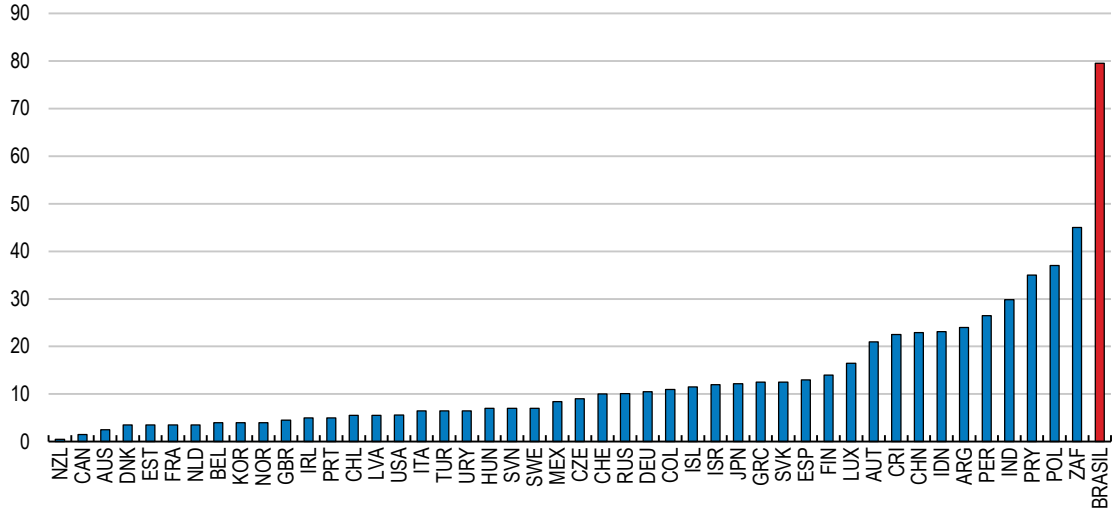
Fonte: Indicadores de regulamentação do mercado de produtos da OCDE, 2013, disponíveis no link www.oecd.org/eco/pmr.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655624

Os indicadores do Banco Mundial confirmam esse quadro, posicionando o Brasil no número 123 de uma lista de 190 economias pesquisadas pela facilidade de se fazer negócios. O Brasil está, particularmente, muito atrás com relação às melhores práticas em áreas como o processo de licenciamento para iniciar uma empresa, lidar com autorizações de construção ou registros de propriedades. Iniciar uma empresa requer 12 procedimentos no Brasil e leva 83 dias, enquanto no Chile, na Colômbia e no México é necessário menos procedimentos, que podem ser realizados em menos de 11 dias (Figura 1.11).

Figura 1.11. Facilidade para se iniciar uma empresa

Dias necessários para se iniciar uma empresa, 2017



Fonte: Banco Mundial (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656004

Iniciativas recentes do governo incluíram projetos-pilotos, inclusive em, Brasília e em São Paulo, para permitir a abertura e o fechamento de uma empresa em apenas alguns dias. Em São Paulo, por exemplo, o tempo para abrir uma empresa caiu de 101 dias para sete dias. Uma implantação, em nível nacional, desses tipos de reformas fundamentais não aconteceu ainda, mas seria uma melhoria importante. Além dos procedimentos para abrir uma empresa, agilizar os procedimentos de licenciamento também é vital. A esse respeito, Portugal fez, recentemente, experiências positivas, aplicando uma regra "silêncio significa consentimento" em áreas sem preocupações importantes com a segurança e com o meio ambiente. O Brasil poderia aplicar procedimentos administrativos mais fáceis e agilizar os procedimentos de licenciamento de forma mais ampla, para garantir que suas regulamentações não dificultem a entrada e a concorrência.

Além disso, o licenciamento ambiental está somando-se aos custos e à incerteza regulatória de projetos de investimento. Apesar das melhorias recentes, as várias responsabilidades assumidas pelos órgãos ambientais, com pouco pessoal nos níveis federal, estadual e municipal, além dos procedimentos complexos de licenciamento, criam atrasos e incerteza regulatória, inclusive sobre o tamanho do atraso. O processo de licenciamento poderia ser significativamente agilizado, sem esquecer preocupações ambientais legítimas, como, por exemplo, implantando mais janelas únicas, fazendo uso de ferramentas on-line e melhorando o compartilhamento de informações entre órgãos governamentais.

Vários órgãos reguladores fizeram progresso, lançando avaliações de impacto regulatório antes de fazer mudanças a uma regulamentação existente, embora isso não seja, ainda, uma prática consistente em toda a administração. A aplicação mais ampla dessas avaliações de forma sistemática e harmonizada poderia ajudar a evitar mais regulamentações com efeitos prejudiciais na entrada. Além disso, o uso sistemático de avaliação posterior para avaliar se as regulamentações atingiram seus objetivos é muito inexplorado.

Um fator que atrasa o licenciamento é que os gerentes do setor público podem ser considerados pessoalmente responsáveis por suas decisões. Na realidade, os executivos têm muito a perder se um juiz de uma avaliação posterior tiver uma visão diferente sobre o impacto de uma licença específica que o executivo tinha no momento da concessão desse licenciamento. Como resultado, os executivos públicos tendem a ser extremamente cuidadosos e tentam apoiar qualquer decisão com análise jurídica longa. Limitar as possibilidades de levar os funcionários públicos para um julgamento sobre suas decisões a casos de abusos ou de má-fé teria um potencial significativo de acelerar os procedimentos de licenciamento.

Resultados empíricos de análises no nível da empresa sugerem que a redução dessas cargas administrativas provavelmente melhorará a produtividade das empresas brasileiras, pois o número de procedimentos necessários para iniciar uma empresa e os atrasos associados estão negativamente associados à produtividade das empresas (Caixa 1.1, Arnold e Flach, 2018a). Essas descobertas são confirmadas por regressões do painel entre países que controlam outras diferenças que não variam com o tempo entre países e para efeitos com o tempo (Ferreira Mation, 2014). Esse trabalho sugere que a produtividade do trabalho do Brasil poderia ser 11% mais alta, se seu clima comercial melhorasse para o nível do Chile, por exemplo. As possibilidades de entrada de empresas novas e inovadoras também poderiam melhorar com o desenvolvimento de mercados de capital mais profundos (Kerr e Nanda, 2009; Hubbard, 1998; Beck, 2007; Aghion et al., 2007).

O setor comerciável no Brasil também se beneficiaria da maior concorrência nos setores de serviços, pois o acesso a serviços mais baratos e inovadores pode desempenhar um papel importante na produtividade no setor de manufatura (Arnold et al. 2011; 2015; Banco Mundial, 2018). Conforme medido pelos indicadores PMR (Product Market Regulation, Regulamentação do mercado de produtos), as regulamentações que impedem a concorrência nos setores de serviços são mais restritivas no Brasil que na média dos países da OCDE, mas menos que na média dos países do BRIICS. O Brasil tem uma pontuação de 2,54 em uma escala de 0 a 6 em 2013, semelhante aos valores médios da China, Índia, Rússia e África do Sul, mas significativamente mais alta que a média da OCDE, de 1,51.

Redução da incerteza jurídica e fortalecimento da aplicação de contratos

O clima de investimento também poderia ser melhorado reduzindo as incertezas relacionadas ao sistema jurídico e à regulamentação. Um sistema jurídico ineficaz e mudanças regulatórias frequentes, tornaram a incerteza jurídica uma das principais preocupações entre os investidores. Estruturas jurídicas e de regulamentação claras, transparentes e estáveis ajudam a reduzir os riscos jurídicos, que podem ser um impedimento forte para os investidores, já que as possibilidades de garantias contra esses tipos de riscos são, geralmente, muito limitadas. Em setores regulamentados, como os serviços públicos, comunicações e transporte, a principal responsabilidade é dos órgãos de regulamentação setorial, que têm sido caracterizados por graus heterogêneos de capacidades institucionais e independência no passado. A construção da confiança nas estruturas de regulamentação levará tempo, mas evitar mudanças aleatórias e interferência política, inclusive com indicações políticas, é importante para aumentar a confiança.

A aplicação de contratos por meio do sistema jurídico é demorada e o resultado é geralmente incerto, devido ao poder discricionário significativo dos juízes. Os procedimentos complexos de lidar com tribunais podem adicionar, e muito, aos custos da empresa e reduzir sua produtividade. A aplicação de um contrato de dívida padrão leva 731 dias no Brasil, em comparação com 230 na Coreia, 338 no México, 426 no Peru ou 480 no Chile (Figura 1.12). As perdas de tempo e de valor resultantes de processos ineficientes de resolução de conflitos contratuais e de situações de insolvência têm sido, repetidamente, mencionados como uma restrição chave para o clima de investimento (Canuto, 2016). A evidência empírica de dados no nível da empresa sugere que custos mais altos de aplicação prejudicam a produtividade da empresa e esse efeito se torna particularmente exacerbado quando falamos de empresas novas, no mercado há menos de cinco anos (Caixa 1.1, Arnold e Flach, 2018a).

Medidas para aprimorar a eficácia do sistema jurídico adotado nos países da OCDE incluem a reorganização dos tribunais, a implementação de arquivos jurídicos eletrônicos e a promoção de soluções fora dos tribunais. O último é particularmente importante, já que a mediação pode proporcionar uma resolução mais rápida e mais eficaz para os litígios comerciais. O aumento da concorrência na profissão jurídica também pode induzir a menos litígios e, portanto, ter um efeito positivo na eficiência do sistema.

Caixa 1.1. Identificando restrições ao crescimento da produtividade usando dados de empresas

Para explorar o vínculo entre as variáveis de política e a produtividade, um grande conjunto de dados de mais de 16.000 observações de empresas nos setores industriais e de serviços do Brasil foi analisado. Usando dados dos balanços anuais do banco de dados da ORBIS, a produtividade de multifatorial (MFP Multi Factor Productivity) é calculada como índice multilateral com intensidades de fator específicas ao setor, seguindo Griffith et al. (2004). A principal vantagem da abordagem de índice para a medição do MFP é que essa abordagem permite a comparação entre as observações anuais de quaisquer duas empresas, já que os insumos e os produtos de cada empresa são calculadas como desvios de uma empresa de referência no mesmo setor. Testes de robustez com outras medidas de MFP também foram usadas para confirmar os resultados. Os dados foram limpos, tirando os que relatavam erros, o que resultou em uma eliminação de menos de 1% da amostra original. Alguns setores foram excluídos da análise, devido à sua natureza monopolística, como no caso dos setores de serviços públicos ou devido ao seu forte grau de controle público, como na administração pública, defesa, educação e serviços de saúde ou porque estão sujeitos a mudanças cíclicas fortes, como serviços financeiros ou mineração.

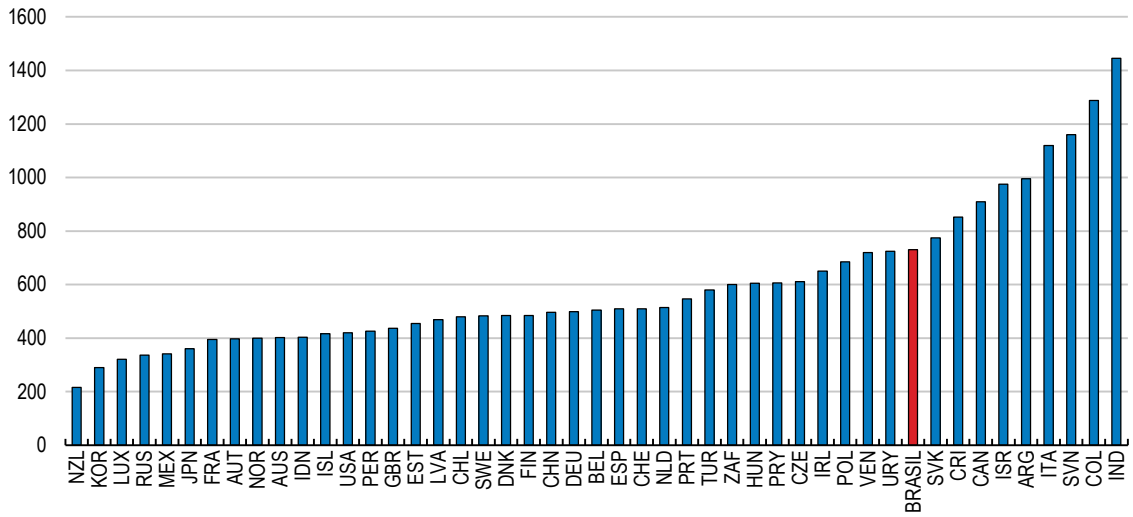
Em uma segunda etapa, a MFP no nível da empresa será, então, usada como uma variável dependente e relacionada a medidas políticas ou variáveis que são diretamente influenciadas por políticas. A estratégia empírica segue, de perto, o método diferença em diferenças proposta por Rajan e Zingales (1998). O rigor desse método vem do fato de que ela faz comparações apenas entre unidades comparáveis, como empresas dentro do mesmo Estado do Brasil e no mesmo ano. Em uma configuração de estimativa típica, a variável política varia com o tempo, entre os estados e interage com uma variável específica do setor, que, supostamente, mede a relevância desse aspecto da política para o setor ao qual a empresa pertence. Por exemplo, no caso dos custos de energia que variam entre estados, o fator de interação é a intensidade da energia dos setores. Essa configuração supõe que as empresas em setores com consumo mais intenso de energia são mais afetadas pelas diferenças regionais nos custos da energia que outros setores. O coeficiente de estimativa é, portanto, identificado apenas a partir de comparações entre empresas em diferentes setores dentro do mesmo Estado. As combinações de indústrias e Estados são o nível no qual a medida de interação varia, enquanto efeitos fixos para combinações de Estados e anos, assim como para indústrias controlam para fatores que variam a esse nível. A equação da estimativa resultante, neste caso, é a seguinte:

$$MFP_{it} = \alpha + \beta\ energy_cost_{reg} * energy_intensity_s + size_{it} + age_{it} + D_{reg,t} + D_s + \varepsilon_{it}$$

onde os subscritos i indicam a empresa, t o ano, reg a região ou o Estado, s o setor; size indica o tamanho de uma empresa em número de funcionários e age a idade da empresa desde sua data de incorporação. D são as variáveis binárias e ε é um termo para erro de ruído branco. Sempre que possível e seguindo a estratégia de Rajan e Zingales (1998), os fatores de interação no nível da indústria foram tirados de referências internacionais, como, por exemplo, os Estados Unidos, em vez de referências brasileiras, para garantir um grau máximo de exogeneidade. Essa estratégia empírica significa que o efeito estimado pode ser interpretado como causal, sob aceitação da suposição de identificação, ou seja, a relevância do fator de interação escolhido. Os resultados da estimativa foram obtidos para os efeitos dos preços da energia, transporte e infraestrutura rodoviária, a carga tributária, vários aspectos das cargas administrativas, das regulamentações de mão-de-obra e a disponibilidade de qualificação. Os resultados detalhados da estimativa incluindo os resultados da regressão são apresentados no Anexo deste capítulo.

Figura 1.12. O sistema jurídico é lento para resolver litígios comerciais

Tempo necessário para a aplicação de um contrato (em dias), 2017



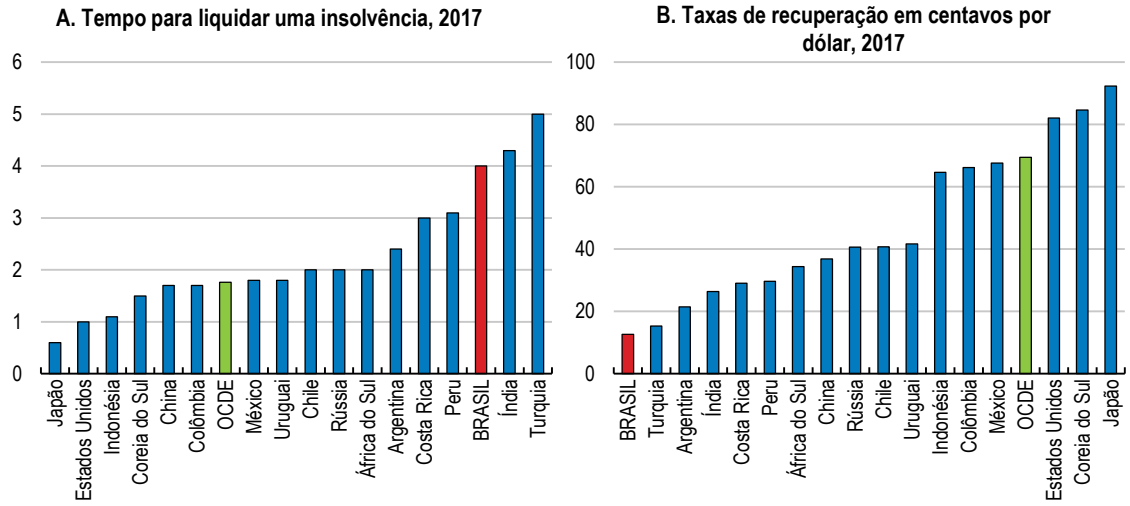
Fonte: Banco Mundial (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656023

Procedimentos de insolvência eficazes podem desempenhar um papel vital para aumentar o investimento e a produtividade (Adalet McGowan e Andrews, 2016). Uma estrutura de insolvência de bom funcionamento é vital para reestruturar empresas que ainda são viáveis e permitir uma recuperação mais rápida de ativos de empresas não viáveis, antes que eles percam valor ou possam ser dissolvidos pela empresa insolvente. Essa estrutura pode fomentar o empreendedorismo, fornecendo oportunidades de uma segunda chance para os empreendedores.

O Brasil reformou sua lei de insolvência em 2005. A reforma teve, como objetivo, fornecer aos credores uma liquidação mais rápida de empresas em estado de insolvência e alocou uma prioridade mais alta para os credores protegidos, relativo aos trabalhadores e às autoridades tributárias. Isso resultou em expansão de crédito e crescimento no investimento das empresas, especialmente em empresas de alta produtividade (Arnold e Flach, 2018b). No entanto, os procedimentos de insolvência do Brasil continuam a ser menos eficazes e mais caros que os encontrados na OCDE e em outros países da América Latina (Figura 1.13). Uma resolução de falência típica leva quatro anos no Brasil, comparado a 2,9 anos em países da LAC e 1,7 anos em países da OCDE. Como os ativos em empresas em estado de insolvência tendem a perder valor rapidamente, não é de surpreender que a taxa de recuperação de dívidas no Brasil das empresas insolventes esteja em apenas 15,8 centavos por cada dólar no Brasil, comparado com 31 centavos na América Latina e Caribe e 73 centavos nos países de alta renda da OCDE (Banco Mundial, 2017b).

Figura 1.13. As insolvências são lentas e as taxas de recuperação baixas



Fonte: Banco Mundial (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656042

Procedimentos de insolvência mais rápidos e mais eficazes reduziriam o risco de crédito das empresas e contribuiria para fomentar o investimento privado. Reconhecendo isso, as autoridades estão revisando os procedimentos de insolvência, para torná-los mais claros e para facilitar processos mais rápidos. Entre os novos recursos sendo considerados, está a possibilidade de as autoridades tributárias aceitarem perdidas, facilitar o acesso das empresas a financiamentos durante os processos de recuperação e fortalecer os procedimentos para resolver insolvências fora dos tribunais. O último é particularmente importante, pois os gargalos no sistema jurídico impediram que a reforma de 2005 fomentasse o investimento e a produtividade de forma mais intensa. As empresas que operam em distritos com tribunais mais congestionados tiveram menos acesso a empréstimos e um menor aumento no investimento e na produtividade que as empresas que operam em distritos com tribunais congestionados. No geral, as mudanças planejadas parecem estar indo na direção certa para melhorar os procedimentos de insolvência.

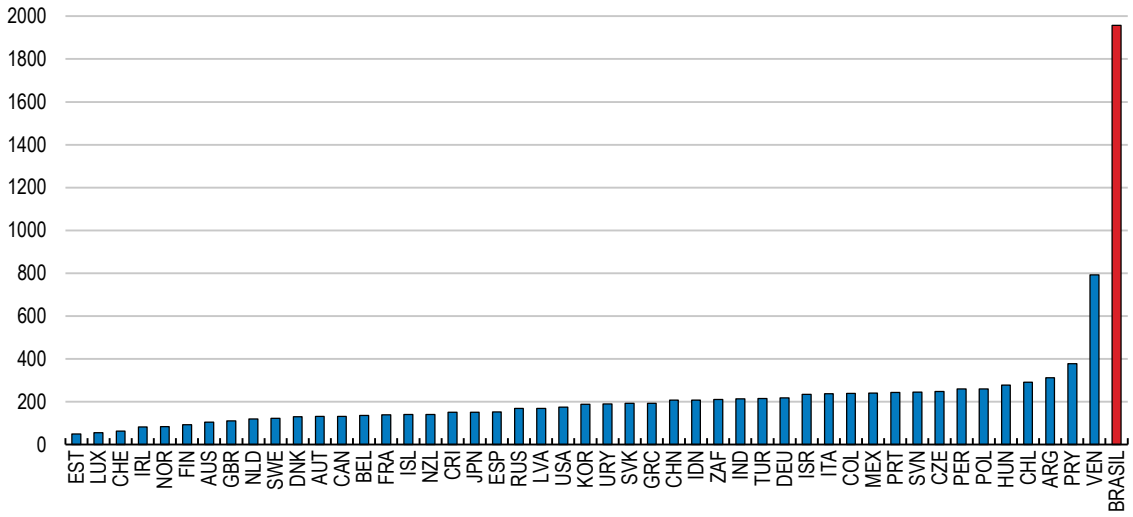
Redução do custo de cumprimento com os impostos

O sistema tributário brasileiro é um impulsionador importante de custos para empresas e reduz, substancialmente, os retornos sobre o investimento, devido ao nível de impostos e aos custos de conformidade. Os impostos sobre o lucro das empresas, com uma taxa de pico de 35%, são altos, na comparação internacional. Uma combinação de unificação de vários sistemas de impostos corporativos paralelos, ampliando a base e reduzindo as taxas pode ajudar a simplificar os impostos corporativos e a reduzir as distorções. Além disso, vários impostos sobre o consumo aumentam os níveis de impostos no geral, em empresas do setor formal. Em parte, isso se deve ao design fraco dos impostos sobre o consumo que, quando adequadamente criados, não constituem um ônus para as empresas. No entanto, no contexto fiscal atual, o escopo para redução das receitas públicas é extremamente limitado. Ainda assim, mesmo mantendo o atual nível de receita, o Brasil pode tornar o cumprimento das leis tributárias mais fácil e eficiente para melhorar significativamente os retornos sobre o investimento.

Ao medir o tempo necessário para cumprimento das leis tributárias em uma empresa de manufatura de referência nas 290 jurisdições do mundo todo, o Banco Mundial descobriu que o Brasil é um dos últimos, com 2.600 horas necessárias, em oposição às 356 necessárias na média dos países latino-americanos ou às 184 na média dos países da OCDE (Figura 1.14). Os departamentos tributários das empresas são, consequentemente, enormes, na comparação internacional, adicionando muito aos custos fixos. Algumas estimativas sugerem que o cumprimento com os impostos custa até 0,43% do PIB (Appy 2013), enquanto outras estimativas calcularam que o pagamento de impostos custa, para as empresas industriais, cerca de 2,6% dos preços cobrados ao consumidor (Coelho, 2015).

Figura 1.14. Horas necessárias para preparar os impostos

2017



Fonte: Banco Mundial (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655605

Existe espaço para simplificação, principalmente na área da tributação indireta. O Brasil tem seis tipos diferentes de impostos sobre o consumo, o que gera mais da metade das receitas públicas. O setor industrial se destaca por ganhar, particularmente, de uma reforma tributária abrangente relacionada ao consumo, já que é um setor altamente afetado pela complexidade e pelo design fraco dos impostos sobre o consumo, incluindo a falta de reembolso por impostos pagos sobre os ativos fixos. Por exemplo, cerca de um terço das receitas do imposto sobre o consumo vem de empresas de manufatura, que são responsáveis por apenas 13% do valor agregado, de acordo com estimativas do setor (Coelho 2015). Em contraste, o setor de serviços enfrenta uma carga tributária mais leve.

O maior dos seis impostos sobre o consumo do Brasil, chamado de ICMS, aumenta as receitas de cerca de 8% do PIB. Ele é cobrado pelos estados no Brasil e cada estado aplica seu próprio código tributário, base tributária e taxas tributárias. O Brasil aplica uma mistura dos princípios da origem e do destino ao comércio interestadual e as empresas que desejarem oferecer bens e serviços no país todo precisam cumprir as regras tributárias individuais de cada estado. Os créditos para transações interestaduais são regularmente atrasados ou reusados (CNI, 2014a).

Um outro motivo por que os custos de conformidade são altos está relacionado à definição imprecisa dos créditos tributários para os insumos, o que leva a muitos litígios. Os créditos tributários para os impostos sobre o consumo pagos em insumos seguem o princípio chamado "crédito físico", pelo qual os créditos tributários são concedidos apenas para insumos incorporados no bem final vendido. Isso descarta créditos tributários para despesas gerais e, mais especificamente, para ativos fixos. Como resultado, isso aumenta o custo de capital e quebra a "neutralidade" comum de um imposto sobre o consumo bem criado. O princípio do "crédito físico" requer que as empresas provem que todo insumo pelo qual reivindicam um crédito entre diretamente no produto final. Um exemplo prático é que as empresas industriais geralmente contratam contadores tributários para identificar como seu consumo de eletricidade é dividido entre a parte que aciona as máquinas e a parte que acende os escritórios das empresas, com o primeiro sendo deduzível e o último não. Os processos sobre litígios são comuns e consomem recursos que poderiam ser empregados de forma mais produtiva. Iniciativas recentes para permitir créditos tributários para todos os bens intermediários deverão ser implementadas de forma rápida.

A base tributária do ICMS é estreitada pela exclusão de muitos serviços, que estão, assim, sujeitos a um imposto de serviço municipal chamado ISS, que não permite nenhum crédito para insumos, tornando-o, na verdade um imposto sobre vendas. O tratamento tributário desigual entre o setor industrial e o setor de serviços deveria ser eliminado. Isso poderia, até mesmo, levar a algum aumento nas receitas, já que o setor de serviços tem, no momento, uma carga tributária menor do que o setor industrial.

Um outro grande imposto sobre o consumo é um conjunto de "contribuições" federais, que incluem os impostos conhecidos como PIS/Pasep e Cofins. Juntas, essas contribuições são responsáveis por 7,5% do PIB em receitas. Os créditos tributários para insumos intermediários também estão sujeitos ao princípio do "crédito físico", como no caso do ICMS. Além disso, o PIS/Cofins é geralmente aplicado sobre o valor de um bem que inclui o imposto ICMS já pago sobre ele, tornando, assim, os dois impostos cumulativos.

Um imposto sobre as vendas especial, chamado IPI, é cobrado em certos produtos industriais. O IPI tem sido usado para proteger, temporariamente, os produtores brasileiros de setores específicos, como, por exemplo, o setor de automóveis, contra a concorrência internacional desde 2011, cobrando taxas diferenciadas, de acordo com a participação do conteúdo nacional. Finalmente, um outro imposto federal especial, chamado CIDE, tem sido cobrado em bens e serviços selecionados, principalmente nas importações de serviços e transações financeiras, inclusive em remessas para o exterior. O CIDE contribui para a tributação muito alta de serviços importados, para os quais as taxas tributárias efetivas variam entre 40% e 50% (Ernest e Young, 2013). Isso não é apenas uma carga tributária muito alta, mas também uma barreira à concorrência e impede que as empresas brasileiras tenham as vantagens competitivas associadas ao comércio internacional dos serviços que podem ser comercializados. A distorção tributária contra serviços importados é ainda mais agravada pela carga tributária relativamente baixa cobrada nos serviços produzidos internamente em relação aos bens produzidos internamente. O CIDE também tem sido cobrado sobre o petróleo, no qual a carga tributária efetiva é menor que em outros países e poderia ser aumentado ainda mais para promover o uso responsável de combustíveis fósseis e incentivar o uso de etanol nos carros (consulte Avaliação e recomendações).

Uma reforma tributária razoável seria consolidar os diferentes impostos sobre o consumo em um único imposto de valor agregado com regras simples. O governo federal poderia liderar, consolidando seus próprios impostos sobre o consumo em um único imposto de valor agregado com uma base ampla, reembolso total para o IVA pago sobre insumos e para exportações (OCDE, 2017c). Depois que esse tipo der imposto tiver sido estabelecido, pode ser mais fácil integrar o ICMS estadual nesse sistema, possivelmente como sobrecargas específicas do estado na mesma base tributária, preservando o nível atual de receitas. Embora as reformas tributárias que envolvem diferentes níveis do governo sejam, geralmente difíceis do ponto de vista político, outros países, como a Índia, conseguiu, recentemente, unificar os impostos sobre consumo no nível do estado (OCDE, 2017b).

Em princípio, é possível acomodar o desejo de estados diferentes de tributar em taxas diferentes, se a tributação seguir, de forma rígida, o princípio de destinação e os créditos tributários forem reembolsados, rapidamente, para transações interestaduais. Esse tipo de sistema é aplicado na União Europeia, por exemplo, onde estados-membros diferentes aplicam diferentes taxas tributárias, mas os consumidores estão, normalmente, sujeitos ao IVA no país de destino.

Durante muitos anos, o governo central tem discutido planos para harmonizar o ICMS no nível do estado. O desafio, no entanto, é encontrar um consenso político entre os estados, alguns dos quais estão ameaçados por reduções na receita, devido a uma racionalização do sistema de imposto sobre consumo, já que efetivamente cobram ICMS sobre consumo que ocorre em outros estados. Ir em direção a um princípio de destinação tornaria isso impossível, de forma que uma remuneração de alguns estados pelo governo federal pode ajudar a permitir que esses estados se ajustem gradualmente e facilitaria chegar a um consenso, como tem sido feito na Índia (OCDE, 2017b). À luz das dificuldades políticas envolvidas na reforma do sistema do ICMS, não houve progresso, desde a unificação das taxas do ICMS para importações em 2012, o que acabou com a concorrência improdutiva de impostos entre os estados para atrair importações.

Os custos de trabalho reduziram os incentivos ao investimento

As regulamentações trabalhistas têm sido relatadas como o quinto obstáculo mais importante ao crescimento e à competitividade pelas empresas brasileiras e como o segundo maior obstáculo pelas grandes empresas (Banco Mundial, 2014). A justiça do trabalho sozinha, no Brasil, custa 0,3% do PIB, mais de duas vezes o que custa todo o sistema judiciário na Argentina (Da Ros, 2015; CNJ, 2016). O código do trabalho de 1943 contém muitas regras bem detalhadas cujas vantagens para empregados e empregadores não são mais evidentes. Antes de uma reforma no mercado de trabalho aprovada em julho de 2017, acordos alternativos no nível da empresa sobre alguns desses detalhes não seriam reconhecidos por tribunais, resultando em 4,4 milhões de casos pendentes nos tribunais (BNDES, 2017). A reforma recente forneceu mais escopo para acordos no nível da empresa, mantendo, ainda, os direitos essenciais do empregado não negociável.

Na área de acordos coletivos, a reforma permite que acordos coletivos à nível das empresas prevaleçam sobre o código de trabalho. A reforma permite isso em várias áreas, como organização de licença anual, horário de trabalho, pagamento de incentivos e outras questões de flexibilidade interna. No entanto, o salário mínimo, o 13o salário obrigatório, o seguro desemprego e 27 outros direitos importantes do funcionário, permanecem explicitamente não negociáveis. Além disso, a reforma tira a obrigação de pagar taxas de

filiação a um sindicato para trabalhadores formais e melhora o escopo para terceirização, que pode ser feita, agora, em todas as áreas de atividade de uma empresa, o que antes era permitido apenas para serviços muito limitados como limpeza e segurança.

Na área de proteção do emprego para contratos abertos, a reforma introduz uma nova forma de separação (por acordo mútuo), o que deveria resultar em remuneração menor para os trabalhadores, além de custos menores para os funcionários, com relação à demissão por justa causa. A reforma também reduz os incentivos para a judicialização excessiva, pois o custo do procedimento agora é cobrado da parte que perde, empregado ou empregador, sem mais ajuda financeira pública, exceto em alguns casos. Antes da reforma, em essência, todos os custos do procedimento de um empregado eram cobertos com dinheiro público, independentemente se o caso era perdido ou ganho.

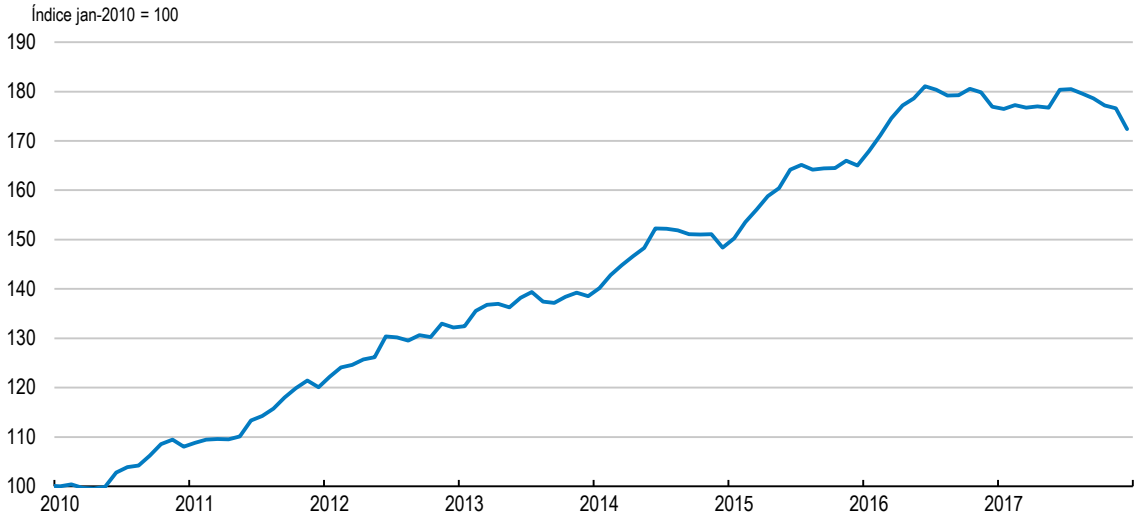
Em princípio, a reforma trabalhista deverá reduzir a incerteza jurídica e os litígios, reduzindo, assim, os custos trabalhistas. Isso provavelmente resultará em maior flexibilidade, com vantagens para empregados e empregadores. A regularização de várias práticas muito comuns e a redução do custo do emprego formal podem resultar em uma redução da informalidade, em um crescimento mais inclusivo e em maior produtividade. No entanto, será importante garantir que a terceirização não resulte em maior informalidade, devido a uma possível prevalência maior de emprego informal entre os subcontratantes. Para evitar esse risco, recursos suficientes deverão ser fornecidos para as autoridades competentes fiscalizarem e lutarem contra a informalidade. Além disso, será importante avaliar a eficácia da reforma, depois de alguns anos e ver se medidas adicionais são necessárias, para garantir a redução da informalidade.

Os custos trabalhistas, salários e outros, cresceram mais rapidamente do que a produtividade por vários anos, o que resultou no aumento de custos unitários do trabalho (Figura 1.15). Isso fez cair os retornos sobre o capital entre empresas grandes, com efeitos simultâneos na poupança das empresas e no investimento (Rocca e Santos Junior, 2014; Considera, 2017). As estimativas sugerem que 88% da variação na média dos salários pode ser explicado por mudanças no salário mínimo, cujo valor real é, agora, 80% mais alto que 15 anos atrás (Considera, 2017). A regra atual para os ajustes anuais do salário mínimo é baseada na inflação do ano anterior e no crescimento do PIB de dois anos atrás. Em 75% da média dos salários, o salário mínimo do Brasil é mais alto que em qualquer país da OCDE por essa medida (Figura 1.16). Permitir uma redução progressiva do salário mínimo em relação ao salário médio limitando aumentos reais futuros ajudaria a melhorar a competitividade internacional e a reduzir a informalidade.

Para garantir desenvolvimentos futuros do salário mínimo compatíveis com investimento e emprego fortes, a regra atual do salário mínimo, que deve expirar em 2019, poderia ser substituída por uma regra que indexa por algum tempo aumentos anuais no salário mínimo ao índice de preços ao consumidor relevante para famílias de baixa renda. Esse tipo de regra protegeria o poder de compra daqueles que ganham um salário mínimo e implicaria a redução, mas não a interrupção, de aumentos reais futuros do salário mínimo.

Figura 1.15. Os custos unitários do trabalho aumentaram

Índice, Janeiro 2010=100

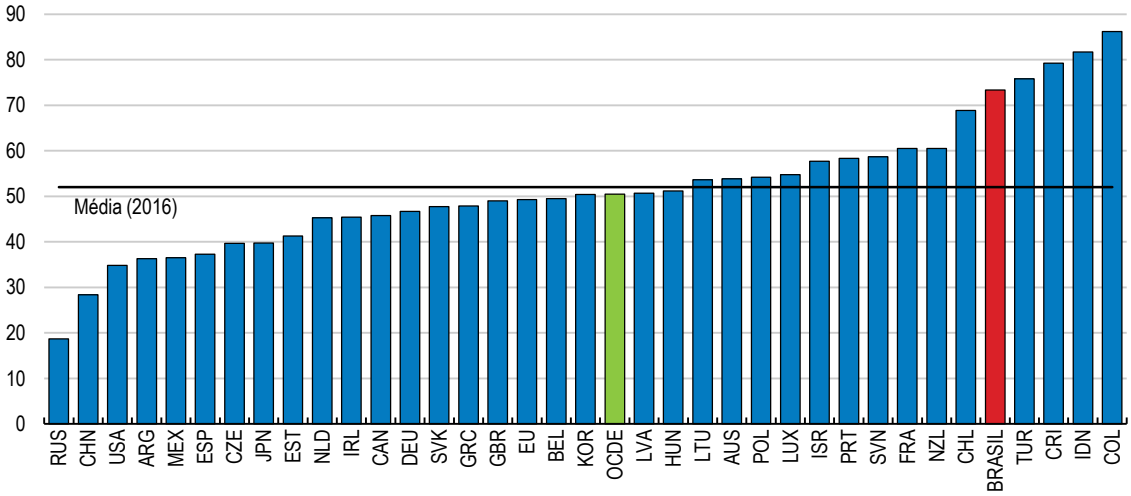


Fonte: Fluxo de dados da Thomson Reuters.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656061

Figura 1.16. Os salários mínimos são altos, na comparação internacional

O salário mínimo como porcentagem dos salários medianos, 2016[1]



1. Exatamente metade de todos os trabalhadores abaixo ou acima do salário médio para os países da OCDE. Salário mínimo como porcentagem do salario médio para Argentina, China, Indonésia e a Federação Russa.
Fonte: OCDE, OECD Employment Outlook Database; Ministério de Recursos Humanos e Seguro Social da China, Agência Nacional de Estatísticas; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); Banco de dados da Organização Internacional do Trabalho (ILO, International Labour Organization) sobre as condições de trabalho e as leis do emprego; Ministério do Trabalho e de Transmigração da República da Indonésia e Estatísticas na Indonésia (BPS); Serviço de Estatística do Estado Federal da Rússia; Instituto de Estatística e Censo da Argentina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656080

O salário mínimo federal é definido apenas como um pagamento mensal, sem equivalente em pagamento por hora. Isso limita muito o escopo para quem ganha um salário baixo trabalhar meio-período ou força oportunidades de trabalho de menos tempo que o período integral para o setor informal. Como o salário mínimo é um piso vinculante para uma grande parte da força de trabalho do Brasil, a falta de uma definição de pagamento por hora pode ter um impacto significativo. Isso pode ser particularmente relevante para mulheres que têm cinco vezes mais probabilidade de trabalhar meio-período nos países da OCDE. Caminhar em direção a uma definição de pagamento por hora do salário mínimo facilitaria combinar trabalho e maternidade, sem perder os benefícios associados ao emprego formal.

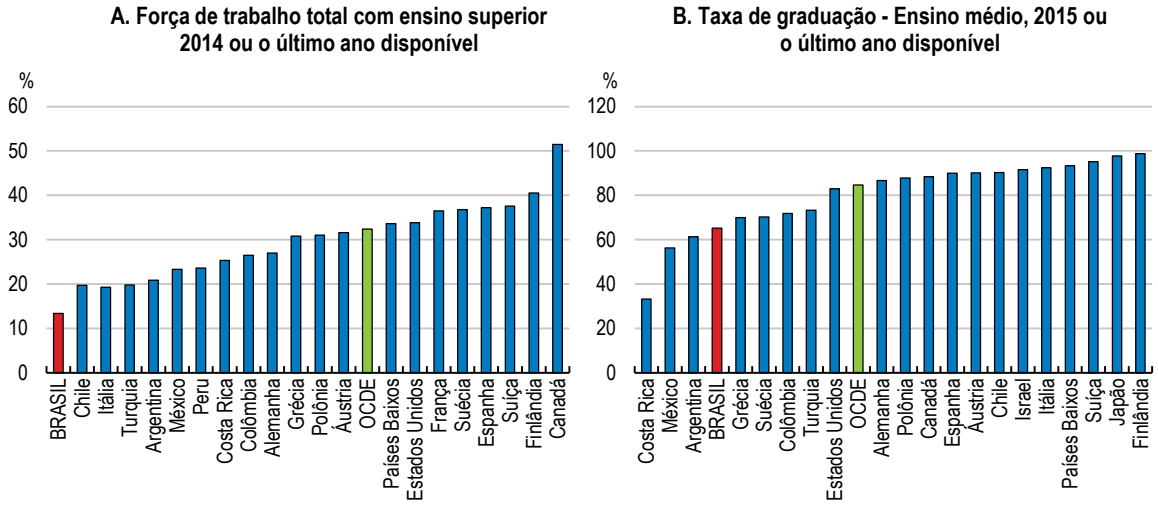
Também é importante observar que os estados individuais podem definir um salário mínimo estadual acima do nível federal, o que pode ser usado para refletir as diferenças nas condições do mercado de trabalho e na produtividade, entre os estados brasileiros. Além disso, salários mínimos estaduais não têm implicações fiscais por meio de benefícios sociais vinculados, enquanto o valor do salário mínimo federal age como um piso para os benefícios sociais.

Outras políticas do mercado de trabalho colocaram, corretamente, a prioridade na redução das diferenças entre os gêneros e as raças, incluindo o Plano Nacional de 2012 a 2015 para mulheres e uma lei em 2014 que estabeleceu ação afirmativa baseada na raça para preencher cargos no setor público (Banco Mundial, 2016). Como com a desigualdade de renda, a discriminação racial ou por gênero tende a reduzir o crescimento, reduzir o desenvolvimento, paralisando uma parte do capital humano da sociedade.

Melhoria da qualificação

O Brasil progrediu substancialmente na última década, com relação à facilitação do acesso à educação, mas as conquistas e a qualidade da educação permanecem baixas, na comparação internacional (Figura 1.17). Mais de 50% dos brasileiros não concluíram o ensino médio e 17% nem mesmo concluiu o ensino fundamental, muito acima da média da OCDE, de 2%. O desempenho ruim nos testes PISA da OCDE sugere desafios de qualidade, mas também grandes disparidades nos resultados, dependendo do contexto socioeconômico do aluno.

Figura 1.17. As lacunas na qualificação são significativas



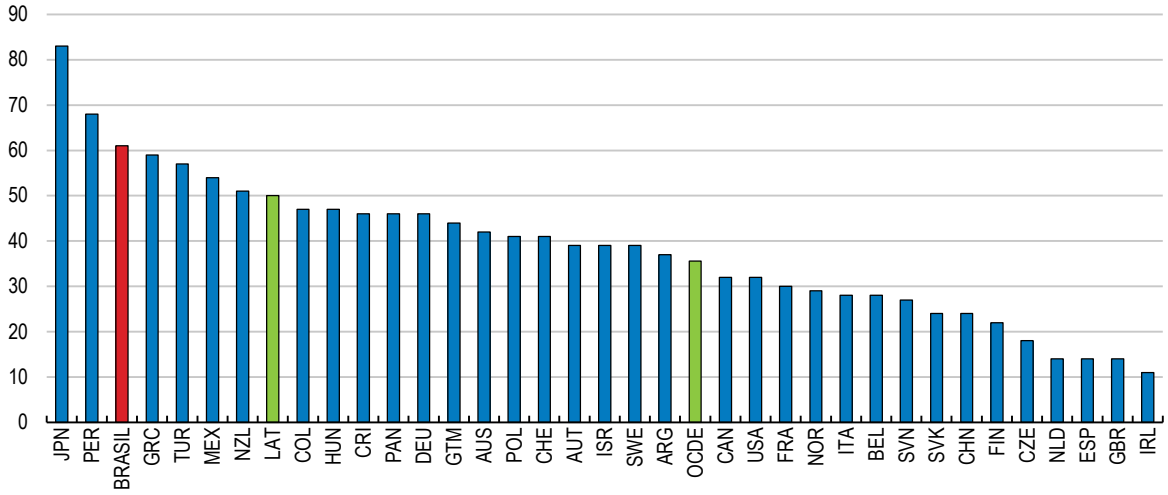
1. Isso inclui todas as pessoas formadas na educação superior nos campos de engenharia, manufatura, construção, ciências naturais, matemática e estatística.
Fonte: Banco Mundial, OCDE, UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656099

Os resultados da pesquisa sugerem que as empresas acham particularmente difícil encontrar técnicos, comerciantes e engenheiros capacitados (Figura 1.18). A análise empírica sugere que a falta de qualificação é um fator significativo por trás dos níveis de baixa produtividade (Arnold e Flach, 2018a). Valores adicionais nos salários de até 20% para as pessoas com treinamento técnico e de 120% para as pessoas com educação superior refletem uma falta de qualificação (CNI, 2014b, OCDE, 2016c).

Figura 1.18. Muitas empresas lutam para preencher vagas

Empresas que identificaram dificuldade em preencher vagas, em 2015, em porcentagem



Fonte: Manpower Group (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656118

Gastos mais altos com educação não é garantia de sucesso, mas a forma como o dinheiro é gasto é vital. O Brasil aumentou o gasto com o ensino fundamental e o ensino médio em 58% por aluno entre 2010 e 2014, enquanto nos países da OCDE e seus países parceiros a média de aumento foi de 5%. Mas esses aumentos nos gastos ainda precisam se converter em melhores resultados no aprendizado. Outros países como Colômbia, México e Uruguai, gastam menos por aluno que o Brasil e têm desempenho melhor (OCDE, 2015a).

Muitos alunos no Brasil repetem de ano em ano e, finalmente, saem da escola quando chegam no ensino médio. A repetência tem altos custos e seus benefícios são muito questionados (Ikeda e García, 2014). Focar no suporte precoce e direcionado aos alunos com um risco mais alto de evasão do sistema escolar seria mais eficiente e produziria melhores resultados, já que as pessoas que saem da escola geralmente não têm as habilidades cognitivas básicas e as habilidades sociais que são adquiridas durante a infância. O Brasil já tem quase todas as crianças de cinco e seis anos matriculadas, mas está muito atrás na participação de crianças mais jovens (OCDE, 2017d). Uma reforma de educação aprovada em dezembro de 2016 forneceu algum espaço para oferecer conteúdo relevante aos menos inclinados à vida acadêmica relacionado ao ensino médio, reduzindo o número de disciplinas obrigatórias. A inspiração para reforma adicional poderia vir de experiências interessantes em alguns estados brasileiros, como o estado do Ceará, no Nordeste, que demonstrou o poder potencial de incentivos e de avaliações regulares, junto com treinamento de professores e suporte de gestão para as escolas (Caixa 1.2).

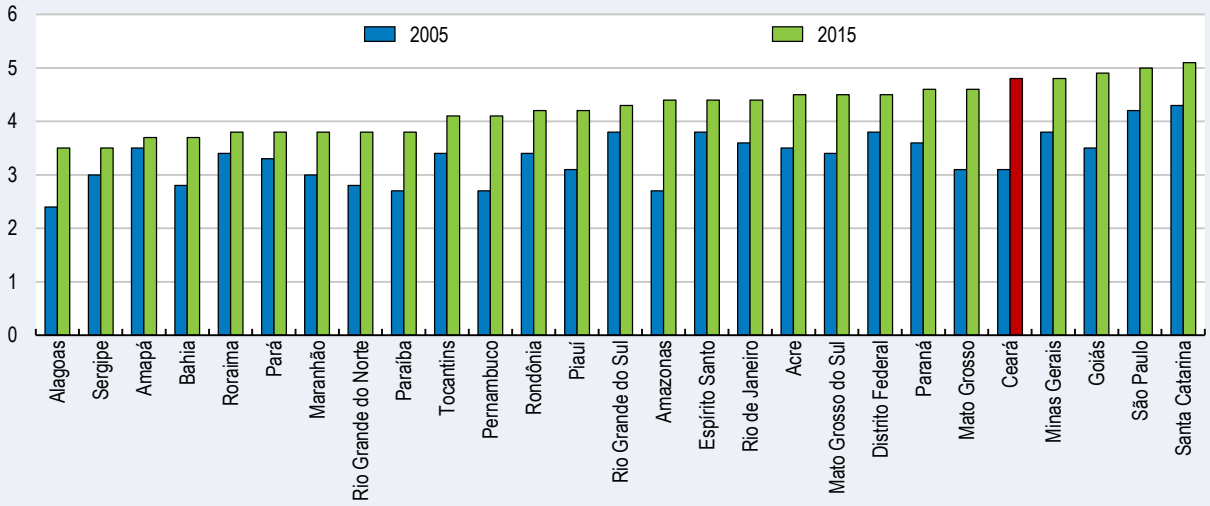
O número de matrículas em cursos técnicos e profissionais no ensino médio e no ensino superior é baixo na comparação internacional e apenas 8% dos alunos do ensino médio escolhem cursos técnicos (Figura 1.20). O Brasil começou a abordar esse problema criando oportunidades de treinamento vocacional depois do ensino médio dentro do programa Pronatec. O programa também contribuiu para a igualdade de gêneros, já que 67% dos participantes são mulheres (Banco Mundial, 2016). Também apoiou jovens, com 47% dos participantes com menos de 29 anos de idade. Embora tenha havido progresso, o programa geralmente não atende as demandas do mercado de trabalho, conforme testemunhado pelas taxas de saída do programa acima de 50%. Um motivo para sair do programa é ter encontrado emprego em outro setor, diferente daquele no qual foram treinados. Consultas sistemáticas do mercado de trabalho local e avaliações dos resultados do mercado de trabalho dos participantes de educação vocacional e de treinamento são, portanto, vitais para orientar o oferecimento de cursos de treinamento, mas só recentemente foram introduzidos. As taxas de saída do programa são substancialmente mais baixas em programas de ensino médio integrados com conteúdo vocacional, sugerindo que isso pode ser um caminho que vale à pena explorar mais. Dado que muitos brasileiros com necessidades de treinamento já saíram da educação formal, é vital garantir acesso ao programa Pronatec para adultos que estão desempregados ou procurando novas oportunidades.

Caixa 1.2. O poder dos incentivos nas políticas de educação: Lições do Estado do Ceará

As experiências de alguns estados do Brasil mostram que o progresso é possível com políticas bem formadas e boa governança. Os resultados da educação melhoraram visivelmente no estado relativamente do Ceará, no Nordeste. Começando de uma base muito baixa, o estado do Ceará teve um desempenho excepcional com relação à qualidade da educação (Figura 1.19). Esse progresso foi baseado em uma combinação eficaz de aumento de recursos e de introdução de mecanismos de incentivo (OCDE, 2011, Boekle-Giuffrida, 2012). As práticas incluíram uma extensão precoce da obrigação da criança até nove anos estar matriculada na escola, a distribuição de materiais de curso estruturados para todas as escolas e pagamento com base no desempenho para professores e diretores, vinculado a treinamento de professores e a suporte de gerenciamento para as escolas. O Estado do Ceará até mesmo vinculou a distribuição das receitas do imposto sobre o consumo entre os municípios aos resultados escolares, o que criou incentivo para que os municípios melhorem suas escolas. Em todos os casos, medidas com base em incentivos foram vinculadas a avaliações periódicas, com base nas pontuações dos alunos nas provas. É provável que muitas dessas experiências locais pudessem ser expandidas com êxito no país todo.

Figura 1.19. O Estado do Ceará fez progresso significativo na qualidade da educação

Índice para desenvolvimento da educação básica por estado (IDEB)[1]

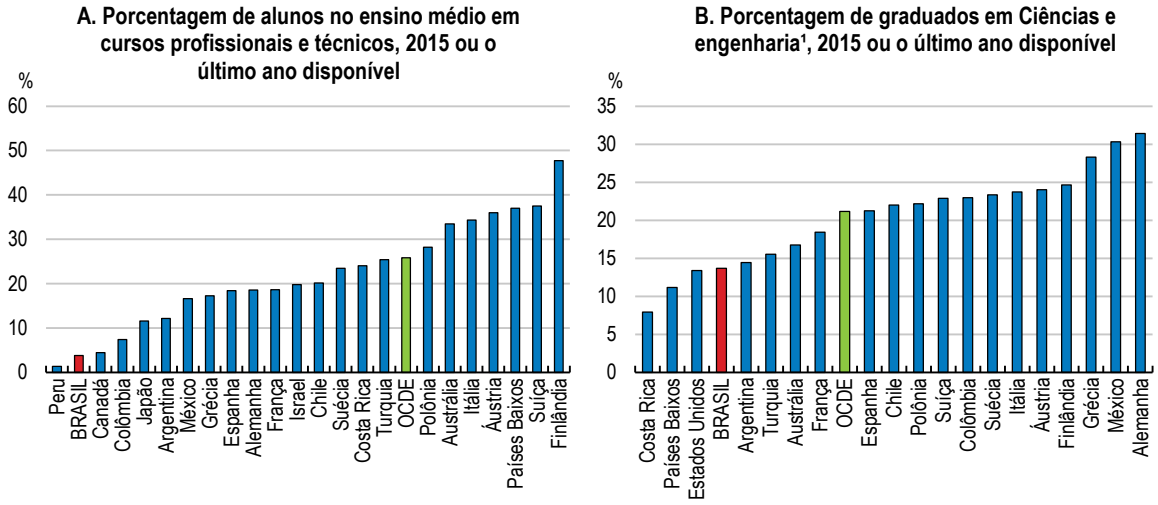


1. O IDEB é um indicador sintético da qualidade da educação, com base na taxa de aprovação acadêmica e nos resultados das avaliações do aluno, para cada município no Brasil.
Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656137

Figura 1.20. O número de estudantes inscritos em cursos profissionais é baixo

2015



Fonte: Instituto de Estatística da UNESCO

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656156

A experiência internacional sugere que o treinamento no local de trabalho e a participação do empregador no design e no oferecimento do treinamento são elementos importantes para um desenvolvimento bem-sucedido de educação e treinamento vocacional. No momento, as instituições de treinamento são os participantes dominantes do sistema de educação e treinamento vocacional no Brasil e o envolvimento dos empregadores é mínimo. Dar aos empregadores um papel mais central, na criação dos cursos e no oferecimento de treinamento no local de trabalho, colocaria o sistema de educação e treinamento vocacional brasileiro mais próximo dos padrões internacionais.

O treinamento no local de trabalho pode ser expandido eliminando-se distorções que se originam do FGTS. Dado que demissões ou pedidos de demissão disfarçados são a estratégia comum para acessar essas contas, menos de 20% dos empregos têm uma estabilidade de mais de dois anos. Essas altas taxas de rotatividade no emprego reduzem, significativamente, os incentivos para os empregadores investirem em treinamento.

Como em muitos países da OCDE, também há espaço para um melhor alinhamento dos currículos das universidades aos tipos de cargos prevalentes no mercado de trabalho (OCDE, 2017d). O aprofundamento da integração na economia mundial, junto com as tendências globais, como digitalização, mudanças demográficas e outras mudanças na organização do trabalho estão reformulando as necessidades de qualificação, criando desafios para o sistema de educação, especificamente para as universidades, para que os currículos sejam atualizados regularmente (OCDE, 2016c). O sistema de educação universitária produz poucos profissionais na área de ciências, tecnologia, engenharia e matemática. Ciências e engenharia correspondem a 13% dos profissionais formados, abaixo da média da OCDE, de 20%, ou do México, de 26%.

Realocar os gastos dos níveis universitários para os níveis anteriores de educação também tornaria os gastos mais inclusivos e mais eficazes. Os estudantes de famílias de alta renda são os que tendem a conseguir participar da educação universitária pública no Brasil,

embora frequentar a educação infantil diminua a probabilidade de baixo desempenho no ensino médio para estudantes de famílias de baixa renda (OCDE, 2016b).

Fortalecimento da concorrência e realocação de recursos para empresas com as melhores oportunidades de investimento

A concorrência é vital para a criação de incentivos para investir e para permitir que as empresas com as melhores oportunidades de investimento prosperem. No entanto, políticas como barreiras à entrada, crédito subsidiado, escassa integração na economia global e políticas industriais direcionadas a setores específicos levaram a uma pressão competitiva fraca na economia brasileira (Lucinda e Meyer, 2013; Clezar et al., 2011; Banco Mundial, 2018).

Para empresas existentes, a pouca concorrência reduziu os incentivos para investir na adoção de tecnologias de produção mais eficientes, para introduzir novos produtos inovadores e para atingir a melhor prática global (Pinheiro, 2013; IEDI, 2011; IEDI, 2014).

Mas, além de afetar os incentivos para empresas existentes, essas políticas também afetam a entrada, a saída e a realocação de recursos. As políticas do Brasil normalmente tendiam a defender o status-quo nas estruturas dos setores, em vez de acompanhar mudanças que levam à melhoria da produtividade. Esse tem sido o caso de políticas industriais direcionadas que concederam vantagens, na forma de desonerações de impostos ou de subsídios para empresas já estabelecidas, à custa de possíveis novos participantes. Este tipo de benefícios direcionados também reduzem a pressão pela saída de empresas menos produtivas, que é essencial para liberar os recursos que empresas mais bem-sucedidas precisam para crescerem para uma escala mais eficaz (Andrews et al, 2017). O crédito direcionado subsidiado tem tido um efeito semelhante. Embora as condições de financiamento para clientes novos e já existentes são iguais, os já existentes com um relacionamento comercial já estabelecido com o BNDES provavelmente acharam mais fácil obter acesso a empréstimos subsidiados que as empresas novas. Além disso, até 2015, muito dos volumes de empréstimo direcionado foram para grandes empresas. Em 2017, 42% dos desembolsos foram para pequenas e médias empresas.

A falta de concorrência tende a fomentar estruturas setoriais rígidas, caracterizadas por baixas taxas de entrada e uma alocação pouco eficiente dos recursos. A evidência sugere que os mecanismos de realocação, inclusive a entrada e a saída, são um elemento essencial do crescimento agregado da produtividade (Hopenhayn, 1992; Melitz, 2003; Aghion et al., 2005). Na realidade, essas realocações geralmente respondem por uma parte maior do crescimento da produtividade agregada que os desenvolvimentos dentro de empresas individuais (Olley e Pakes, 1996; Foster et al., 2001; Bartelsman et al., 2008; Andrews e Cingano, 2014). As empresas brasileiras com forte crescimento de produtividade são, em média, significativamente mais novas e menores que outras (De Negri e Ferreira, 2015, Criscuolo et al., 2014).

Os mecanismos de realocação não parecem funcionar bem no Brasil e, geralmente, são as empresas menos produtivas de um setor que desfrutam participações de mercado cada vez maiores e ainda em ascensão (Gomes e Ribeiro, 2015, OCDE 2015c). As taxas de startups na industria de transformação do Brasil são baixas na comparação internacional e a entrada de novas empresas tem estado em queda constante nos últimos 15 anos (Calvino et al., 2015). Isso reduziu oportunidades de investimento lucrativos em possíveis novos participantes, já que algumas dessas empresas que conseguem entrar no mercado tendem

a ter crescimento de produtividade e de emprego particularmente fortes (Calvino et al., 2015). Essas empresas teriam oportunidades significativas de investimento. Em vez de fazer uso desse potencial, no entanto, estruturas setoriais rígidas prenderam os recursos em empresas de baixa produtividade com menos oportunidades de investimento e com menor potencial de remuneração para os trabalhadores.

Um aumento na concorrência poderia ser resultado de menores barreiras à entrada para empresas domésticas, mas também de maior concorrência estrangeira como resultado da redução das barreiras comerciais (Consulte o Capítulo 2 desta pesquisa). Além disso, políticas para apoiar o setor empresarial não devem inibir o processo de seleção natural das empresas e fornecer tratamento neutro entre empresas já estabelecidas e novos participantes, assim como entre diferentes setores de atividade. O Kit de ferramentas para analisar a concorrência da OCDE (OCDE, 2010) pode ajudar o governo fornecendo uma metodologia flexível não apenas para identificar, mas também para revisar políticas que restringem, indevidamente, a concorrência.

O Brasil está usando políticas específicas de apoio em várias áreas. O apoio para o setor de tecnologia da informação (Lei de Informática), por exemplo, exigia que as empresas estrangeiras na área de computação e tecnologia da informação se tornassem parceiras minoritárias em joint ventures com empresas brasileiras e mudassem as atividades de produção para o Brasil, para vender no mercado brasileiro. Apenas algumas poucas empresas importantes o fizeram. No todo, a política não permitia que os computadores ou equipamentos de comunicação brasileiros se tornassem globalmente competitivos. As distorções de preço resultantes podem bem ter reduzido o crescimento econômico de forma mais geral, dado o uso disseminado da informação e da tecnologia de comunicação na economia (IDB, 2014).

As desonerações de impostos para setores específicos também podem distorcer os preços relativos. A Lei de Informática de 1991 aloca desonerações de impostos no valor de R$ 5,5 bilhões por ano para os produtores domésticos de eletrônicos (quase 0,1% do PIB), mas as evidências sugerem que isso não estimulou a pesquisa e o desenvolvimento e não aumentou a produtividade no setor (Kannebley e Porto, 2012). Os benefícios tributários relacionados à Zona Livre de Manaus localizada no estado do Amazonas, muito longe dos principais mercados de consumo, custam R$ 25 bilhões por ano (0,4% do PIB), mas não foi feita nenhuma análise sistemática dos benefícios econômicos dessa despesa tributária. Embora o emprego e a atividade industrial tenham aumentado nessas zonas especiais, os custos fiscais correspondentes de US$ 47.500 por emprego criado são um múltiplo dos ganhos dos trabalhadores (Banco Mundial, 2017).

Políticas direcionadas são, geralmente, criadas com efeitos de aprendizado em mente, mas o aprendizado ocorrerá apenas se sua natureza temporária for clara desde o início, de forma ideal com uma programação definida para a eliminação de medidas específicas de apoio. Examinando a experiência internacional, a natureza temporária do apoio é o que tem, geralmente, criado uma linha entre a renovação estrutural atingida na Ásia do Leste e a criação de setores não competitivos que permaneceram dependentes do apoio público. O caso brasileiro ilustra que a economia política da retirada do apoio público pode, facilmente, se tornar complicada, se a natureza temporária da medida não tiver sido esclarecida desde o início.

Um exemplo para o efeito de regras de conteúdo nacional pode ser visto no caso de equipamentos para geração de eletricidade pelo vento e por fontes eólicas. A geografia única do Brasil e os recursos eólicos implicam uma vantagem comparativa significativa para energia eólica e solar (IRENA, 2013). O fator de capacidade média dos parques

eólicos do país, uma medida de quanto eles produzem na realidade, comparado ao que eles poderiam produzir em condições eólicas perfeitas, é mais de 50%, duas vezes a média mundial (Abeeólica, 2016). No entanto, regras de conteúdo nacional, algumas das quais são condição para obter financiamentos do BNDES, tornaram as turbinas eólicas mais caras que em outras economias emergentes, como Índia e China (IRENA, 2017). Isso impediu o investimento em capacidade de geração. Ao aumentar os preços, as regras de conteúdo nacional levaram ao surgimento de um setor doméstico de equipamentos de energia eólica, mas até agora, não há sinais de que esse setor esteja se tornando mais competitivo ou que poderia, em algum momento, sobreviver sem as regras de conteúdo nacional. Além disso, as regras de conteúdo nacional criaram uma pressão para cima nos preços do aço brasileiro, um setor dominado por um único fornecedor (Azau et al., 2011). Evidências empíricas mostram que as regras de conteúdo nacional têm um efeito prejudicial significativo nos fluxos de investimentos globais nos setores de energia renovável (OCDE, 2015b). As regras de conteúdo nacional adicionam, também, rigidez significativa, que é especialmente prejudicial, em um setor como o da energia eólica, em que a tecnologia está evoluindo rapidamente e depende das cadeias de produção globais.

Políticas horizontais para aumentar a produtividade na economia ganharam, recentemente, um novo impulso. O governo lançou um programa de apoio chamado Brasil Mais Produtivo, para ajudar as empresas a adotarem novas tecnologias (MDIC, 2017). O programa está sendo avaliado pelo IPEA, o que é, em si, uma novidade e tem mostrado resultados positivos. Esse é um movimento na direção certa para aumentar a produtividade sem favorecer setores específicos.

Atraer investimento privado para projetos de infraestrutura

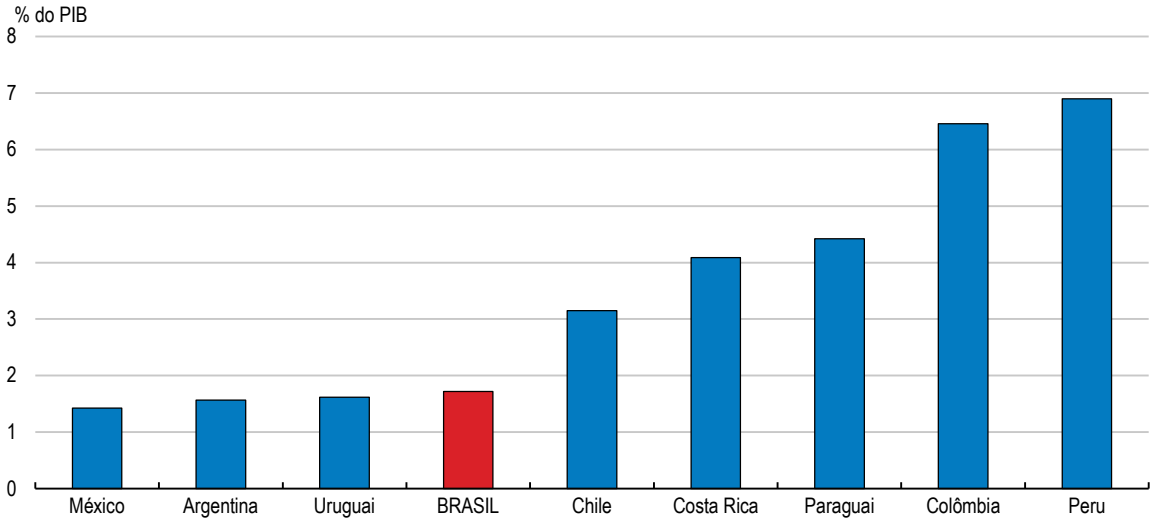
Os gargalos na infraestrutura estão derrubando a produtividade, o desempenho das exportações e a integração do mercado doméstico. As necessidades de infraestrutura são elevadas em quase todos os setores, embora elas sejam mais evidentes nos setores de transporte, logística e saneamento (Frischtak e Mourão, 2017). As empresas brasileiras sofrem com os altos custos do transporte e da logística, o que reduz a lucratividade de muitos projetos de investimento que seriam viáveis, se não fossem esses custos. Para produtores voltados para o mercado doméstico, os gargalos na infraestrutura limitam as possibilidades de explorar as economias de escala, enquanto os exportadores são colocados em desvantagem comparativa.

O Brasil tem baixa classificação, internacionalmente, em termos de qualidade de infraestrutura. O país foi classificado em 116 dentre 138 na classificação do Fórum Econômico Mundial. As pontuações do Brasil têm piorado persistentemente na última década. As estimativas recentes colocam os estoques totais de infraestrutura em um valor de 36% do PIB em 2016, enquanto uma meta de estoque médio de infraestrutura para o Brasil seria em torno de 60% do PIB, o que ainda estaria muito abaixo das melhores práticas internacionais (Frischtak e Mourão, 2017).

O estado relativamente ruim da infraestrutura reflete o pouco gasto nas últimas décadas (Figura 1.21). Três décadas de pouco investimento em infraestrutura deixaram uma marca forte e comparado às suas necessidades significativas na área de infraestrutura, o Brasil ainda investe muito pouco. Dobrar o investimento em infraestrutura dos atuais 2% aproximados do PIB para algo levemente acima de 4% do PIB permitiria ao Brasil atingir essa meta em um período de 20 anos (Frischtak e Mourão, 2017). Em contraste, os níveis atuais de investimento em infraestrutura não são suficiente nem mesmo para compensar a depreciação, estimada em cerca de 3% do PIB por ano Banco Mundial, 2016). Embora

dados comparáveis abrangentes não estejam disponíveis, as evidências existentes sugerem que os investimentos em infraestrutura no Brasil ficaram bem abaixo dos níveis observados em outros países da América Latina e de mercados emergentes, como Chile, China e Índia (Calderón e Servén, 2010; Frischtak, 2013).

Figura 1.21. O investimento em infraestrutura é baixo



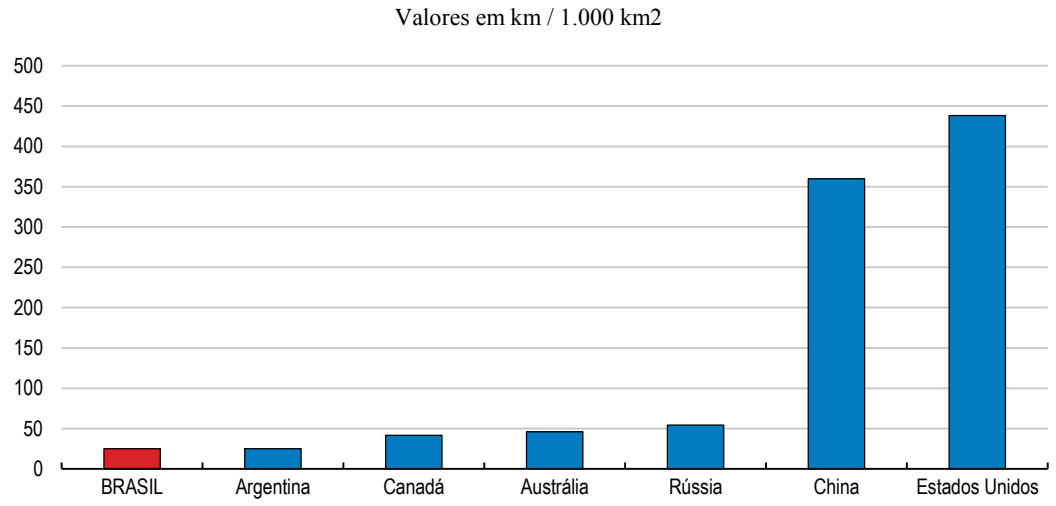
Fonte: Infralatam, IDB e ECLAC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656175

O impacto da falta de investimento em infraestrutura pode ser visto mais claramente no transporte. Embora o Brasil tenha uma classificação menor que seus principais parceiros comerciais em todas as categorias de transporte, as condições da rodovia são um gargalo particular, pois todo o transporte de carga ocorre via rodovia. Apenas 13,5% do total da rede rodoviária do Brasil é pavimentada e 8% tem é rodovia de mão dupla. Isso implica que no caso das rodovias, o Brasil perde e muito, na comparação com países grandes. Isso tem um impacto direto nos custos de logística (Figura 1.22). Por exemplo, os custos de transporte para exportar a soja do Brasil para a China são de aproximadamente US$ 190 por tonelada, três vezes o custo nos Estados Unidos. O que leva a essa diferença é o custo do transporte do interior para os portos.

O desenvolvimento relativamente ruim da rede ferroviária do Brasil também contribui para os altos custos do transporte. O transporte interurbano por ferrovias, quase exclusivamente dedicado à carga, tem extensão relativamente baixa e essa extensão não foi ampliada, desde os anos 50 (Banco Mundial, 2016). Além disso, o uso de diferentes bitolas fragmenta a rede ferroviária. O transporte ferroviário é particularmente bem adequado para bens de algo volume e baixo valor agregado e a maioria dos outros países que produzem commodities a usam intensamente. Em contraste, o Brasil transporta 60% dos bens agrícolas por rodovia, com apenas as exportações de minério de ferro sendo predominantemente transportadas por ferrovia (Credit Suisse, 2013). Essa mistura no transporte limite a competitividade da exportação, particularmente devido ao estado ruim das rodovias.

Figura 1.22. Densidade de rodovias pavimentadas por país



Fonte: CNT (2016), disponível em http://pesquisarodovias.cnt.org.br/

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656194

As regulamentações à entrada contribuíram para o desenvolvimento ruim do transporte por ferrovia. Embora existam operadores diferentes, cada um deles tem direitos exclusivos a uma área geográfica, o que limita a concorrência e os investimentos. Proporcionar melhores oportunidades para entrada com base nas tarifas do acesso regulamentado e permitir que diferentes franqueados concorram na mesma área permitiria economias de escala e reduziria os custos do transporte por ferrovias.

As operações dos portos são outro aspecto da infraestrutura de transporte, caracterizada por altos custos e pouca eficiência. Os problemas de governança nos portos públicos são refletidos no fato de que o porto de Santos, o maior porto da América do Sul, teve, recentemente, que restringir as cargas de grandes embarcações, pois a drenagem não havia sido adequadamente garantida pela empresa pública que opera o porto (Financial Times, 20/8/2017).

Muitos portos públicos estão sofrendo com a falta de investimento e com gestão ineficaz das empresas públicas que operam, o que está se mostrando difícil de mudar. Os terminais são geralmente gerenciados como concessões privadas, concedidas por leilões públicos. No entanto, alguns contratos foram assinados antes da Lei dos Portos de 1993 e não passaram por um processo aberto e transparente. As concessões geralmente não têm compromissos de investimentos bem definidos pelas concessionárias e não levaram a uma expansão considerável da capacidade dos portos. Uma tendência em direção a renovações automáticas não trouxe benefícios para a concorrência. Os portos públicos também estão sujeitos a um regime de trabalho especial, por meio do qual a mão-de-obra do porto só pode ser contratada por meio de uma entidade de monopólio (OGMO), em vez de ser contratada diretamente, seguindo as leis trabalhistas regulares. Apesar de uma reforma em 2013, a concorrência entre portos permanece insuficiente (Lodge et al., 2017).

A estratégia para melhorar a situação atual inclui melhora na eficiência dos portos públicos e novas licenças para portos totalmente privados. Embora no passado os portos pudessem ser gerenciados por empresas privadas apenas se se comprometessem em fornecer 70% do volume de carga por meio de sua própria manipulação da mercadoria, novas licenças para portos podem, agora, ser obtidas sem nenhum requisito de integração

vertical. Dada a dificuldade de mudar as empresas que operam os portos públicos, os portos privados podem ser uma opção poderosa para aumentar a eficiência dos portos. Uma outra estratégia discutida atualmente é a privatização dos portos públicos (Companhias das Docas). O governo central realizou os estudos necessários para implementar a primeira privatização de um porto público em combinação com uma concessão de serviço por um período predeterminado, imitando o sucesso do programa de concessões dos aeroportos, lançado em 2011.

Também há um espaço significativo para reduzir as restrições e os obstáculos burocráticos que os usuários de portos enfrentam. Apesar do progresso em certas áreas, não há, geralmente, um único lugar para todas as licenças e pagamentos necessários para ancorar, carregar e descarregar carga nos portos brasileiros. Uma iniciativa recente é o programa "Porto sem Papel", que se baseia em um sistema on-line já em operação em todos os portos públicos. O sistema coleta todos os documentos necessários de vários órgãos governamentais e reduz a carga administrativa, com a eliminação de formulários em papéis e de várias solicitações repetidas pela mesma informação. Ainda não é uma solução "completa para tudo", pois ainda não tem integração com procedimentos alfandegários, mas reduziu drasticamente o tempo necessário para preencher a papelada.

Progresso significativo foi feito com relação às horas de abertura dos órgãos governamentais, como a alfândega, que agora funciona 24 horas. Ainda assim, os processos de liberação na alfândega envolvem o trabalho de vários órgãos governamentais e levam, em média, duas semanas. Esses atrasos longos implicam que uma quantidade significativa de espaço nos portos é usada para áreas de armazenamento. As tarifas para armazenamento se tornaram uma fonte importante e cada vez maior de receita para os portos, criando incentivos claros contra a aceleração do processo de liberação (Banco Mundial, 2016).

Uma área de logística que não recebeu muita atenção é a cabotagem, ou seja, o envio de mercadorias pelo mar entre portos domésticos. Dado que a maior parte da população do Brasil vive próximo à costa e as distâncias são grandes, a cabotagem poderia ser um meio econômico de transportar bens industriais. Algumas ações estão sendo tomadas para agilizar os procedimentos. Os envios por cabotagem costumavam exigir a mesma documentação que os envios internacionais, o que significava até 44 documentos diferentes. Uma força-tarefa conjunta de três ministérios revisou muitos dos requisitos de documentação e reduziu, substancialmente, as cargas administrativas. Ainda assim, há espaço significativo para mais melhorias. No momento, a cabotagem é usada em exagero para o envio de óleos minerais e minérios de metais, especialmente para atender plataformas de petróleo no mar. O progresso adicional na redução de cargas administrativas e as melhorias na infraestrutura portuária ajudariam a explorar os potenciais para envios por cabotagem.

A redução nos investimentos em infraestrutura é explicada, principalmente, por uma queda no investimento público, que está, no momento, em torno de 0,9% do PIB e concentrado, principalmente, em empresas públicas e em rodovias construídas pelos estados. Em um contexto de rigidez orçamentária, aumento nos gastos obrigatórios e queda nas receitas, os gastos com investimentos públicos discricionários se provaram ser a única margem remanescente do ajuste fiscal. Tentativas de ajustes fiscais quase sempre resultaram em cortes no desembolso de capital, afetando significativamente os gastos em infraestrutura. A situação fiscal atual implica que o financiamento disponível para investimento público em infraestrutura provavelmente não melhorará no médio prazo.

Preencher as lacunas na infraestrutura, principalmente por meio de financiamento privado, se tornará, portanto, um desafio importante e uma necessidade.

Revisar algumas das regulamentações e práticas para projetos de infraestrutura poderia acelerar, significativamente, os investimentos privados em infraestrutura. Dado o espaço fiscal extremamente limitado, o foco deveria ser na melhoria dos procedimentos para atrair empresas do setor privado. O Brasil conta com quase 20 anos de experiência, mas as reformas poderiam melhorar a habilidade de conseguir financiamento privado. Outros países da América Latina, especificamente o Chile, usam muito mais financiamento privado para projetos de infraestrutura.

A maioria da participação privada tem sido na área de eletricidade e telecomunicações, duas áreas em que o Brasil se compara relativamente bem a outras economias emergentes, em termos de regulamentação (Prado, 2012). Isso proporciona esperança de que melhores estruturas de regulamentação podem atrair mais investimentos privados, se as condições de infraestrutura forem melhoradas. Em rodovias e portos, o foco da participação privada tem sido na melhoria e no gerenciamento da infraestrutura existente.

Como conseguir o máximo com as concessões e PPPs

As concessões, nas quais os parceiros privados são remunerados exclusivamente pelas tarifas cobradas dos usuários, têm sido o modelo de escolha no Brasil, enquanto há apenas alguns casos de PPPs (parcerias público-privadas) que envolvem pagamentos de entidades públicas. Até agora, essas parcerias público-privadas têm envolvido, na maior parte, governos subnacionais. Um uso maior de PPPs como ferramenta adicional facilitaria o envolvimento do setor privado em uma gama maior de projetos de infraestrutura, inclusive aqueles em que é difícil cobrar tarifas ao usuário, como projetos de saneamento básico ou de iluminação pública. No entanto, em alguns países, as PPPs foram atraentes no passado, pois as futuras obrigações financeiras associadas não foram adequadamente registradas no orçamento. Como lição dessas experiências, todas as implicações orçamentais das PPPs sobre seu ciclo de vida completo deverão ser incorporadas nos orçamentos públicos.

Um desafio importante para o setor público é construir credibilidade por meio de procedimentos estáveis, bem definidos e padronizados, para reduzir as incertezas e os custos para os investidores. Apesar de uma lei federal de PPP, as políticas e os processos sobre como priorizar, preparar, estruturar e realizar licitações para PPPs variam muito entre os estados (Banco Mundial, 2016). No Canadá, por exemplo, o governo central editamanuais de orientação para guiar as licitações dos governos locais (CCPP, 2011). Evitar mudanças repentinas nos termos de contrato, como as que ocorreram em 2014, quando o governo tentou negociar tarifas menores de eletricidade em retorno por renovação das concessões sem um novo leilão, também são importantes para os investidores (OCDE, 2015c, Banco Mundial, 2016).

Melhorias também podem ser feitas no design, na estruturação e na preparação dos projetos, antes do leilão. O conhecimento e a qualificação técnica para estruturação de projetos tendem a ser escassos, particularmente nos níveis estadual e municipal. Em muitos casos, planejamento e estruturação insuficientes resultaram em incerteza regulatória significativa e em custos e atrasos excessivos. Os leilões para obras e concessões públicas deveriam ser mais bem preparadas e incluírem todos os detalhes e contingências relevantes para tornar os custos mais previsíveis. Isso implicaria dedicar mais tempo e recursos à fase de planejamento, que geralmente é encurtada pela percepção de urgência no andamento da entrega.

Devido aos gargalos na capacidade de estruturação, os projetos têm sido regularmente estruturados pelas mesmas empresas (ou suas subsidiárias) que posteriormente participam no leilão (Banco Mundial, 2016). Isso abre a porta para comportamento anticoncorrencial, como a passagem seletiva de informações para afetar a avaliação, pelos concorrentes, do contrato ou a medição de requisitos técnicos para excluir os concorrentes do leilão. Esses projetos recebem menos licitações e são geralmente ganhos pela empresa envolvida na estruturação. Alguns projetos até mesmo falharam em atrair licitações (Banco Mundial, 2016).

Por contraste, projetos estruturados pela IFC (International Finance Corporation, Corporação Financeira Internacional) ou pela agência de estruturação recentemente fundada, a EBP (Estruturadora Brasileira de Projetos), uma joint venture entre bancos públicos e privados, têm recebido, em média, cinco licitações, em comparação a apenas uma para projetos estruturados por um licitante (Pinheiro et al., 2015). Isso é semelhante a leilões no Reino Unido, no Canadá e na UE. A concorrência entre vários licitantes é importante e a experiência internacional mostra que, no mínimo, deveria haver três proponentes com a habilidade e a capacidade de oferecer o serviço. No nível local, pode haver necessidade, de os municípios procurarem, de forma proativa, proponentes além das fronteiras locais.

Conhecer melhor os detalhes físicos, jurídicos, ambientais e judiciais, além dos riscos na estruturação do projeto também ajudaria a evitar renegociações caras, depois que um contrato tiver sido assinado e a concorrência não puder mais ser aproveitada. Onde existem riscos relacionados com a atuação do setor público que estão além da influência do setor privado, o setor público deveria considerar oferecer garantias contra certos riscos específicos ou incluir a possibilidade de remuneração direta nos contratos, em vez de apenas extensões do período do contrato ou de reduções dos requisitos de investimentos, como no passado. Essas mudanças nos regimes de remuneração introduzem incerteza significativa e desestimulam possíveis investidores a entrar na licitação de certos projetos.

Olhando para frente, uma diversificação do tipo de ativos e de serviços fornecidos pelos mecanismos de PPP, inclusive saúde, educação, prisões, iluminação pública e gerenciamento de projetos ambientais e de vários outros projetos de infraestrutura é provável (Infraescope, 2017). Essa diversificação para além das áreas tradicionais exacerbará os gargalos na capacidade técnica para avaliar e estruturar projetos. A necessidade de desenvolver ou de levar a capacidade técnica para todos os níveis do governo é, portanto, imprescindível e urgente. Os benefícios de se fornecer mais treinamento para os executivos envolvidos na estruturação da infraestrutura seriam significativos. O BNDES tem capacidade técnica significativa que poderia ser usada para apoiar os governos subnacionais na estruturação de projetos de infraestrutura. O BNDES já tem uma divisão para isso, mas o uso desse conhecimento disponível pelos estados e municípios tem sido limitado até agora.

Em 2016, a nova lei de parceria em investimento criou uma entidade central ligada diretamente à presidência, cuja tarefa é selecionar e priorizar projetos e monitorar sua implantação. A Secretaria Executiva do PPI (Programa de Parceiras de Investimentos) está de acordo com as melhores práticas internacionais e unidades semelhantes existem em alguns países da OCDE. É fundamental que a unidade do PPI permanece com recursos, financeiros e humanos. A nova lei também criou um fundo de preparação de projeto para financiar e comprar serviços profissionais para ajudar as autoridades de contratação do Brasil na preparação e estruturação de projetos.

Além da unidade do PPI, outras medidas deverão ser tomadas para desenvolver a capacidade e o conhecimento no governo. Consultores externos independentes, quer sejam técnicos, financeiros ou jurídicos, também podem trazer experiência transacional importante e entendimento da paisagem de PPP, especialmente no nível subnacional. Consultores deverão ser envolvidos em toda a duração do projeto e podem ajudar a criar capacidade técnica do governo com o tempo. No Canadá, projetos bem-sucedidos no nível municipal têm se beneficiado da participação de consultores externos (CCPP, 2011), que, em última análise, provaram ser uma forma eficaz de poupar recursos do governo.

Padrões de transparência e de responsabilidade para PPPs e concessões também devem ser mais desenvolvidos, para proteger o mecanismo contra o tipo de casos de corrupção que afetaram o mercado de infraestrutura em 2016. Caso contrário, o processo de compra se tornará menos competitivo e será desafiador conseguir valor pelo dinheiro (Infraescope, 2017).

Melhoria das regulamentações setoriais

O Brasil tem um número de agências reguladoras específicas para orientar a regulamentação em setores como eletricidade, água, telecomunicações e transporte. As percepções relacionadas ao papel desempenhado pelos agências reguladoras varia entre os setores. As agências nos setores de energia e comunicação, que têm mais anos de experiência, parecem ter melhor desempenho que as agências de outros setores, incluindo o setor de transporte. O risco regulatório alto tem sido identificado como uma preocupação importante pelos investidores do setor de rodovias. Isso pode ser atribuído à autonomia fraca das agências, devido a interferência política governamental e à influência das próprias empresas do setor (Amann et al, 2016). Pressões políticas no nível das tarifas também foram observadas no setor de eletricidade, contribuindo para a falha em fomentar a geração de energia e a capacidade de distribuição (Amann et al, 2016). O risco regulatório deverá ser eliminado com a criação de regras confiáveis e a adesão a elas, em vez de compensar as empresas financeiramente pelo risco regulatório, como aconteceu no passado.

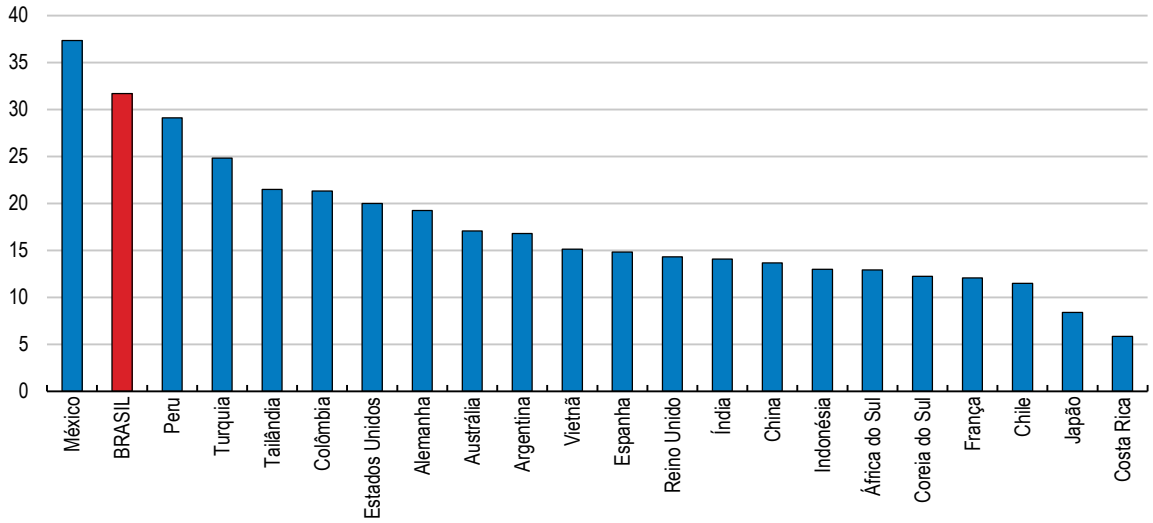
Aumentar a independência dos reguladores reduziria a incerteza regulatória. Embora o governo deva fornecer orientação nas decisões de longo prazo, não deve interferir no programa de trabalho, casos individuais ou apelações. A criação de termos fixos para executivos importantes dos principais órgãos reguladores também ajudaria nessa independência do processo político (OCDE, 2017a). Uma supervisão eficaz requer que o regulador possa coletar informações das entidades reguladas por meio de um processo compulsório e bem estabelecido. Restrições sobre assumir trabalhos no setor regulamentado depois de cumprido o mandato no cargo também ajudariam a isolar os reguladores.

Além de garantir a independência das regulamentações, há a necessidade de melhorar as regulamentações e as leis, em si. Uma forma de melhorar as regulamentações, particularmente em relação a seus efeitos na concorrência, seria enviar todas as regulamentações e leis que afetam a infraestrutura para uma análise de impacto regulatório, usando um processo obrigatório. Uma análise de impacto regulatório é uma abordagem sistêmica para avaliar, de forma crítica, os efeitos positivos e negativos de regulamentações propostas e existentes e de alternativas não regulatórias. Este processo tem se provado útil para aumentar a concorrência entre os países da OCDE, inclusive no México ou no Chile.

Reduções de custo na implementação de projetos de infraestrutura também poderiam ser realizadas com o fortalecimento da concorrência. Isso ocorre em vários setores, inclusive o de telecomunicações, no qual a qualidade da regulamentação e os investimentos têm sido mais fortes que em outros setores. Ainda assim, os preços para os usuários de serviços móveis de banda larga são significativamente mais altos que em outros países (Figura 1.23).

Figura 1.23. Os serviços móveis de telecomunicações são relativamente caros

O preço, em 2015, em US$, em paridade de poder decompra, gigabyte por mês.



Fonte: Banco Mundial, World Development Report 2016, disponível em http://www.worldbank.org/wdr2016

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656213

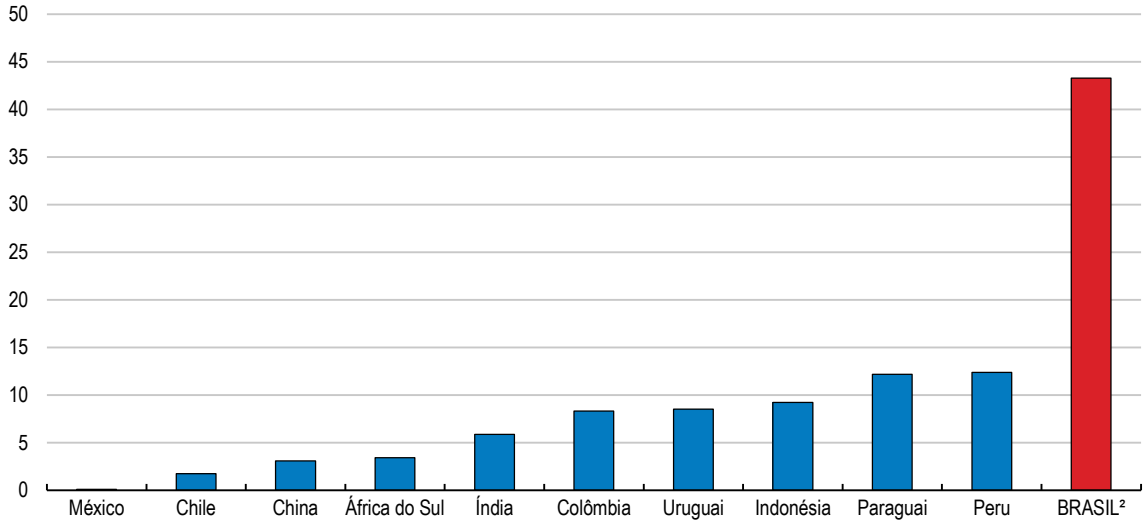
A concorrência é uma preocupação importante no setor de construção, que é dominado por algumas empresas nacionais. Várias das quais se tornaram inelegíveis para projetos públicos, devido a seu envolvimento em escândalos recentes de corrupção. As empresas de construção estrangeiras podem entrar no mercado apenas em parceria ou adquirindo uma empresa local de construção que tenha todas as licenças necessárias. A remoção de barreiras existentes ao investimento estrangeiro direto, por exemplo, adotando procedimentos de reconhecimento mútuo, seria uma etapa benéfica para tornar o investimento público mais eficiente e tornar o investimento privado mais atraente. A redução de regras de conteúdo nacional, como foi feito no setor de energia, também seria uma forma fácil de atrair mais investidores estrangeiros para o setor.

Melhoria do acesso ao financiamento de investimentos

Além de gerar mais oportunidades de investimentos lucrativos por meio de um clima melhor de investimento, restrições financeiras são outra possível explicação do motivo pelo qual os investimentos têm sido tão baixos. Parece razoável supor que dificuldades no acesso ao crédito desempenharam um papel significativo, em vista das caraterísticas peculiares dos mercados financeiros do Brasil com suas taxas de juros extremamente altas, pelo menos para empréstimo com recursos de mercado (Figura 1.24).

Figura 1.24. Os juros reais são extremamente altos

Taxa média de empréstimo, em porcentagem, ajustada pela inflação, 2016 [1]

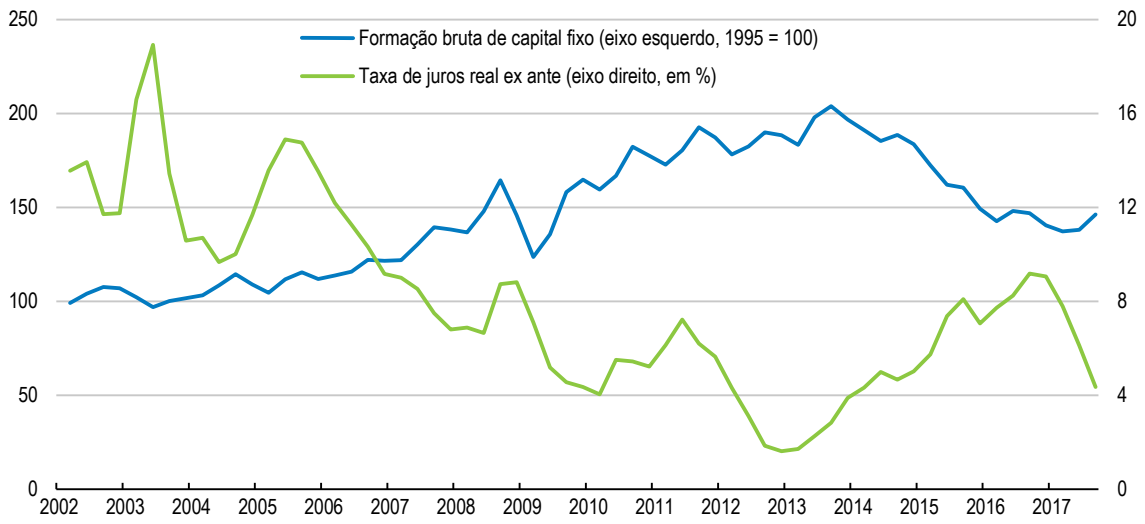


1. As taxas reais de juros são calculadas pelo ajuste das taxas nominais, de acordo com uma estimativa da taxa de inflação na economia. As taxas reais de juros são calculadas como (i - P) / (1 + P), onde i é a taxa de juros nominal do empréstimo e P é a taxa de inflação (conforme medida pelo deflator do PIB).
2. Os dados para o Brasil foram atualizados para agosto de 2017. O valor de 2016 para o Brasil foi de 40,4%.
Fonte: IMF, Banco Central do Brasil

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656232

Essas taxas muito altas de empréstimo são, sem dúvida, obstáculos importantes para o investimento. As taxas de juros cobradas nos empréstimos bancários variam consideravelmente, de acordo com o tipo de quem pede emprestado, com o tipo de contrato de crédito e com o uso de garantia, mas são altos no geral. Fora das operações de empréstimo direcionadas, as corporações que pedem emprestado têm que pagar taxas de juros médias de 24%. A taxa de juros anual média para as famílias é de 62%. Com essas taxas, apenas projetos de investimento muito lucrativos são economicamente viáveis. Altas taxas de juros prejudicam particularmente as pequenas e médias empresas, pois elas não têm acesso ao financiamento externo. Na verdade, 90% das pequenas empresas brasileiras relatam altas taxas de juros como um dos maiores obstáculos para seu crescimento (Banco Mundial, 2014). Menores taxas para o empréstimo bancário também aumentariam os incentivos para a formalização, pois uma das vantagens mais significativas da formalização é a possibilidade de acesso a financiamento bancário. As taxas de juros ex-ante aumentaram desde 2013, enquanto o investimento começou a cair pouco depois disso (Figura 1.25).

Figura 1.25. O investimento tem sido inversamente correlacionado a taxas de juros ex-ante



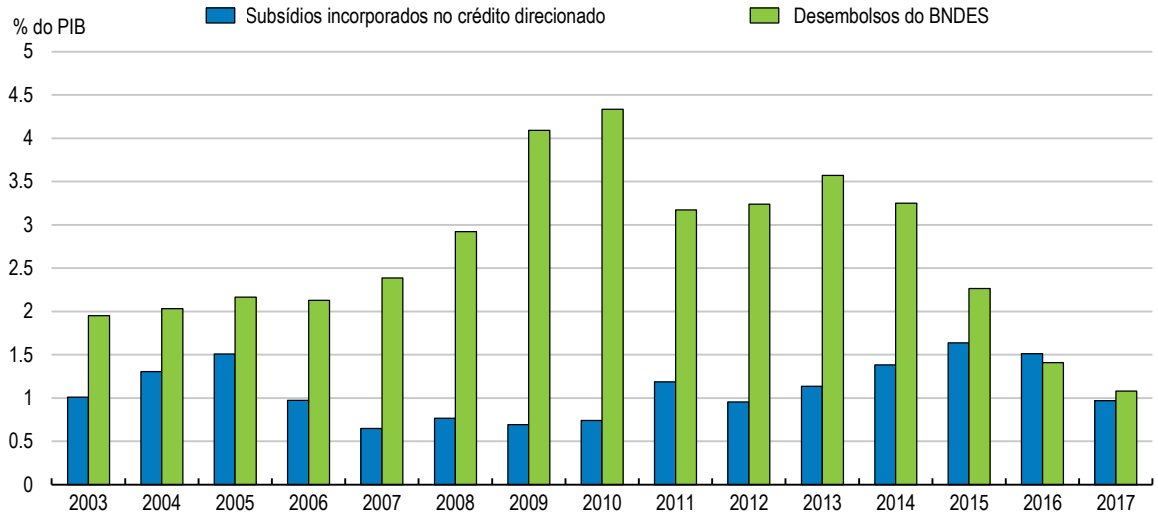
Nota: A taxa de juros ex-ante é calculada como a diferença entre a taxa Selic e as expectativas de inflação, com antecedência de 12 meses (IPCA).
Fonte: IBGE. Banco Central do Brasil.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656251

O setor financeiro tem muitos bancos públicos e privados, mas a maioria deles opera apenas no segmento de curto prazo. O crédito no longo prazo, acima de três anos, é fornecido, quase exclusivamente, por operações de crédito direcionado, particularmente pelo BNDES, o banco de desenvolvimento nacional, enquanto os empréstimos com recursos livres responderam por apenas 8% do financiamento para investimento em 1016. Os desembolsos do BNDES aumentaram muito desde 2007, com o apoio de várias transferências de capital do tesouro para o banco. O volume dessas transferências caiu desde então, mas permanece alto (1% do PIB). Os subsídios incorporados nessas operações de empréstimo, com taxas abaixo da taxa de financiamento do tesouro, chegaram a um pico de quase 2% do PIB em 2015, implicando uma carga fiscal considerável (Figura 1.26). As taxas de juros cobradas no crédito direcionado têm sido, na média, de um quarto do crédito do mercado (Pazarbasioglu et al, 2017).

Até 2015, a maior parte dos empréstimos do BNDES com taxas abaixo da taxa do mercado foi para grandes empresas, embora o empréstimo a pequenas e medianas empresas tenha aumentado sua participação para 42% em 2017. Não há evidências empíricas de que os grandes aumentos de empréstimos do BNDES desde 2008 conseguiram evitar uma queda maciça nos investimentos (Banco Mundial, 2017a; Bonomo et al., 2014; Ribeiro, 2016). As evidências sugerem que os benefícios em termos de productividade foram limitados a uma parte das empresas que receberam empréstimos do BNDES (Ottaviano e Sousa, 2016). Em vez disso, algumas evidências sugerem que essas operações de empréstimo, algumas das quais com taxas reais negativas, reduziram os custos financeiros e aumentaram as margens de lucro dos produtores domésticos (Lazzarini et al., 2011). As recentes alegações de corrupção incluíram casos de propinas para políticos, em retorno pela obtenção de financiamento do BNDES.

Figura 1.26. Os desembolsos do BNDES e os subsídios de crédito permanecem altos



Fonte: BNDES, Ministério da Fazenda/SEAE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656270

O empréstimo direcionado a taxas abaixo das do mercado reduz os recursos disponíveis para outros empréstimos e contribuiu para juros mais altos em empréstimos não subsidiados (de Bolle, 2015). Dado que as empresas já existentes com relações comerciais estabelecidas com o BNDES provavelmente tiveram melhores chances de acesso a empréstimos subsidiados que novas empresas, esses empréstimos também podem ter contribuído para estruturas setoriais rígidas. Com essa constelação, a intermediação financeira do Brasil é menos eficaz que poderia ser. Muitas empresas que procuram financiamento para investimento enfrentam restrições de crédito, altas taxas de juros nos empréstimos e prazos de vencimento curtos, enquanto os recursos de investidores com um horizonte longo estão investidos em ativos de curto prazo, principalmente instrumentos overnight.

Um mercado de crédito competitivo provavelmente levará a resultados melhores. Isso ainda deixa espaço para um banco de desenvolvimento público naqueles segmentos específicos em que as falhas do mercado são mais fortes e os retornos sociais excedem os retornos privados, inclusive o financiamento para pequenas e médias empresas, para inovação ou atuar como catalisador do financiamento para infraestrutura. Uma condição prévia para um mercado privado competitivo se desenvolver, no entanto, é a igualdade nas condições de concorrência, que foi, provavelmente, prejudicada por transferências públicas de larga escala a taxas abaixo do mercado. Por muitos anos, o acesso privilegiado do BNDES a financiamento mais barato do que os bancos privados podiam conseguir tornou a entrada privada no segmento de longo prazo quase impossível.

As autoridades reconheceram a necessidade de reforma e o Congresso aprovou uma nova lei em setembro de 2017 para criar uma nova taxa de referência para empréstimos do BNDES. A nova taxa, chamada TLP, convergirá com as taxas do mercado ao longo de um período de cinco anos. Isso irá reduzir, substancialmente, a brecha entre as operações de empréstimo direcionadas e de mercado. Como resultado, provavelmente isso abrirá espaço para entrada no mercado privado e reduzirá o papel dominante do BNDES em muitos segmentos do mercado. Requisitos para obter co-financiamento privado

vinculados aos empréstimos do BNDES poderão ser expandidos para transformar o BNDES em um catalisador para o desenvolvimento de um mercado financeiro de longo prazo. Quando as taxas de empréstimo seguirem as taxas do mercado, também haverá espaço para titularização, criando ativos estruturados em base de pacotes de empréstimos do BNDES. Isso tem sido impossível até agora, devido a uma taxa de juros de referência sem ligação clara com as taxas do mercado. No geral, é provável que as novas regras facilitem, consideravelmente, o acesso ao crédito, reduzam as taxas de juros e melhorem a alocação de crédito. Além disso, a criação de um departamento para monitoramento e avaliação no BNDES é um desenvolvimento bem-vindo.

Um motivo pelo qual as taxas de juros provavelmente cairão depois da introdução da TLP é que a eficácia da política monetária será aumentada, exigindo menores taxas de juros para controlar a inflação. O canal de transmissão da política monetária pelo crédito afetou, até agora, cerca de metade do crédito pendente, sendo que as taxas de empréstimo direcionadas não foram vinculadas à taxa de política monetária. Já que com o tempo todo o crédito pendente reagirá a mudanças na taxa básica, o canal de crédito será fortalecido e a inflação provavelmente ficará reduzida e menos volátil. As estimativas sugerem que para cada ponto porcentual de aumento na taxa de juros aplicado às operações de empréstimo direcionado, a taxa básica, a Selic, poderia cair em 0,55 pontos porcentuais (Gonçalves, 2017).

Os custos do empréstimo também podem ser diminuídos com a redução ainda maior das assimetrias das informações. O Brasil tem um registro de crédito que inclui informações positivas, como o histórico de pagamento de contas de serviços públicos. Mas no momento, os clientes devem escolher e autorizar cada banco a usar as informações no banco de dados de histórico de crédito. Existem planos recentes com o objetivo de reverter isso, tornando as informações de crédito disponíveis para todos os bancos, ao não ser que a empresa ou o indivíduo escolham não compartilhar essas informações. Essa mudança seria um passo importante na direção certa. Seguindo na mesma direção, uma reforma na estrutura do registro de garantias foi implementada recentemente no Brasil. O novo sistema centralizado dificultou o uso simultâneo das mesmas garantias em várias operações de crédito. No sistema antigo, as informações de garantia foram registradas em um registro, sem serem compartilhadas com outros registros, criando um custo elevado de se verificar todos os registros.

Atrair novos investidores para o financiamento de infraestrutura

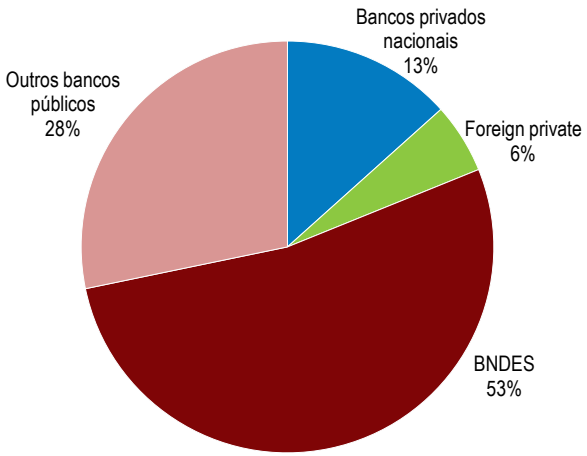
O financiamento de infraestrutura naturalmente opera com prazos particularmente longos. O modelo tradicional do Brasil, com um papel dominante do BNDES no fornecimento de financiamento para infraestrutura, com 53% dos empréstimos pendentes para infraestrutura detidos pelo BNDES e outros 28% detidos por outros bancos do setor público, será insuficiente para atender às necessidades futuras de infraestrutura (Figura 1.27). Mover-se em direção a uma estratégia de financiamento mais diversificada e internacional significa criar uma variedade maior de produtos financeiros para se adequar aos diferentes tipos de investidores, que podem incluir bancos internacionais, fundos soberanos, fundos de pensão estrangeiros o bancos de desenvolvimento multilaterais.

No mundo todo, o empréstimo bancário é a fonte dominante de financiamento para infraestrutura, com as dívidas de um grande projeto geralmente divididas entre vários bancos. No Brasil, apenas 19% do financiamento para infraestrutura vem de bancos privados. Os bancos internacionais, particularmente quando trabalham como um

consórcio, podem mobilizar grandes montantes de financiamento com prazos de vencimento mais longos. Depois que um projeto começa a gerar um fluxo de receita estável e a necessidade de monitoramento se torna menos intensa, os empréstimos bancários iniciais são, geralmente, refinanciados com títulos de projeto (project bonds) ou com empréstimos de menor custo. Os investimentos em infraestrutura com seus fluxos de caixa estáveis a longo prazo e indexados à inflação, também estão bem adaptados às necessidades dos investidores institucionais com passivos de longo prazo indexados à inflação. Isso ocorre devido à baixa correlação com outras classes de ativos, menores taxas de inadimplência e, geralmente, melhores retornos que os títulos do governo. Ainda assim, os investidores institucionais brasileiros investem apenas 0,3% de seus ativos em infraestrutura, em grande parte, devido a uma falta de instrumentos de investimentos adequados que correspondam o perfil de risco às necessidades dos investidores institucionais.

Figura 1.27. O financiamento de infraestrutura é dominado por bancos públicos

Estoque de empréstimos para infraestrutura por credor, 2015



Fonte: Banco Central.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656289

Para conseguir novas fontes de financiamento para infraestrutura, o papel do BNDES poderia evoluir de ser a principal fonte de financiamento para infraestrutura no Brasil para servir como catalisador para mobilização de investimentos privados, incluindo o investimento estrangeiro. Isso poderia levar à expansão do pool de financiamentos disponíveis para investimentos em infraestrutura. O BNDES desenvolveu capacidades e experiência com muitos instrumentos, além de empréstimos, mas no passado, o acesso ao financiamento de baixo custo levou a um foco forte das atividades do BNDES em operações de empréstimo (Frischtak et al., 2017). O foco, agora, poderia mudar para outros instrumentos e atividades.

Um desses instrumentos ou atividades seria agir como o principal organizador de empréstimos sindicados entre consórcios de bancos. Sua ampla experiência no mercado brasileiro o tornaria o parceiro preferido para os investidores institucionais internacionais, para quem o custo de procurar oportunidades sem parceria seria proibitivo. Seu balanço poderia ser usado de forma mais eficaz e direcionada, e poderia, ao mesmo tempo, ser substancialmente reduzido, para deixar mais espaço para outros emprestadores.

Além de empréstimos sindicados, o BNDES poderia liderar a criação de instrumentos financeiros estruturados, sendo que partes deles poderiam ser compradas por uma gama mais ampla de investidores institucionais, inclusive os que estiverem limitados a ativos de grau de investimento. Imitando as práticas de credores multilaterais, como o IFC, o EFSI ou o EBRD, o próprio BNDES poderia fazer contribuições menores e mais direcionados, que reduziriam o perfil de risco para outros investidores, por exemplo, investindo em dívidas subordinadas ou dívidas mezzanine com capacidade de absorver perdas ou fornecendo garantias contra certos tipos de risco para complementar um seguro incompleto (Caixa 1.3). Isso exigiria criar um sistema transparente para avaliação, aprovação e gerenciamento de garantias, além de monitoramento dos passivos contingentes que elas envolvem. Essas mudanças deveriam ser incorporadas em uma estratégia de mais longo prazo, que prepara o mercado e aborda os gargalos na estrutura institucional e de regulamentação.

Dada a influência significativa do BNDES, ele também poderia assumir um papel de liderança na transição em direção ao modelo de financiamento de projetos, que é o mecanismo preferido para o financiamento para infraestrutura no âmbito internacional. O financiamento de projetos oferece proteções aos investidores, limitando os recursos do credor aos ativos e fluxos de caixa do projeto mesmo, limitando os riscos para os investidores de capital. No Brasil, os empréstimos do BNDES requerem, atualmente, ativos de garantia das empresas patrocinadoras, reduzindo, assim, o número de possíveis investidores de capital a poucas empresas industriais, empresas de serviços públicos ou empresas de construção que possuem esses ativos. Como muitas grandes empresas de construção enfraqueceram-se devido aos escândalos de corrupção, a diversificação da base de investidores de capital tornou-se mais urgente, incluindo, por exemplo fundos de investimento ou fundos de pensão.

A introdução de títulos (o debêntures) de infraestrutura no Brasil representa um importante passo em direção à diversificação das fontes de financiamento para infraestrutura, mas o sucesso dessas debêntures tem sido limitado, especialmente entre investidores institucionais. Melhorar o perfil de retorno por risco desses títulos pelo uso de reforços de crédito, como garantias, poderia torná-los mais atraentes, possivelmente em colaboração com credores multilaterais que têm experiência significativa nessa área. O Banco Mundial desenvolveu um modelo de título de projeto para o Brasil que aborda alguns dos obstáculos ao uso dos títulos de infraestrutura para financiar projetos em terrenos da zona rural e está estruturado para atrair investidores institucionais, incluindo estrangeiros.

Maior financiamento privado de desenvolvimento para infraestrutura no Brasil precisará que seja feita uma abordagem diferente para identificar e alocar riscos, além de instrumentos para mitigação dos riscos. Uma análise muito mais elaborada dos riscos é necessária para acomodar os perfis de riscos de diferentes classes de investidores. Riscos importantes nos projetos, como risco de construção, risco de demanda e receita, risco político, violação de contrato, risco da moeda (para investidores estrangeiros) e risco de refinanciamento, serão grandes preocupações para investidores e credores.

Caixa 1.3. Alguns exemplos bem-sucedidos na área de infraestrutura financeira

Fundo europeu para investimentos estratégicos

O Fundo europeu para investimentos estratégicos (EFSI, European Fund for Strategic Investments) conhecido também como Plano Juncker, foi instituído em 2015, em resposta à queda nos níveis de investimentos na Europa com a crise financeira global. No centro do EFSI está um fundo com garantia de 16 bilhões de euros, provisionado do orçamento da UE. O Banco Europeu de Investimentos (EIB, European Investment Bank) pega emprestado aproximadamente 60 bilhões de euros com um fundo de garantia, para o qual ele contribui com cinco bilhões de euros de seus ganhos retidos. O BEI usa esses recursos para investir em projetos de alto risco/alto retorno que, de outra forma, não receberiam financiamento. Ao fazer investimentos em patrimônio líquido ou em dívida subordinada, o BEI procura atrair financiamento privado para as categorias de dívidas mais prioritárias. Com o financiamento do BEI constituindo um quinto de cada projeto, o mecanismo mobilizaria um total de 315 bilhões de euros em investimentos, alavancando, assim, a contribuição inicial do setor público em 15 vezes.

Solução de mitigação de risco da EBRD-MIGA para títulos de infraestrutura

O Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD, European Bank for Reconstruction and Development) e a Agência de Garantias de Investimentos Multilaterais (MIGA, Multilateral Investment Guarantee Agency), desenvolveu uma solução de mitigação de risco em conjunto que foi criada para aumentar a classificação de crédito dos títulos de infraestrutura emitidos para projetos PPP.

O mecanismo combina duas instalações de liquidez não financiadas (CSF e RSF) fornecidas pelo EBRD com seguro contra risco político (PRI, Political risk insurance) fornecido pela MIGA:

Linha de crédito de apoio à construção ("CSF", Construction Support Facility): Uma linha de crédito não financiada, criada para fornecer liquidez no momento certo durante o período de construção. A linha de crédito fornece liquidez, no caso de um prestador de serviços ficar em inadimplência, não pagando os danos liquidados ou os custos de substituição do prestador de serviços, no caso de o contrato de EPC ser encerrado.

Linha de crédito de apoio à receita ("RSF", Revenue Support Facility): Linha de crédito não financiada e subordinada, criada para reduzir o risco do concedente de crédito durante o período de operações do projeto. A linha de crédito foi criada para fornecer serviço da dívida no momento certo, no caso de inadimplência do concedente, fazendo a ponte do período, até que o processo de arbitração tenha sido concluído (normalmente dois a três anos) depois dos quais a MIGA honrará sua obrigação de pagamento.

Garantia de PRI da MIGA: com base na cobertura padrão de três pontos (Violação de contrato, Expropriações e Restrição de transferência). Na cobertura "Violação de contrato", os lucros sobre a soma total do seguro seriam pagos seguindo uma concessão arbitral. Na cobertura "Expropriações", o pagamento de PRI não está sujeito à concessão por arbitração.

O piloto da linha de crédito ocorreu na Turquia, em uma transação PPP para construir, projetar, financiar e manter um grande campus de saúde integrada, localizado em Elazig, Turquia Oriental, por um período de concessão de 28 anos. O projeto faz parte do Programa de transformação da saúde do governo da Turquia, iniciado em 2003 para acabar com a

desigualdade no acesso aos serviços de saúde. Mediante um acordo de PPP, o Ministério da Saúde da Turquia, como concedente, deve remunerar a empresa do projeto pela disponibilidade da linha de crédito. O projeto foi financiado por meio da emissão de um título denominado em euros de 288 milhões de euros, estruturado em duas partes. Como resultado da linha de crédito de mitigação de risco EBRD-MIGA, a Moody's atribuiu aos títulos uma classificação Baa2, dois pontos acima do teto de classificação soberana da Turquia, tornando, assim, os títulos elegíveis para os portfólios de investidores internacionais.

Programa de portfólio de empréstimo conjunto gerenciado do IFC

O IFC desenvolveu um novo mecanismo o Programa de portfólio de gerenciamento conjunto gerenciado (MCPP, Managed Co-Lending Portfolio Programme) para infraestrutura que tem como objetivo mobilizar dinheiro institucional para investimento em projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento. O MCPP para infraestrutura envolve uma parceria entre três partes, a IFC, um credor bilateral (Sida - Swedish International Development Agency, Agência suíça de desenvolvimento internacional) e vários investidores institucionais. Os investidores institucionais fornecem financiamento para um fundo de dívidas que investirá em um portfólio de projetos originados e aprovados pela IFC. A IFC proporciona melhoria de crédito por meio de uma parte de primeira perda. A Sida fornece uma garantia sobre uma parte da posição de primeira perda da IFC, em troca por um aumento na garantia. O fundo fornece, portanto, aos investidores institucionais, um ativo de grau de investimento com bons retornos e excelentes benefícios devido à diversificação. O programa tem como objetivo mobilizar até US$ 5 bilhões durante os próximos três a cinco anos.

Fonte: BEI, Bruegel, EBRD, IFC e Moody's.

As seguradoras privadas fornecem cobertura para uma gama de riscos políticos e comerciais, que podem fazer parte dos projetos de infraestrutura. No entanto, os investidores, quer no Brasil ou em qualquer outro lugar, enfrentam muitas lacunas na cobertura de seguro. Por exemplo, durante a fase de construção, é possível obter seguro contra danos aos equipamentos ou às instalações por acidente ou eventos não previstos (por exemplo, incêndio ou inundação) que estejam fora do controle do contratante. No entanto, uso em excesso ou atrasos causados pelo contratante não serão cobertos por uma apólice de seguro. De forma semelhante, apólices de seguro contra riscos políticos (PRI, political risk insurance) que cobrem violação de contrato só pagarão depois de um acordo de litígio favorável, que poderia, geralmente, levar anos. Para outros riscos, como os de mudanças regulatórias adversas, geralmente não há cobertura de seguro. Finalmente, os prazos para cobertura de risco político disponíveis no mercado de seguro privado são, geralmente, mais curtos que a duração dos empréstimos. Todas essas lacunas podem resultar em uma empresa de um projeto ficar inadimplente nos pagamentos da renegociação de suas dívidas.

As empresas públicas que fornecem seguro, inclusive bancos multilaterais de desenvolvimento, como a MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) e as agências de crédito para exportação oferecem uma gama de produtos de seguro contra risco político. A maior fonte de seguro contra risco político são as agências de crédito para exportação (cujo apoio está vinculado às atividades de exportadores e investidores do país de origem). Essas empresas do setor público podem desempenhar um papel de qualificação vital em termos de apoio das iniciativas do Brasil para atrair investidores internacionais para o setor de infraestrutura. As seguradoras do setor público oferecem

uma vantagem importante sobre as seguradoras do setor privado, pois por meio de sua influência política elas também podem impedir ações danosas dos governos do país anfitrião. No entanto, a cobertura do setor público deve adicionar, não substituir a cobertura privada. Essas empresas do setor público intervêm, em princípio, apenas quando a cobertura privada não está disponível. Além disso, as seguradoras do setor público geralmente têm termos mais restritivos e exigências de não-divulgação, o que pode ser um desincentivo para alguns investidores. Na prática, os investidores públicos e privados geralmente operam em conjunto e são o resseguro contra riscos, uns dos outros.

Embora o seguro ofereça proteção contra riscos bem definidos (e geralmente definidos de forma restrita), as garantias fornecem proteção de pagamento para os credores, independentemente da causa da inadimplência. O fornecimento de uma garantia de um banco de desenvolvimento multilateral é geralmente uma condição prévia para a participação de credores comerciais internacionais. O Banco de Desenvolvimento Interamericano, por exemplo, oferece garantias de crédito de todos os riscos que protegem os credores comerciais contra dificuldades no pagamento do empréstimo.

O Brasil poderia explorar o fornecimento de garantias que protegem contra o risco de não-pagamento por uma entidade governamental. Isso é particularmente relevante para PPPs cujas receitas dependem de pagamentos fornecidos por uma autoridade de concessão. No entanto, deve-se tomar cuidado ao fornecer garantias do Estado, pois elas representam um passivo de longo prazo para os contribuintes. Essas garantias deverão, portanto, ser usadas de forma direcionada, para apoiar projetos que produzem benefícios fortes e positivos que, de outra forma, não conseguiriam obter financiamento. Essas mudanças exigem a criação de um sistema transparente para avaliação, aprovação e gerenciamento de garantias e o monitoramento dos passivos contingentes atrelados a elas e deveriam ser incorporadas em uma estratégia de longo prazo que prepara o mercado e aborda os gargalos na estrutura institucional e regulatória. Projetos que se beneficiam de uma garantia do Estado deverão estar sujeitos a um processo de priorização transparente, usando critérios objetivos semelhantes ao que deveria ser aplicado a qualquer decisão de investimento público. Além disso, os passivos totais surgidos das garantias fornecidas pelo Estado deverão ser cobertos, por exemplo, pela criação de um fundo de garantia.

Como um passo nessa direção, o governo brasileiro criou o Fundo de Garantias de Infraestrutura (FGI, Infrastructure Guarantee Fund) para garantir, direta ou indiretamente, quaisquer riscos, inclusive riscos não gerenciáveis, relacionados às concessões. As PPPs implementadas pelo governo federal ou pelos governos estaduais também são elegíveis. O fundo garantirá de forma direta apenas riscos para os quais não haja cobertura de seguro ou resseguro. O governo contribuirá com um máximo de R$ 11 bilhões para o fundo. O fundo será gerenciado pela Agência Brasileira de gerenciamento de fundos e de garantias (ABGF, Brazilian Guarantees and Fund Managements Agency), agência de crédito de exportação nacional do Brasil.

Caixa 1.4. Resumo de recomendações políticas para conseguir investimentos

Principais recomendações

- Consolidar os impostos sobre o consumo nos níveis estadual e federal em um único imposto de valor agregado, com uma base ampla, reembolsos completos para o IVA pago nos insumos e taxa zero para as exportações.
- Reduzir as barreiras à entrada provenientes de procedimentos administrativos.
- Concentrar as atividades de empréstimo do BNDES em nichos onde o setor privado tem dificuldade de operar, inclusive no financiamento de pequenas start-ups e em projetos de inovação.
- Usar o BNDES mais para organizar empréstimos sindicados entre consórcios de bancos para o setor de infraestrutura e para liderar a criação de instrumentos financeiros estruturados.
- Fornecer mais treinamento aos servidores públicos envolvidos no planejamento e na estruturação de projetos de infraestrutura.
- Fazer um uso mais amplo da capacidade técnica do BNDES para dar assistência às entidades públicas na estruturação de projetos, especialmente governos subnacionais.
- Fazer maior uso de parcerias público-privadas, mas garantir que todos os passivos, presentes e futuros, sejam levados em consideração de forma transparente.

Outras recomendações

Reduzir a burocracia e as barreiras regulatórias

- Expandir, gradualmente, o uso de avaliações do impacto regulatório e de avaliações sistemáticas da política.
- Limitar as possibilidades de processos contra funcionários públicos devido às suas decisões na regulação de projetos a casos de abuso ou má-fé.

Melhorar a execução de contratos e a eficiência do sistema judiciário

- Melhorar a eficiência do sistema judiciário, reorganizando os tribunais, implementando arquivos judiciais eletrônicos e promovendo soluções fora dos tribunais para acelerar as decisões em casos civis e tornar a execução dos contratos mais fácil.
- Garantir a estabilidade das políticas regulatórias, particularmente em setores de infraestrutura.
- Implementar a reforma planejada da lei de insolvência.

Como controlar os custos de trabalho

- Indexar o salário mínimo a um índice de preços aos consumidores relevante para famílias de baixa-renda.

Melhoria da qualificação

- Realocar os gastos com educação do ensino superior para níveis anteriores de educação.
- Garantir o acesso ao programa Pronatec para adultos desempregados ou aqueles procurando novas oportunidades.

- Examinar cuidadosamente e avaliar as experiências locais bem-sucedidas com reformas do sistema de educação baseadas em incentivos e considerar a expansão de algumas delas para todo o país.

Fortalecimento da entrada, da concorrência e da regulamentação

- Implementar avaliações regulares dos custos e dos benefícios de políticas de apoio para setores industriais específicos e garantir a retirada de políticas que não estão tendo os resultados esperados.
- Reduzir as barreiras remanescentes para a participação de empresas de construção estrangeiras nas licitações de infraestruturas públicas.

Infraestrutura

- Aumentar a independência das agências reguladoras em setores de infraestrutura.
- Evitar mudanças imprevisíveis e interferência política nas agências reguladoras, inclusive por meio de indicações políticas.
- Emitir documentos padronizados de licitação e manuais de orientação para PPPs e concessões, promovendo seu uso em projetos de infraestrutura de governos estaduais e municipais.
- Evitar restrições de conteúdo nacional em projetos de infraestrutura.

Melhoria do acesso ao financiamento de investimentos

- Promover maior uso do modelo de financiamento de projeto e reduzir as exigências de garantias das empresas patrocinadoras.
- Melhorar o perfil de retorno por risco dos títulos de infraestrutura por meio do uso de garantias.

Bibliografia

Abeeólica (2016), *Annual Wind Power Generation Report 2016*, Abeeólica, São Paulo, available at http://www.abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2017/06/424_Boletim_Anual_de_Geracao_Eolica_2016_Ingles_Final.pdf

Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2016), "Insolvency Regimes And Productivity Growth: A Framework For Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1309, OECD Publishing, Paris.

Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howitt (2005), "Competition and Innovation: An Inverted U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 120(2), p. 701-728

Aghion, P.; T. Fally and S. Scarpetta (2007), "Credit constraints as a barrier to the entry and post-entry growth of firms", Economic Policy, Volume 22, Issue 52, 1 October 2007, Pages 732–779.

Amann, E. ,W. Baer, T. Trebat and J.Villa Lora (2016), " Infrastructure and its role in Brazil's development process", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Volume 62, 2016, Pages 66-73, ISSN 1062-9769, http://dx.doi.org/10.1016/j.qref.2016.07.007.

Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries," *Economic Policy*, CEPR;CES;MSH, vol. 29(78), p. 253-296.

Andrews, D., M. Adalet McGowan and V. Millot (2017), "The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No 1372.

Arnold, J. and C. Schwellnus (2008), "Do corporate taxes reduce productivity and investment at the firm level? Cross-country evidence from the Amadeus dataset", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 643, OECD Publishing, Paris.

Arnold, J. and L. Flach (2018a), "Structural policies and the productivity of firms in Brazil", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming.

Arnold, J. and L. Flach (2018b), "Who gains from better access to credit? Credit and the reallocation of resources", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming.

Arnold, J., B. Javorcik and A. Mattoo (2011), "Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic", *Journal of International Economics*, Vol. 85(1), pp. 136–146.

Arnold, J., B. Javorcik, M. Lipscomb and A. Mattoo (2015), "Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India", *Economic Journal*, forthcoming

Arnold, J., G. Nicoletti and S. Scarpetta (2008), "Product Market Policies, Allocative Efficiency and Productivity: A Cross-Country Analysis, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 616, OECD Publishing, Paris.

Azau, S., C. Rose and C. Aubrey (2011), "Wind Directions", *The European Wind Industry Magazine*, Vol. 30, No. 1, EWEA (European Wind Energy Association).

Bartelsman, E., J. Haltiwanger and S. Scarpetta (2008), "Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics", in T. Dunne, J. B. Jensen and M.J. Roberts (eds), *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, NBER (National Bureau of Economic Research).

Beck, T. H. L. (2007). "Financing constraints of SMEs in developing countries: Evidence, determinants and solutions" in: Kang, T. (2007), Financing innovation-oriented businesses to promote entrepreneurship, Korea Development INstitute.

Boekle-Giuffrida, B. (2012), "Brazilian Federalism as Polity, Politics and Beyond: Examining Primary Education with Case Studies in Ceará and Pernambuco", PhD Thesis, Free University of Berlin, http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000094797.

Calderón, C., and L. Servén, 2010, "Infrastructure in Latin America," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5317 ,Washington: World Bank.

Calvino, F., C. Criscuolo and C. Menon (2015)," Cross-country evidence on start-up dynamics", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No 2015/06, OECD, Paris.

Canuto, O. (2016), "World Bank: What's Ailing the Brazilian Economy? "*Capital Finance International*, 23 Nov, 2016 http://cfi.co/finance/2016/11/otaviano-canuto-world-bank-whats-ailing-the-brazilian-economy/ .

Canuto, O. and M. Cavallari (2017), "Long-term finance and BNDES tapering in Brazil", Column in the Huffington Post, 6/6/2017, https://www.huffingtonpost.com/entry/long-term-finance-and-bndes-tapering-in-brazil_us_59362d78e4b0cca4f42d9d08

CCPP (2011)," Public Private Partnerships: A Guide for municipalities", Canadian Council for Public Private Partnerships.

Clezar, R.; D. Triches and R. Camps de Morães (2011). "Poder de mercado, escala e a produtividade da indústria brasileira entre 1996 e 2007", *Revista Economia* 14 (1B), p.331–359

CNI (2014a), *O Custo tributário dos investimentos: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar*, Confederação Nacional da Indústria), Brasília

CNI (2014b), *Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade*, Confederação Nacional da Indústria, CNI, Brasília.

CNJ (2016), "Justicia em Numeros: ano-base 2015", Brasília, http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf.

Coelho, J. (2015), "Contribuição da Indústria de Transformação para o Equilíbrio Fiscal do País", Presentation, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, Sao Paulo.

Considera, C. (2017), "Produtividade, investimento e poupança no Brasil – 1995-2014. Uma avaliação com base nas contas nacionais)" in: Bonelli, R.; Veloso, F. and A. Castelar Pinheiro (2017), *Anatomia da Produtividade no Brasil*, FGV IBRE, Rio de Janeiro: Elsevier.

Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing.

Da Ros, L. (2015)," O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória", Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, Version 2, No. 9, Universidade Federal do Paraná (ufpr) and Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (nusp), http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf.

De Bolle, M. (2015)," Do Public Development Banks Hurt Growth? Evidence from Brazil", *Policy Brief PB 15 - 16*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC., available at https://piie.com/publications/pb/pb15-16.pdf.

De Negri, F., and G. Ferreira (2015), "A dinâmica da produtividade industrial no período recente", mimeo, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Brasilia

Ernest and Young (2013), Architecture Services Trade Mission to Brazil, Brazilian Tax Overview, Ernst and Young Terco Asesoria Empresarial Ltda., São Paulo, Brazil.

Ferreira Mation, L. (2014), "Comparações Internacionais de Produtividade e Impactos do Ambiente de Negócios" in F. de Negri and L. R. Cavalcante (orgs), *Produtividade no Brasil : desempenho e determinantes*, ABDI:IPEA, Brasilia.

Foster, L., J. C. Haltiwanger and C. J. Krizan (2001), "Aggregate Productivity Growth. Lessons from Microeconomic Evidence" in *NBER, New Developments in Productivity Analysis*, p. 303-372, NBER.

Frischtak, C. (2013), "Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil," in F. Veloso (Eds), *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*, Elsevier, Rio de Janeiro, pp. 22−347.

Frischtak, C. and J. Mourão (2017), "O estoque de capital de infraestrutura no Brasil: uma abordagem setorial" e "Uma estimativa do estoque de capital de infraestrutura no Brasil", Trabalho preparado para o IPEA no contexto do programa "Desafios da Nação", IPEA, Brasília.

Frischtak, C.; C. Pazarbasioglu; S. Byskov; A. Hernandez Perez; I. Carneiro (2017), Towards a More Effective BNDES. World Bank, Washington, DC, available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28398

Gomes, V. and E. Ribeiro (2015), "Produtividade e competição no mercado de produtos: uma visão geral da manufatura no Brasil", in De Negri, F. and L. R. Cavalcante (eds.), *Produtividade no Brasil: Desempenho e determinantes*, Volume 2 - Determinantes, IPEA, Brasília.

Hubbard, G. (1998), "Capital Market Imperfection and Investment," Journal of Economic Literature, XXXVI (1998), pp.193–225.

IDB (2014), *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, Inter-American Development Bank.

IEDI (2011), *Uma Comparação Entre a Agenda de Inovação da China e do Brasil*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.

IEDI (2014), *A Reorientação do Desenvolvimento Industrial*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.

Ikeda, M. and E. García (2014), "Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences", OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2013/1.

Infraescope (2017), Measuring the enabling environment for public-private partnerships in infrastructure, Economist Intelligence Unit, available at http://infrascope.eiu.com/

IRENA (2013), 30 Years of Policies for Wind Energy: Lessons from Brazil, International Renewable Energy Agency, available at http://www.irena.org

IRENA (2017), International Renewable Energy Agency. Wind World Database, International Renewable Energy Agency, available at http://www.irena.org .

Kannebley , S. Jr. and G. Porto (2012), "Incentivos Fiscais à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Brasil: Uma avaliação das políticas recentes.", *Discussion Papers*, No. 236, Interamerican Development Bank, Washington.

Kerr, W. and R. Nanda (2009), "Democratizing entry: Banking deregulations, financing constraints, and entrepreneurship", Journal of Financial Economics 94 (1), pp. 124-149

Lazzarini, S., A. Musacchio, R. Bandeira–de–Mello and R. Marcon (2011), "What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002–2009", Harvard Business School Working Papers, 12–047.

Lodge, M.; C. Van Stolk, J. Batistella-Machado, D. Schweppenstedde and M. Stepanek (2017), "Regulation of logistics infrastructure in Brazil", RAND Corporation and LSE, 2017. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1992.html .

Lucinda, C. and L. Meyer(2013), "Quão imperfeita é a competição na indústria brasileira?: estimativas de mark up setorial entre 1996 e 2007", Estudos Econômicos (São Paulo). 43. 687-710. available at http://www.scielo.br/pdf/ee/v43n4/v43n4a03.pdf

Ministry of Development, Industry and Commerce (MDIC) (2017). O programa Brasil Mais Produtivo, available at http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/

OECD (2010), *The Competition Assessment Toolkit Version 2.0*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011), "Brazil: Encouraging Lessons from a Large Federal System", in: OECD (2011), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015a), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Country note on Brazil, OECD Publishing, Paris, available at http://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil.pdf

OECD (2015b), "Overcoming Barriers to International Investment in Clean Energy", OECD Publishing, Paris.

OECD (2015c), "Chapter 1: Raising industrial performance" in OECD (2015): *OECD Economic Survey of Brazil*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016a), Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris

OECD (2016b), Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them Succeed, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en

OECD (2016c), Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en

OECD (2016d), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264258303-en

OECD (2017a), "Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence", The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris

OECD (2017b). *OECD Economic Survey of India*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017c), International VAT/GST Guidelines, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en

OECD (2017d), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris

Olley, S. and A. Pakes (1996), "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry", *Econometrica*, Vol. 64, No. 6, p. 1263-1297.

Ottaviano, G. and F. de Sousa (2016)"Relaxing Credit Constraints in Emerging Economies: The Impact of Public Loans on the Performance of Brazilian Manufacturers", *CEP Discussion Pape*r, No 1309, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London, UK.

Pinheiro, A.; V. Monteiro, C. Gondim, R. Coronado, (2015), " Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento", BNDES, IFC and IDB, available at https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211 .

Pinheiro, M. C. (2013), "Inovação no Brasil: panorama geral, diagnóstico e sugestões de política" in F. A. A. Veloso, L.V. Pereira and Z. Bingwen (org.), *Armadilha da renda média: visões do Brasil e da China*, Vol. 1, p. 81-106, FGV, Rio de Janeiro.

Ponticelli, J. and L. Alencar (2016), "Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment: Evidence from a Bankruptcy Reform in Brazil", *The Quarterly Journal of Economics* 131(3), pp. 1365–1413

Prado, M. M. (2012), Implementing independent regulatory agencies in Brazil: The contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors, *Regulation & Governance* 6, pp. 300–326.

Rocca, C. and L. M. Santos Jr. (2014), *Redução da Taxa de Poupança e Financiamento dos Investimentos no Brasil* – 2010-2013, CEMEC Centro de Estudos do IBMEC.

World Bank (2014), *Enterprise Surveys*, World Bank Group, Washington D.C., http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2009/brazil.

World Bank. 2016. *Brazil - Systematic country diagnostic: retaking the path to inclusion, growth and sustainability*. Washington, D.C. : World Bank Group.

World Bank (2017), Um ajuste justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, Volume I: Síntese, November 2017.

World Bank (2017b), Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs, available at www.doingbusiness.org

World Bank (2018)," Growth and jobs: Brazil's productivity agenda", *Forthcoming*.

World Economic Forum (2015), *Enabling Trade: Catalysing Trade Facilitation Agreement Implementation in Brazil*, World Economic Forum in collaboration with Bain & Company and the International Trade Centre (ITC), Geneva.

Anexo 1.A.
Descrição da análise e dos resultados empíricos

Esse anexo fornece detalhes sobre evidências, no nível da empresa, sobre as ligações entre as distorções do mercado e a produtividade das empresas. Uma descrição completa da análise está disponível em Arnold and Flach (2018a).

A análise combina dados de várias fontes. Medidas da produtividade multifactorial (MFP) ao nível da empresa são calculadas a partir do banco de dados ORBIS, publicado por Bureau van Dyke e disponível comercialmente. Embora a cobertura do conjunto de dados seja relativamente grande, é certamente muito menor que a dos registros comerciais oficiais, que não estavam disponíveis para essa pesquisa. A maioria das variáveis políticas usadas é objetiva e mensurável, embora, em alguns casos, agregados de variáveis baseadas em percepção também tenham sido usados para confirmar os resultados. Algumas das variáveis de política ou de interação não estavam disponíveis para todos os setores, reduzindo, assim, o tamanho da amostra de estimativa.

Os dados no nível da empresa contêm informações de balanços anuais e de contas de lucro e perda, com dados suficientes disponíveis para inferir a produtividade para observações de 16.384 empresas. A principal medida da produtividade foi construída usando um índice de produtividade multilateral para cada empresa i no setor s no ano t, como se segue:

$$MFP_{it} = \ln\left(\frac{Y_{it}}{\bar{Y}_s}\right) - \sigma_i^l\left(\frac{x_{it}^l}{\bar{x}_s^l}\right) - \sigma_i^k\left(\frac{x_{it}^k}{\bar{x}_s^k}\right) \quad (1)$$

onde Y é o valor agregado, x^l e x^k representam o uso de mão-de-obra e de capital. $\bar{Y}_s$, $\bar{x}_s^l$ e $\bar{x}_s^k$ são meios geométricos de valor agregado, de uso de mão-de-obra e de capital de todas as empresas no mesmo setor s (definido ao nível de agregação de dois dígitos na classificação das indústrias) durante todos os anos. $\sigma_i^l = (\bar{\sigma}_i^l + \bar{\sigma}_s^l)$ é a média da participação da mão-de-obra na empresa i e da média geométrica de participação da mão-de-obra de todas as empresas no setor s, com a definição análoga aplicada para o fator capital. Se supõem retornos constantes para os dois fatores de produção, capital e mão-de-obra, impondo $\sigma_i^l + \sigma_i^k = 1$.

A principal vantagem da abordagem de índice é que essa abordagem permite comparações entre quaisquer duas observações empresa-ano, mesmo entre setores, desde que as entradas e saídas de cada empresa sejam calculadas como desvios de uma empresa de referência no setor. As estimativas da produtividade paramétrica não permitem essas comparações. Para obter mais detalhes sobre a medida por índice, consulte Arnold and Schwellnus (2008) e Caves et al. (1982a, 1982b). Na equação 1, o valor agregado é calculado usando informações sobre o volume de negócios da operação, o custo dos bens e a folha de pagamento dos funcionários, por empresa e por ano. Os valores nominais são convertidos em valores reais usando deflatores específicos do setor e de capital prevenientes de IBGE (2012). Verificações de robustez usando medidas de produtividade

alternativas, especificamente o estimador semi-paramétrico proposto por Olley Pakes, (1996), confirmam os resultados obtidos na análise. Os dados foram limpos, relatando erros, o que resultou em uma eliminação de menos de 1% da amostra original. Alguns setores foram excluídos da análise, devido à sua natureza monopolística, como no caso dos setores de serviços públicos ou devido ao seu forte grau de controle público, como na administração pública, defesa, educação e serviços de saúde, ou porque estão sujeitos a mudanças cíclicas fortes, como serviços financeiros ou mineração.

As medidas de produtividade têm sido relacionadas às variáveis de políticas usando método diferença nas diferenças, seguindo Rajan and Zingales (1998). Este método faz as comparações dentro de subgrupos de empresas comparáveis, como empresas dentro do mesmo Estado do Brasil e no mesmo ano. Em uma configuração de estimativa típica, e há diferenças pequenas entre as estimativas devido à disponibilidade de dados, a variável política varia com o tempo, entre os estados e interage com uma variável específica do setor, que, supostamente, mede a relevância desse aspecto da política para o setor ao qual a empresa pertence. Por exemplo, no caso dos custos de energia que variam entre estados, o fator de interação é a intensidade da energia dos setores. Essa configuração supõe que as empresas em setores com consumo mais intenso de energia são mais afetadas pelas diferenças regionais nos custos da energia que outros setores. O coeficiente de estimativa é, portanto, identificado apenas a partir de comparações entre empresas em diferentes setores dentro do mesmo Estado. As combinações de setores e estados são o nível no qual a medida de interação varia, enquanto efeitos fixos controlam para toda as influencias idiossincráticas sobre a produtividade específicas a combinações de estados e anos, e de indústrias. A equação da estimativa resultante, neste caso, é a seguinte:

$$MFPit = \alpha + \beta\ energy_costreg*energy_intensitys + Dreg,t + Ds + \varepsilon\ it \qquad (2)$$

Onde o subscrito reg representa a região ou o estado, D são variáveis binárias e ε é um termo de erro de ruído branco. Essa estratégia empírica significa que o efeito estimado pode ser interpretado como causal, sob aceitação da suposição de identificação, ou seja, a relevância do fator de interação escolhido. As tabelas a seguir mostram os resultados da análise de regressão, seguindo a abordagem definida na equação (2). Uma descrição mais detalhada das variáveis usadas e de suas fontes está disponível em Arnold and Flach (2018a).

Capítulo 2.

Fomentar a integração do Brasil na economia mundial

O Brasil está menos integrado na economia mundial que outros mercados emergentes, pois as barreiras comerciais protegem as empresas de oportunidades globais e da concorrência estrangeira. Uma integração mais forte melhoraria a competitividade das empresas brasileiras nos mercados externos, por meio de melhor acesso a insumos e tecnologia em condições competitivas internacionalmente. Isso aumentaria a produtividade e permitiria às empresas pagar melhores salários. A redução das barreiras comerciais também diminuiria o custo de bens de capital, impulsionando os investimentos e o crescimento e criando novos empregos em toda a economia. Os consumidores veriam seu poder de compra aumentar, com efeitos particularmente fortes entre as famílias de baixa renda. Garantir que todos possam se beneficiar do comércio irá exigir políticas de acompanhamento para ajudar os trabalhadores a lidar com a provável realocação de empregos entre as empresas e os setores. Essas políticas deveriam se concentrar na proteção dos trabalhadores, e não dos postos de trabalho específicos, criando oportunidades de treinamento e de educação que permitem a pessoas com pouca qualificação adquirirem novas habilidades e ficarem prontas para novos empregos, enquanto protegem suas rendas na transição.

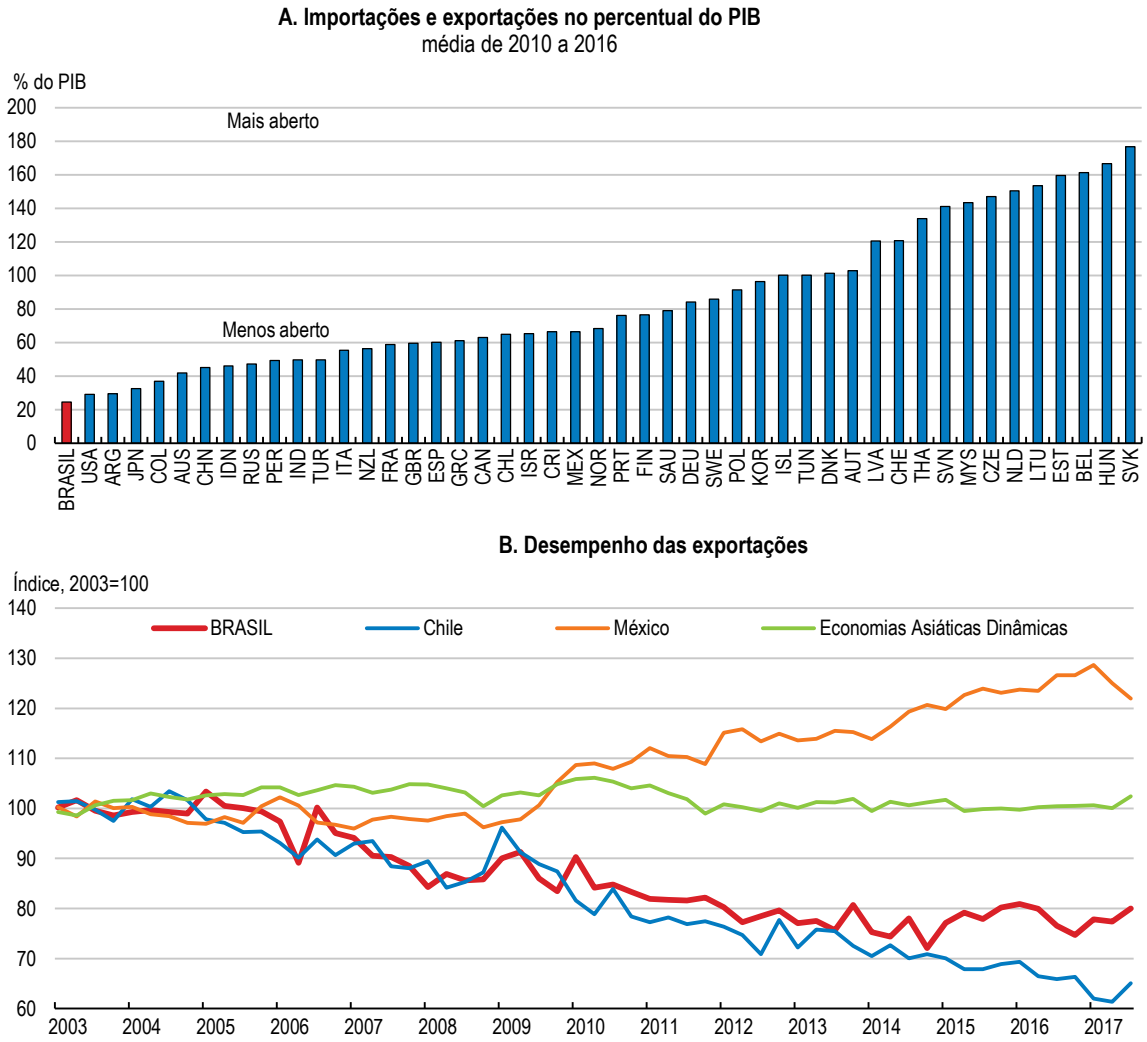
O comércio internacional tem sido um mecanismo poderoso de crescimento e melhoria nos padrões de vida dos países. Em economias emergentes, ele tem contribuído para a convergência econômica e o declínio da pobreza. Os consumidores e os produtores podem se beneficiar amplamente do comércio e das eficiências que ele cria. O Brasil, até agora, não colheu todos os benefícios que a integração na economia mundial pode oferecer. Barreiras tarifárias altas e barreiras não tarifárias protegeram grande parte da economia contra a concorrência internacional, com efeitos prejudiciais na competitividade, mas também para os consumidores, com altos preços. Por exemplo, os carros tendem a custar duas vezes mais que em economias mais abertas. O aumento da integração com a economia global criaria novas oportunidades e impulsionaria o crescimento, que é a base para melhorias adicionais nos padrões de vida.

O Brasil está perdendo oportunidades

A economia é relativamente fechada e pouco integrada na economia global

O Brasil tem permanecido à margem de uma economia mundial cada vez mais integrada. Isso reflete diversas décadas de políticas voltadas para o mercado interno, inclusive a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações. O comércio tem caído persistentemente, com importações mais exportações somando menos de 30% do PIB, até menos que em economias muito maiores (Figura 2.1, Painel A). O desempenho das exportações, que mede o quanto as exportações cresceram em relação ao crescimento dos mercados de exportação, tem piorado persistentemente, desde 2007 (Figura 2.1, Painel B). A participação do Brasil nas cadeias de valor globais, para frente e para trás, é baixa (Figura 2.2), o que significa que o Brasil agrega pouco valor às exportações estrangeiras e, ao mesmo tempo, as empresas brasileiras fazem pouco uso de bens e serviços intermediários estrangeiros. O único vínculo discernível do Brasil na cadeia de valor global é com a vizinha Argentina, enquanto muitas economias asiáticas e europeias estão intimamente interligadas por meio de seus relacionamentos comerciais, entre elas e com outras economias avançadas (Figura 2.3).

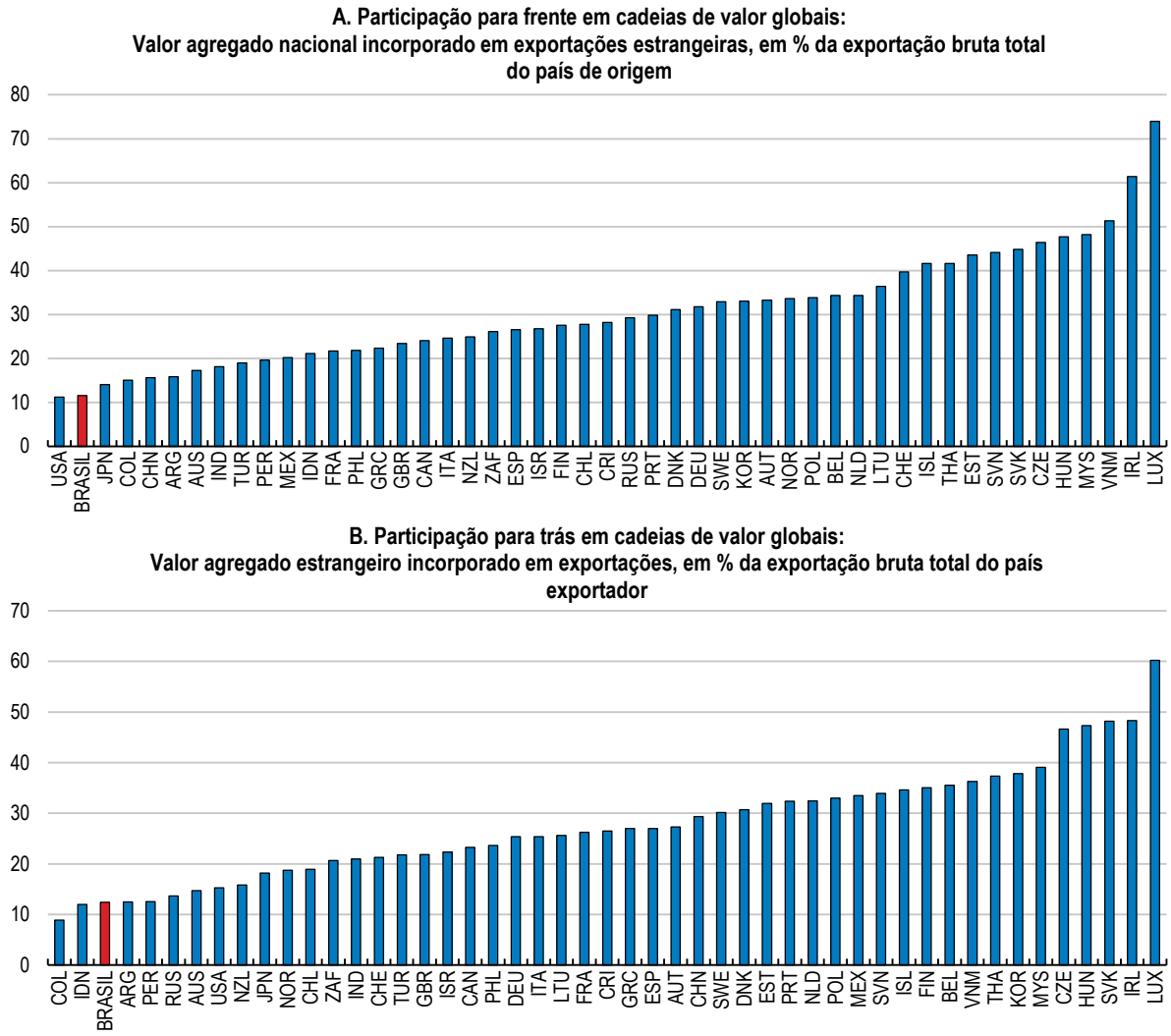
Figura 2.1. A exposição ao comércio é pequena e o desempenho da exportação caiu



Nota: O desempenho das exportações é medido como sendo o crescimento real das exportações em relação ao crescimento do mercado de exportações do país, o que representa o crescimento potencial das exportações para um país, supondo que sua participação no mercado permaneça inalterada.
Fonte: Banco de dados Perspectivas Econômicas da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656308

Figura 2.2. A integração do Brasil nas cadeias de valor globais é mínima

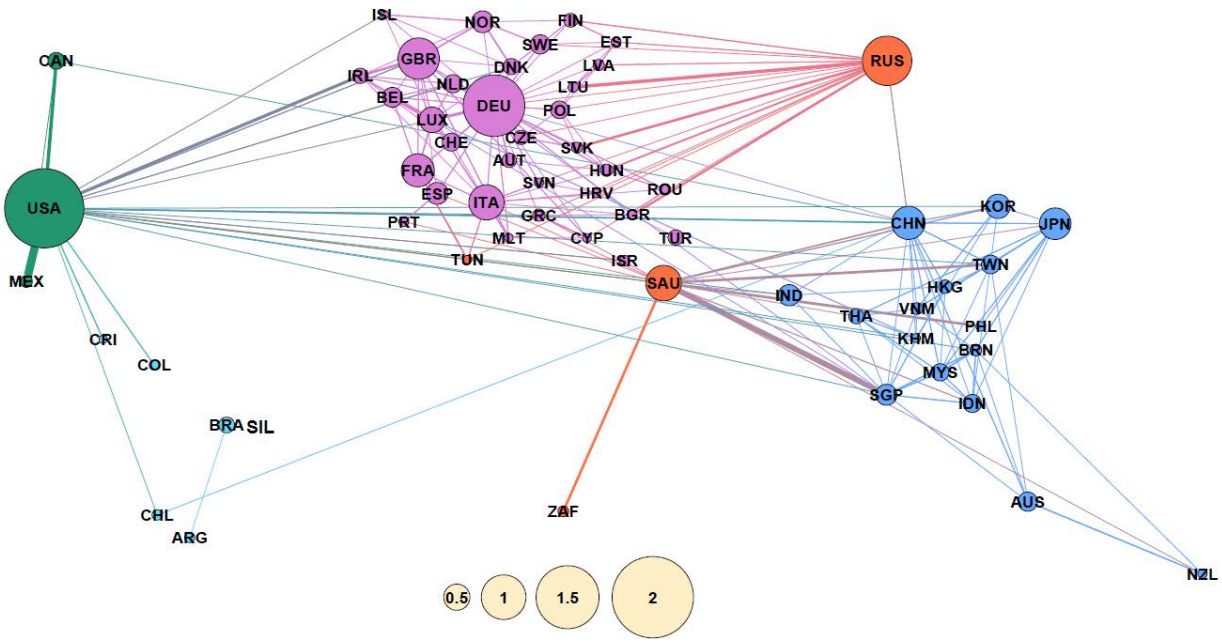


Fonte: OCDE, TiVA Nowcast Estimates.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656327

Figura 2.3. O Brasil tem se mantido à margem das redes de valor globais

Mapa das redes de valor globais

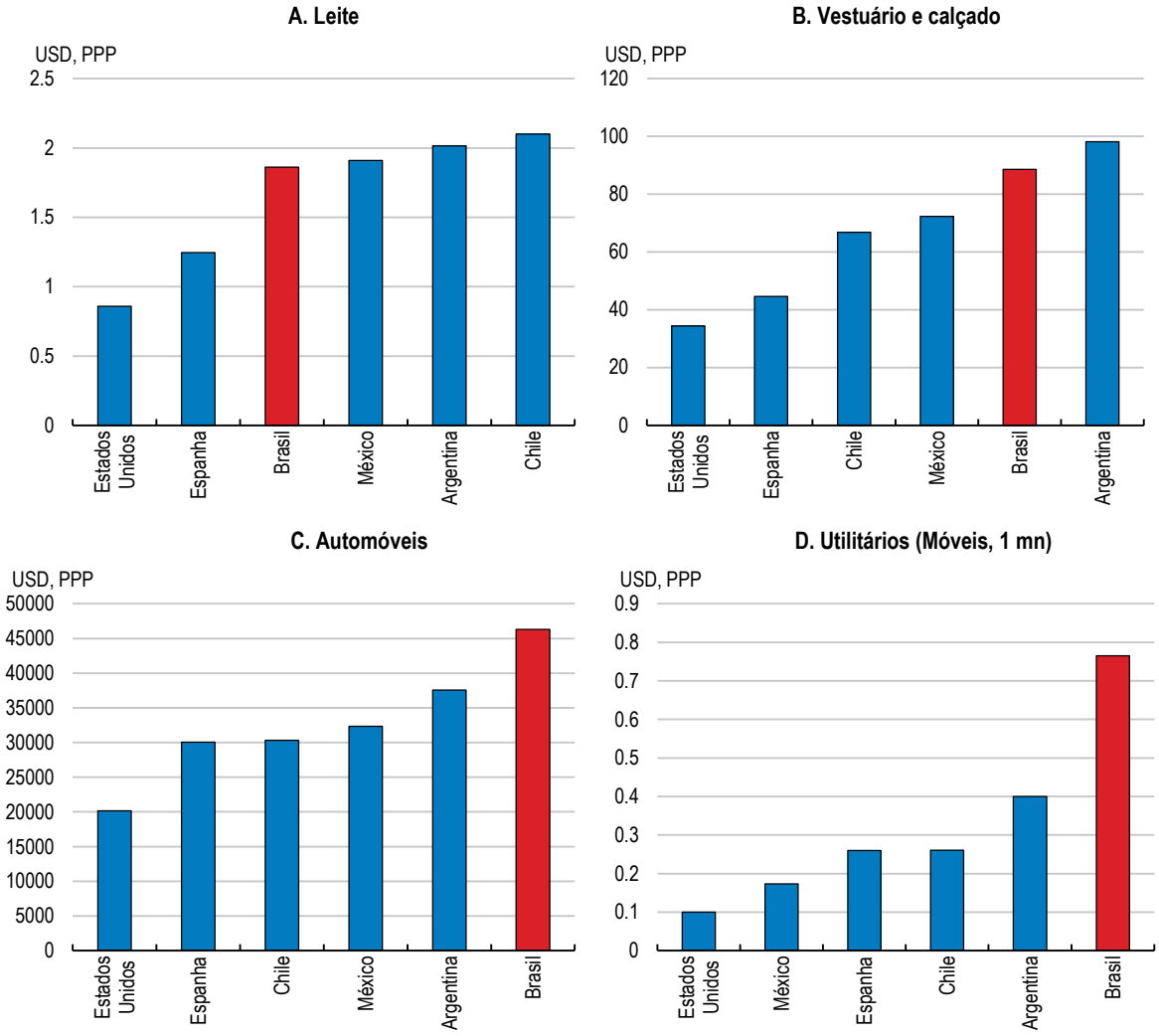


Nota: Um círculo maior indica uma economia cujos setores estão mais conectados às redes de produção globais. Uma linea reflete fluxos de insumos maiores a 2% do total dos insumos usados na economia importadora o exportadora.
Fonte: Criscuolo e Timmins (2017).

Os preços são altos

O Brasil não tem participado de muitos dos benefícios que uma economia global cada vez mais integrada está oferecendo, como o acesso a uma variedade mais ampla de bens e serviços de qualidade, a preços mais competitivos, para as empresas e os consumidores. Atualmente, os preços para os bens comercializáveis são significativamente mais altos que em outros países (Figura 2.4). Por exemplo, um Toyota Corolla 2017 custa 40% mais no Brasil do que no México, que, como o Brasil, é produtor desse modelo. Os preços relativamente altos também afetam os serviços, inclusive em setores importantes, como telecomunicações, mas também serviços comerciais, já que o Brasil restringe o comércio de serviços mais que outros países. Isso reduz a concorrência em setores importantes, que fornecem insumos para outros setores da economia.

Figura 2.4. Os preços são relativamente altos



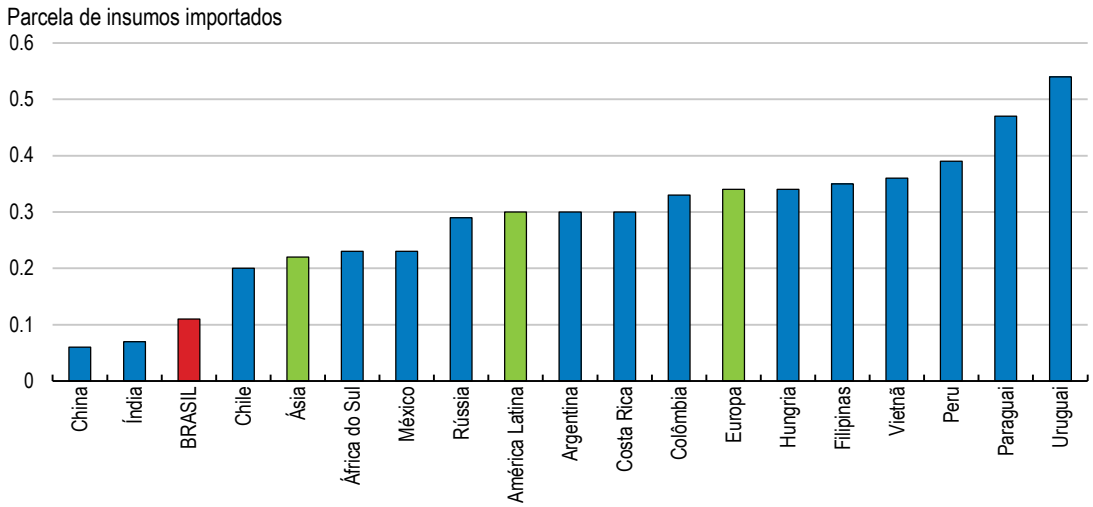
Nota: Os preços de roupas e sapatos são medidos pelo preço de um vestido em uma cadeia de lojas. Os preços dos carros são medidos pelo preço de um Toyota Corolla ou por um carro novo equivalente. Os preços móveis são os da tarefa local de 1 minuto pré-pago. Os preços são convertidos para a paridade do poder de compra em dólares, usando as taxas de conversão publicadas pelo FMI.
Fonte: Banco de dados Numbeo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656346

A participação de insumos importados é baixa

As empresas brasileiras usam significativamente menos insumos importados que as empresas em outros países latino-americanos e em outras economias emergentes (Figura 2.5). Os insumos importados podem ser um condutor importante para a disseminação de novas tecnologias e uma opção maior de insumos disponíveis pode reduzir os custos e melhorar a competitividade. As evidências no nível da empresa mostram um vínculo dimensionável entre o uso de insumos importados e a produtividade (Brambrilla et al., 2016), que é a base para melhorias sustentáveis nos salários e nas condições de vida.

Figura 2.5. A participação de insumos importados é baixa



Fonte: Brambrilla et al. (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656365

A concorrência é fraca e as políticas protegeram as estruturas industriais existentes

Proteger os produtores domésticos contra a concorrência estrangeira impediu a concorrência em muitos setores, o que, por sua vez, reduziu os incentivos e a disciplina para a realização de melhorias contínuas e de inovação (OCDE, 2015a; Banco Mundial, 2018). Além disso, o comércio internacional é um veículo importante para a difusão do conhecimento entre fronteiras (Andrews e Cingano, 2014).

A proteção comercial tende a sedimentar as estruturas de indústrias já existentes e impede a realocação natural de recursos para usos mais produtivos, entre setores e entre empresas. Mesmo mais recentemente, as políticas comerciais têm-se focado, excessivamente, na proteção de setores específicos da economia. Isso inclui altas tarifas, mas também um amplo uso de barreiras não comerciais, como regras de conteúdo nacional e medidas antidumping. Essas políticas de apoio a setores específicos criam um campo de jogo desigual, que pode favorecer setores em declínio e prejudicar a realocação de recursos para os setores mais competitivos.

A concorrência fraca dentro dos setores, resultado das políticas comerciais, mas também das políticas internas, tem, além disso, protegido empresas já existentes, prejudicando as empresas novas, e tem impedido a criação de empresas. Dada a importância da entrada e da saída para o crescimento agregado de produtividade e criação de emprego (Brandt et al., 2012; Criscuolo et al., 2014), esse deve, provavelmente, ser um dos fatores por trás do fraco crescimento da produtividade do Brasil.

Em contraste, outros países latino-americanos, como Chile, Colômbia, México e Peru e também economias emergentes na Ásia, têm colocado uma ênfase maior em políticas horizontais e na promoção ativa da integração com mercados maiores, como Japão, China e Estados Unidos, o que tem contribuído para melhor desempenho da produtividade (Capítulo 1).

O comércio é dominado por commodities

O Brasil é um grande exportador de recursos naturais. Grãos de soja, minério de ferro, petróleo cru e açúcar mascavo são responsáveis por 30% de todas as exportações (Tabela 2.1). O petróleo refinado e o petróleo cru são os maiores itens de importação, seguidos por autopeças e automóveis. A diversificação da exportação tem caído com o tempo (Figura 2.6) e permanece abaixo da observada em outras economias emergentes, incluindo grandes economias, como a Índia. Ao mesmo tempo, o nível de sofisticação de sua base de exportação não melhorou com o tempo, com uma participação cada vez maior de exportações agrícolas primárias (Caixa 2.1). Isso contrasta com outros países da região, como o México ou a Costa Rica, que conseguiram melhorar a sofisticação de sua cesta de exportações.

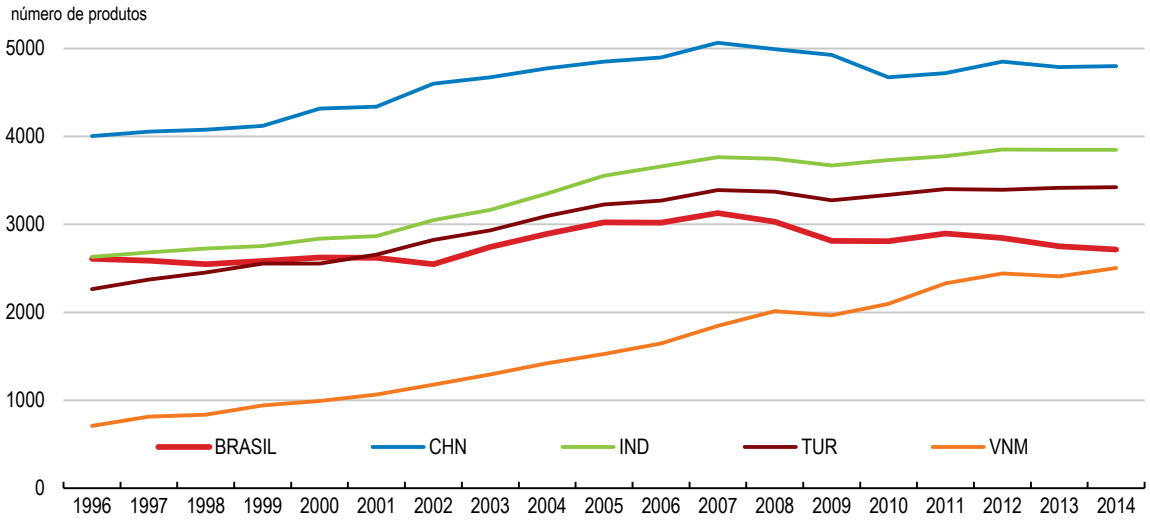
Tabela 2.1. A estrutura de exportações e importações

As dez principais mercadorias exportadas/importadas (em porcentagem no total das exportações/importações)

Exportações		Importações	
Grãos de soja e frutas oleaginosas	10,4	Petróleo refinado	5,3
Minério de ferro	7,2	Veículos e peças automotivas	3,5
Açúcar mascavo	5,6	Produtos eletrônicos	3,6
Petróleo cru	5,4	Produtos farmacêuticos	2,4
Carne	3,3	Petróleo cru	2,1
Madeira	2,8	Veículos e peças automotivas	2,1
Óleo de soja	2,8	Maquinário elétrico	2,0
Café	2,6	Dispositivos mecânicos	2,0
Veículos e peças automotivas	2,5	Combustíveis e óleos minerais	2,0
Aeronaves	2,4	Produtos farmacêuticos	1,9

Fonte: Cálculos da OCDE com base em dados da UNCTAD.

Figura 2.6. A diversificação das exportações diminuiu



Fonte: OMS (2017)

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656384

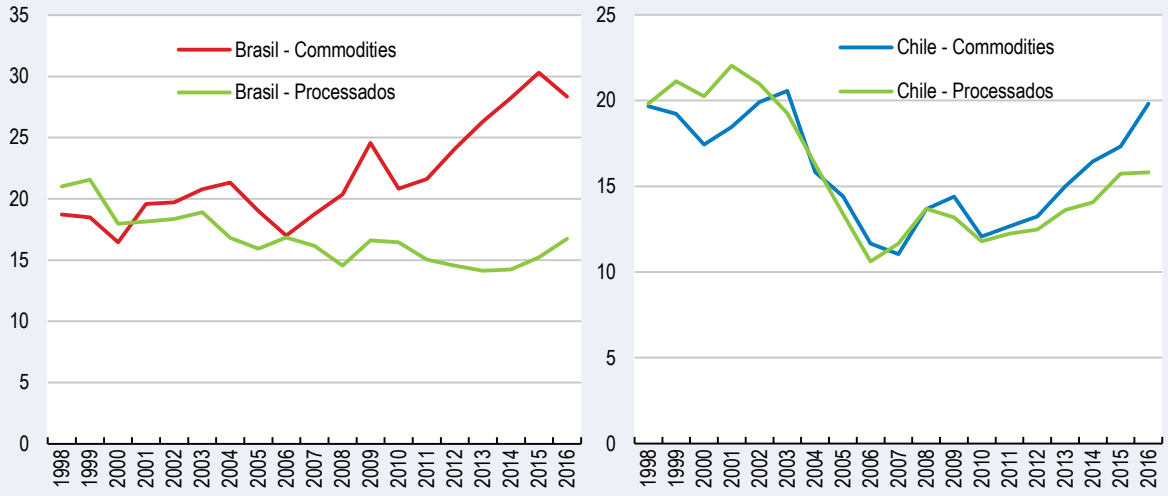
Caixa 2.1. Aproveitar o sucesso do Brasil na agricultura e nas indústrias de alimentos

O Brasil é o maior fornecedor mundial de açúcar, suco de laranja e café e está entre os três principais fornecedores de soja, carne, amido e aves. O forte desempenho desses setores, hoje, ilustra os benefícios da abertura para o comércio e a concorrência. No fim dos anos 80, o Brasil começou a adotar políticas orientadas para o mercado nesses setores, o que permitiu a transformação de ser um importador líquido de alimentos para um exportador líquido. Novas tecnologias e reformas econômicas, que criaram um ambiente mais competitivo e permitiram a realocação de recursos, ampliaram os incentivos para aumentar a produtividade (OCDE, 2015b).

Para aproveitar e melhorar esse progresso, o Brasil precisará responder às mudanças globais no comércio de alimentos agrícolas. A participação dos produtos processados no comércio global tem aumentado, em detrimento dos produtos agrícolas primários. No geral, a demanda por mercadorias com nível de conhecimento mais alto deve aumentar ainda mais no futuro, também nos setores de alimentos agrícolas. No entanto, o Brasil tem aumentado sua especialização relativa em produtos agrícolas brutos, em comparação com alimentos processados, contrastando com o Chile (Figura 2.7; OCDE, 2013).

Figura 2.7. A participação das exportações da agricultura e de bens processados diminuiu

A participação das exportações de alimentos agrícolas processados e brutos em relação ao total de exportações



Fonte: Cálculos da OCDE, com base no banco de dados da Comtrade.

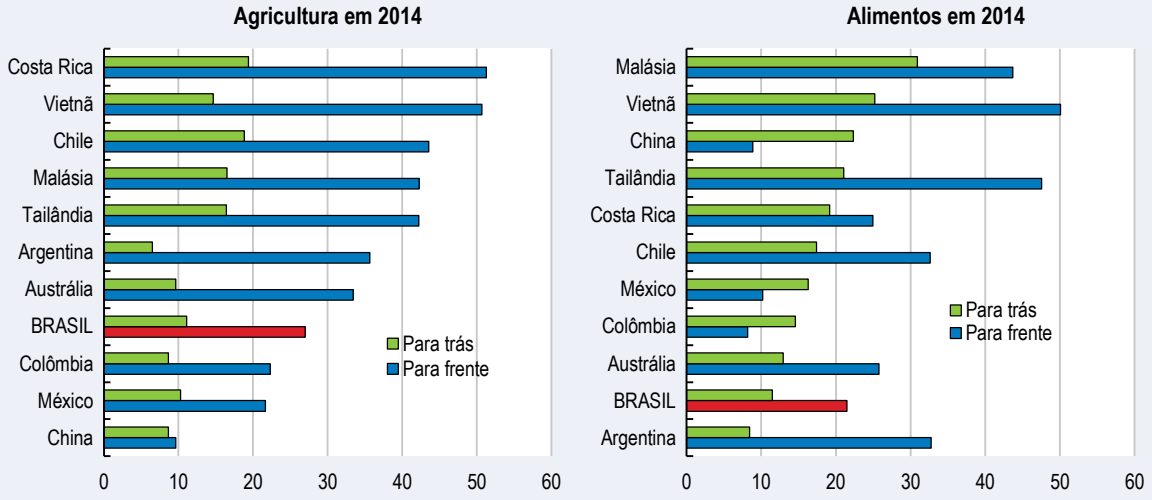
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656403

As cadeias de valores globais (GVCs, Global Value Chains) também estão mudando a natureza da produção e da especialização na agricultura e nos alimentos no mundo todo (Greenville et al, 2017). Entre os comerciantes de alimentos agrícolas, o Brasil está na faixa intermediária em termos de participação nas cadeias de valores globais na agricultura, e bem em baixo nos alimentos (Figura 2.8). Globalmente, os serviços são uma parte importante das exportações de valor agregado no setor de alimentos agrícolas, mais que no setor de manufatura. O funcionamento dos mercados de serviços é, portanto,

vital para os setores de alimentos agrícolas. No Brasil, a participação dos serviços de valor agregado nas exportações de alimentos é relativamente pequena (OCDE, 2015c), particularmente com relação aos serviços estrangeiros.

Figura 2.8. A participação do Brasil na cadeia global de valores

A participação das exportações de alimentos agrícolas processados e brutos em relação ao total de exportações



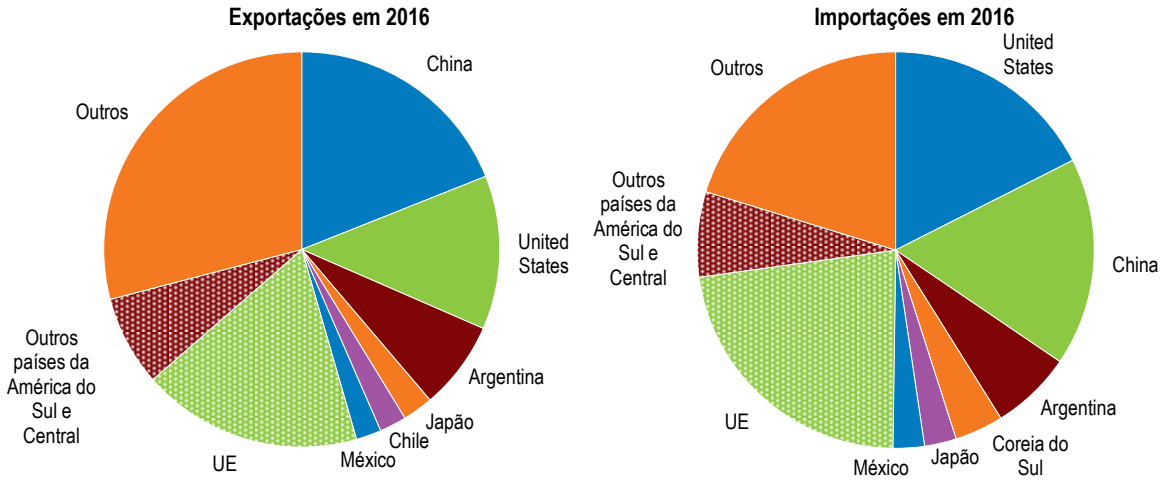
Fonte: OCDE (2017a).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656422

Dadas essas tendências, o Brasil precisará continuar melhorando a produtividade e a competitividade em produtos primários, para sustentar sua posição forte nesse segmento. Na verdade, o país tem oportunidades significativas para diversificar sua base de exportações de alimentos agrícolas, agregando valor aos produtos primários e os diferenciando. Aproveitar essas oportunidades permitiria ao Brasil entrar no mercado de demanda cada vez maior por produtos processados e alimentos agrícolas diferenciados. Preencher as lacunas da infraestrutura, melhorar o acesso ao crédito e reduzir as tarifas sobre os insumos, conforme recomendado neste relatório, ajudaria a atingir esses objetivos. Além disso, os serviços que agregam valor por meio da diferenciação, personalização e inovação, como P&D, design, engenharia, gestão da marca ou serviços de TI, são fundamentais. Reduzir as barreiras ao comércio nessas áreas ajudaria o setor agrícola a ter um desempenho mais alto. O setor de vinhos na Argentina é um bom exemplo de como a diferenciação dos produtos, com base nos serviços de inovação, de marketing e de gestão de marcas, pode permitir a entrada em novos mercados e aumentar as exportações, a renda e o emprego (Artopoulos et al., 2013).

Como importador importante de commodities, a China é o principal parceiro comercial do Brasil, responsável por 19% de todas as exportações e 17% das importações. A União Européia e os Estados Unidos também são importantes parceiros comerciais (Figura 2.9). Em contraste, o Brasil comercializa relativamente pouco com outros países latino-americanos, além da Argentina. Diferente de outras economias do mercado emergente, o Brasil não tem sido capaz de aumentar a diversificação de seus parceiros comerciais recentemente (Figura 2.10).

Figura 2.9. A China é o principal parceiro comercial do Brasil

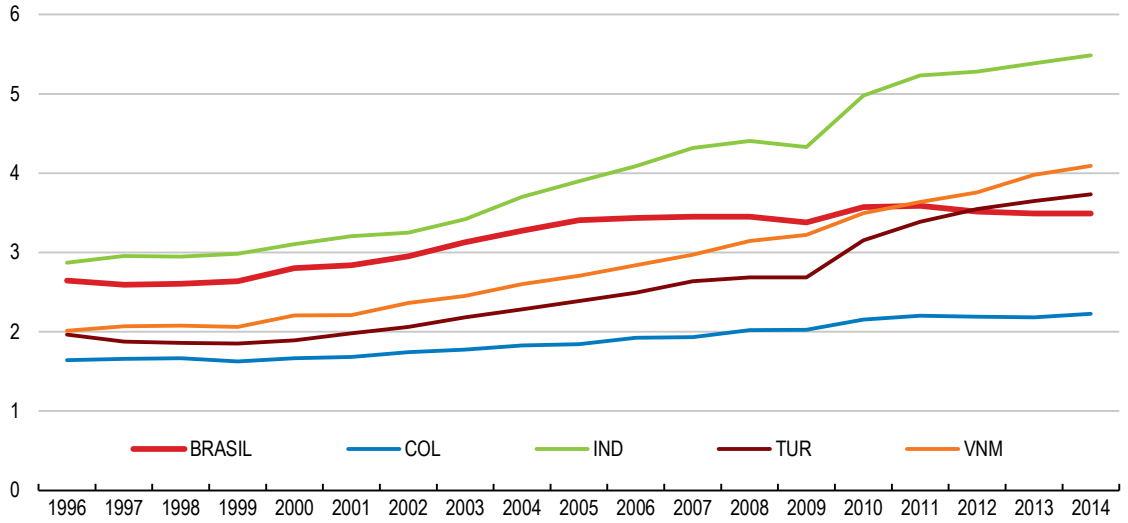


Fonte: Cálculos da OCDE com base em dados da UNCTAD.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656441

Figura 2.10. O Brasil não ganhou nenhum mercado novo para suas exportações nos últimos anos

Número médio anual de parceiros comerciais por categoria de produto



Fonte: OMS (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656460

As barreiras comerciais têm efeitos econômicos significativos

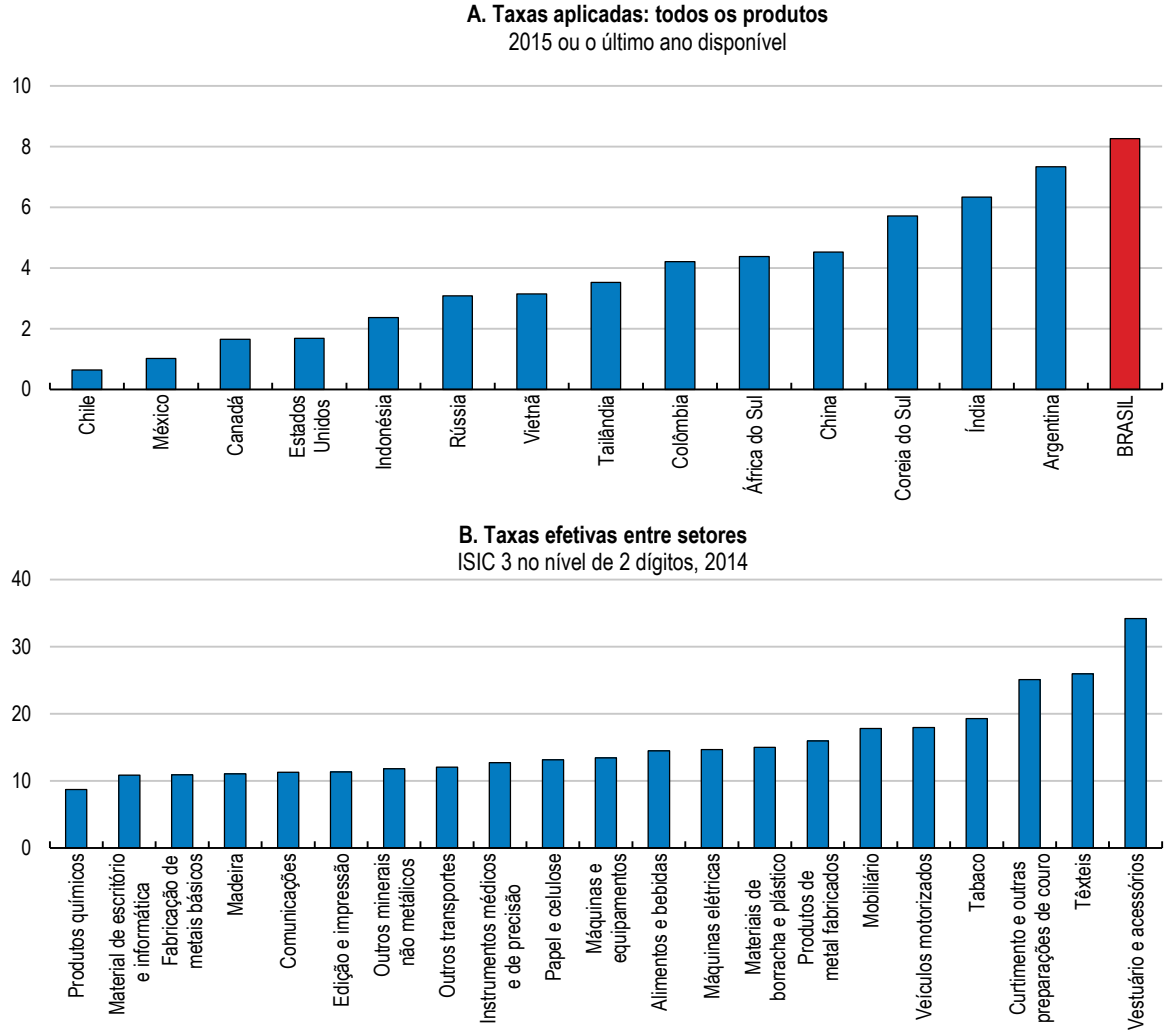
A pouca participação do Brasil no comércio internacional é o resultado de políticas que restringem o comércio de alguma forma, já que a política comercial tem se concentrado na proteção do mercado doméstico e não na facilitação do acesso aos mercados estrangeiros.

As tarifas alfandegárias são altas

As barreiras tarifárias estão entre as mais altas dentre as economias avançadas e também entre as economias emergentes da América Latina e da Ásia (Figura 2.11, Painel A). Por exemplo, as tarifas médias são quase duas vezes mais altas que na vizinha Colômbia e mais de oito vezes mais altas que no México ou no Chile. Os níveis tarifários médios variam entre diferentes setores (Figura 2.11, Painel B). Vestuário, têxteis, veículos motorizados e mobília são particularmente protegidos. Por outro lado, o setor aeroespacial é muito mais aberto ao comércio (Caixa 2.2).

A tarifa mais frequentemente aplicada no Brasil é de 14%, enquanto em torno de 450 linhas tarifárias estão no máximo, 35%, inclusive têxteis, vestuário e couro. O Brasil tem o número mais alto de linhas tarifárias acima de 10% entre os mercados emergentes. As altas tarifas em atividade com grande uso de mão-de-obra e em atividades de baixa produtividade, como têxteis, distorcem os preços relativos e estimulam os recursos a permanecerem ou, até mesmo, entrarem, nos setores protegidos de baixa produtividade.

Figura 2.11. As barreiras tarifárias são altas



Fonte: Banco de dados da WITS (World Bank) e cálculos da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656479

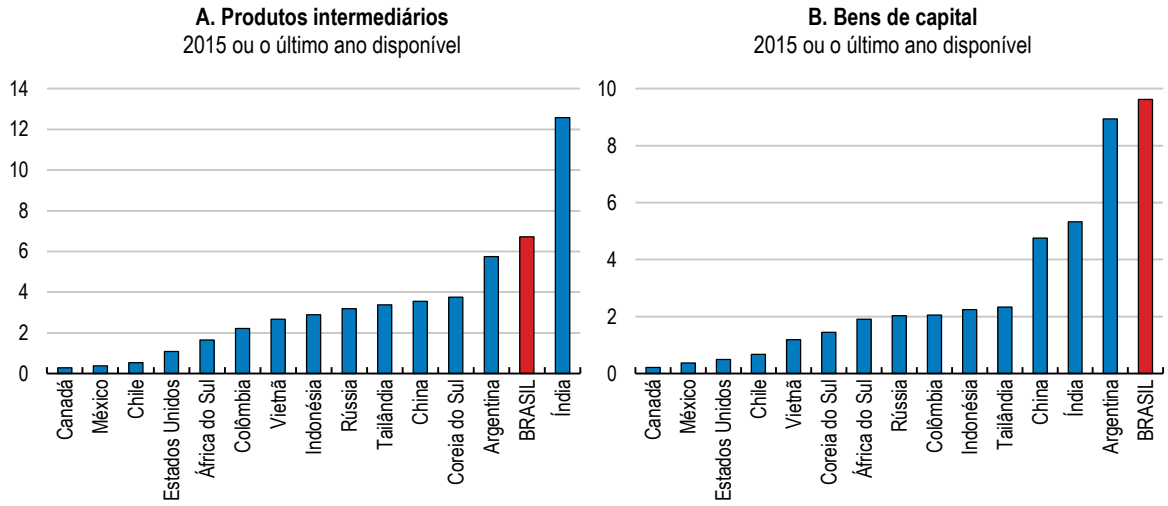
Caixa 2.2. Um conto de duas indústrias: a automotiva e a aeroespacial

O Brasil é o sétimo produtor mundial de automóveis do mundo e o setor é altamente protegido contra a concorrência estrangeira. Como resultado, os fabricantes de carros brasileiros estão excessivamente concentrados no mercado doméstico. Apenas 15% da produção é exportada e muito disso é vendido para a Argentina, igualmente protegida, onde os produtores brasileiros desfrutam tarifas preferenciais. O Brasil está classificado apenas como o 21o em termos de exportações de automóveis. Embora muitos produtores estrangeiros tenham criado fábricas de produção no Brasil, devido à classe média em ascensão do país e a resultante possibilidade de novo mercado doméstico. No entanto, a maioria dessas fábricas não se integraram nas cadeias de valores globais. A produtividade caiu muito, em relação aos fabricantes de carros mexicanos, que estão totalmente integrados nas cadeias de produção globais e atingiram ganhos incríveis de participação no mercado global. Por exemplo, as fábricas mexicanas produzem 53 carros por trabalhador por ano, enquanto no Brasil o número é de apenas 27, embora os carros produzidos no México sejam, em média, modelos menores.

Uma história muito diferente pode ser contada sobre o setor de aeronaves do Brasil. As tarifas de importação sobre os componentes de aeronaves foram retiradas, permitindo que as empresas do setor pudessem comprar dos fornecedores globais. Dado que os volumes de produção de aviões são muito menores que os de automóveis, as economias de escala exigem que as empresas nesse setor se concentrem, naturalmente, no mercado global. A Embraer, originalmente criada em 1969 como empresa estatal, foi privatizada em 1994 e se tornou uma das principais empresas globais do setor desde então. Sua estratégia inicial foi, amplamente, baseada na compra de quase todos os componentes internacionalmente, para montagem final no Brasil, embora, com o tempo, ela tenha começado a produzir peças também. Como resultado de suas raízes, a Embraer sempre esteve fortemente integrada nas cadeias de produção globais e as importações ainda representam 70% de seu valor agregado.

As tarifas são particularmente altas nos bens de capital e intermediários (Figura 2.12). Um regime tributário especial cujo propósito é reduzir tarifas de importação sobre bens de capital está em vigor, mas é aplicável somente se não existir nenhum produto nacional equivalente e o Brasil tem uma indústria de bens de capital de tamanho considerável. Como resultado, todos os setores enfrentam tarifas altas em seus insumos, o que prejudica sua competitividade e eficiência. Níveis de proteção eficazes, que representam o efeito total sobre toda a estrutura tarifária na cadeia de produção em cada setor, são 26% na média, mas variam entre 40% e 130% para têxteis, vestuário e veículos motorizados, em ordem crescente (Castilho e Miranda, 2017).

Figura 2.12. A tarifa para produtos intermediários e de capital são muito altas

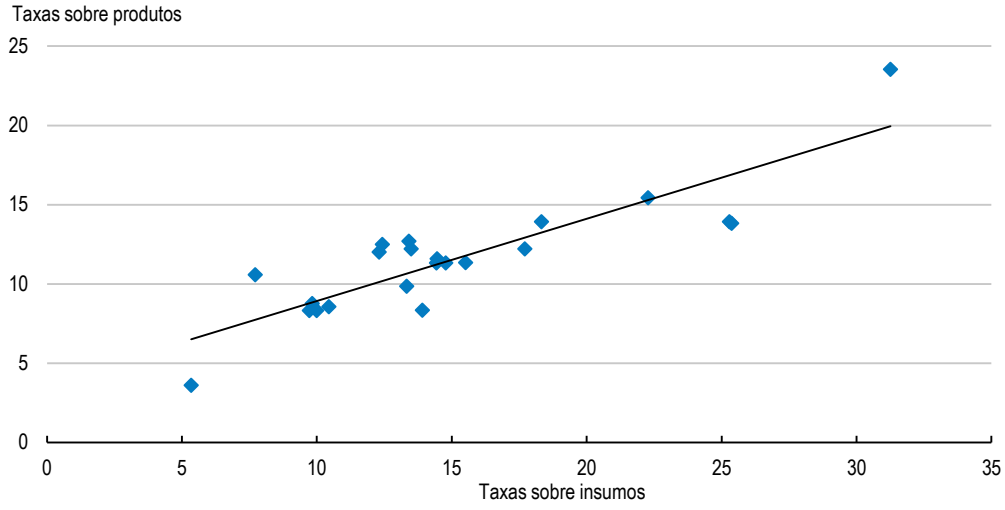


Fonte: Solução de comércio integrado mundial do Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656498

O impacto prejudicial das tarifas nos insumos é maior em setores cujos produtos finais estão sujeitos a altas tarifas em seus produtos finais, como têxteis, roupas e couro (Figura 2.13). Isso sugere que alguns desses setores poderiam, na realidade, ser mais competitivos em mercados externos se tivessem melhor acesso a insumos com preços competitivos.

Figura 2.13. Os setores com tarifas altas também sofrem altas tarifas em seus insumos



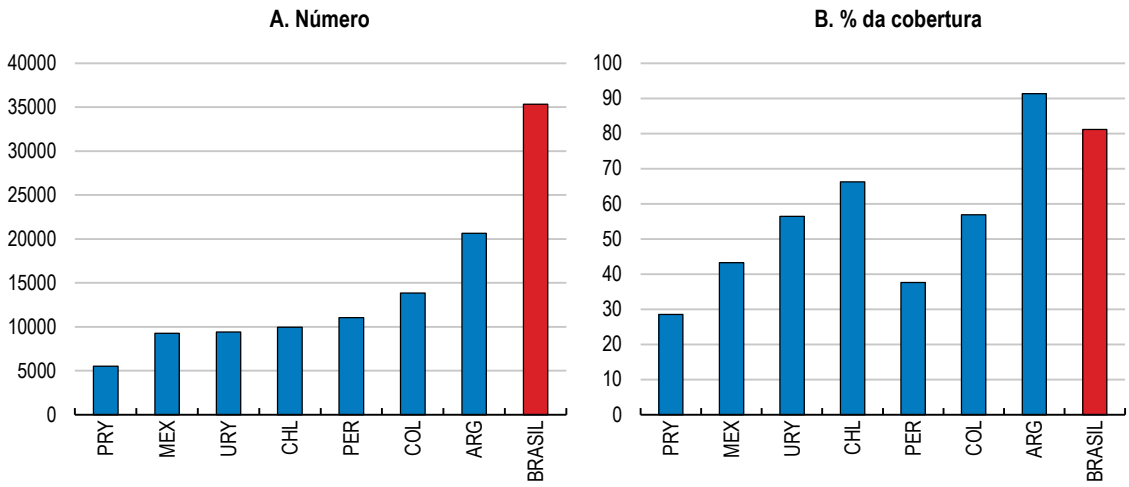
Fonte: Messa (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656517

As barreiras não tarifárias são inúmeras

Além das tarifas, outras políticas também afetam os fluxos comerciais, mas geralmente de forma muito menos transparente. No Brasil, as regras de conteúdo nacional e as medidas antidumping são exemplos dessas medidas. Algumas medidas, como antidumping, direitos compensatórios e medidas de proteção são fáceis de quantificar, pois são medidas "semelhantes a tarifas", que agem por meio de uma taxa tarifária ou sobretaxa de preço. Para medidas que envolvem regulamentação específica, no entanto, medir os efeitos econômicos das medidas chamadas de não tarifárias pode ser muito difícil. O resultado é que os indicadores existentes são limitados a contagens numéricas ou a medidas da proporção de categorias de mercadorias sujeitas a pelo menos uma medida não tarifária. Comparado a outros países da região, o Brasil faz uso mais frequente dessas medidas não tarifárias (Figura 2.14). As medidas não tarifárias aumentaram com o tempo para todos os setores, mas afetaram, mais intensamente, os setores têxteis, de roupas e de couro.

Figura 2.14. O Brasil faz um uso elevado de barreiras comerciais não tarifárias

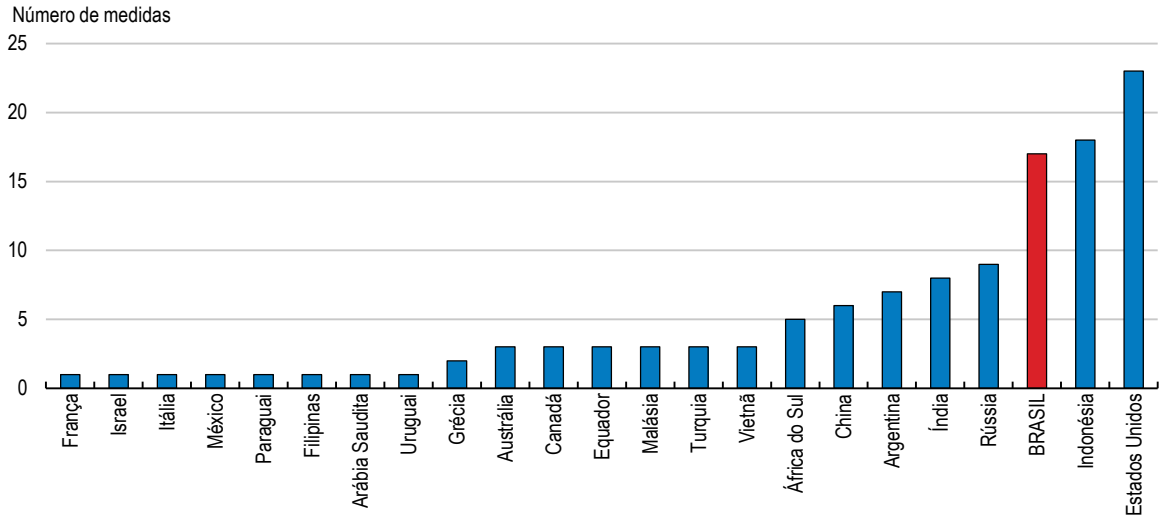


Nota: Com base nas informações do produto em um subcabeçalho de seis dígitos na Classificação do Sistema Harmonizado, como disponível no banco de dados TRAINS da UNCTAD. A cobertura se refere à porcentagem de importações sujeitas a pelo menos uma medida comercial não tarifária.
Fonte: Cálculos da OCDE com base no banco de dados TRAINS da UNCTAD.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656536

As regras de conteúdo nacional são amplamente usadas no Brasil. Elas são definidas como medidas que favorecem as indústrias domésticas à custa dos concorrentes estrangeiros e incluem aspectos de compras públicas e de regulamentação (Stone et al, 2015). Elas estão incorporadas em políticas importantes do governo, como empréstimos subsidiados, transações com empresas estatais ou compras públicas e são aplicadas com mais frequência que em outros países (Figura 2.15). Por exemplo, nos setores de energia elétrica e eólica, apenas as empresas que usam conteúdo nacional de 50% na construção de seus projetos se qualificam para um financiamento máximo com o BNDES, Banco de Desenvolvimento. Ao reduzir a concorrência de importações como as tarifas, as regras de conteúdo nacional aumentam os custos e reduzem a escolha de insumos ou provedores. Isso tem restringido a participação estrangeira e o investimento em áreas importantes da economia brasileira, como projetos de infraestrutura.

Figura 2.15. As regras de conteúdo nacional são relativamente abundantes no Brasil



Fonte: Stone et al. (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656555

As regras de conteúdo nacional carecem de transparência e criam um risco de captura política. As evidências empíricas sugerem que lobbies têm tido influência das políticas comerciais no Brasil (Baumann e Messa, 2017). Isso não ocorre apenas no Brasil, mas pesquisas sugerem que o peso é maior que o observado em outros países. Além disso, esse peso aumentou, ao mesmo tempo em que o uso de medidas não tarifárias foi expandido, sugerindo que as regras de conteúdo nacional podem ser uma preferência, possivelmente porque são menos transparentes, veículo para atender as pressões políticas de grupos lobistas. Roupas, ITC, produtos eletrônicos e óticos são setores econômicos que se beneficiam de níveis particularmente altos de proteção comercial que podem estar associados a atividades de lobby (Baumann e Messa, 2017).

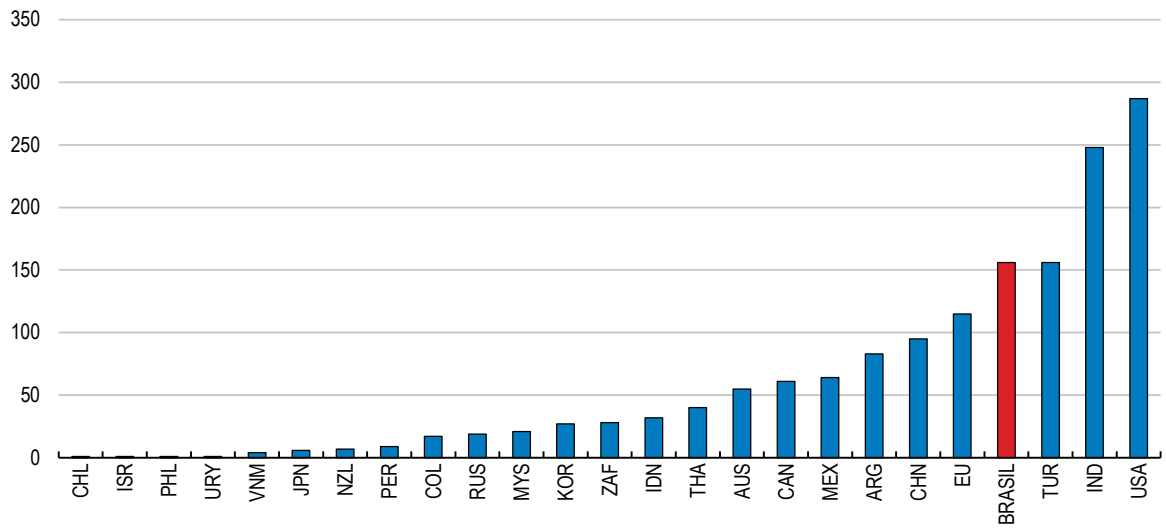
O Brasil embarcou em um processo de reflexão sobre regras de conteúdo nacional recentemente e algumas dessas regras foram um pouco abrandadas. Isso se aplica, mais perceptivelmente, ao setor de petróleo e gás, mas também a operações de empréstimo pelo BNDES, o maior banco público, que também tem visto mais flexibilidade recentemente. Em alguns casos, as regras de conteúdo nacional não puderam ser atendidas, devido a restrições de capacidade de produtores domésticos. No setor de petróleo e gás, por exemplo, algumas dessas regras têm sido sistematicamente mal atendidas, devido a essas restrições. Isso tem levado a aplicações de multas. A continuação da reflexão atual sobre o uso de regras de conteúdo nacional é muito bem-vinda, pois seu efeito no comércio é, no mínimo, tão restritivo quando o das tarifas e sua falta de transparência é uma preocupação grande.

Além das regras de conteúdo nacional, medidas antidumping têm sido aplicadas cada vez mais, na última década (Aráujo de Almeida e Messa, 2017). Na realidade, o Brasil é um dos países com o maior número de medidas antidumping em vigor (Figura 2.16). No fim de 2016, o número de medidas era o dobro que na vizinha Argentina. Evidências empíricas para o Brasil mostram que as medidas antidumping aumentam as margens de lucro em setores protegidos e reduz sua produtividade (Remédio, 2017; Kannebley et al., 2017). As medidas antidumping parecem ter efeitos quantitativos muito limitados, mas

aumentam, significativamente, os preços das importações (Aráujo de Almeida e Messa, 2017).

Figura 2.16. O número de medidas antidumping em vigor no Brasil é relativamente elevado

Em vigor no final de 2016



Fonte: OMS (2017).

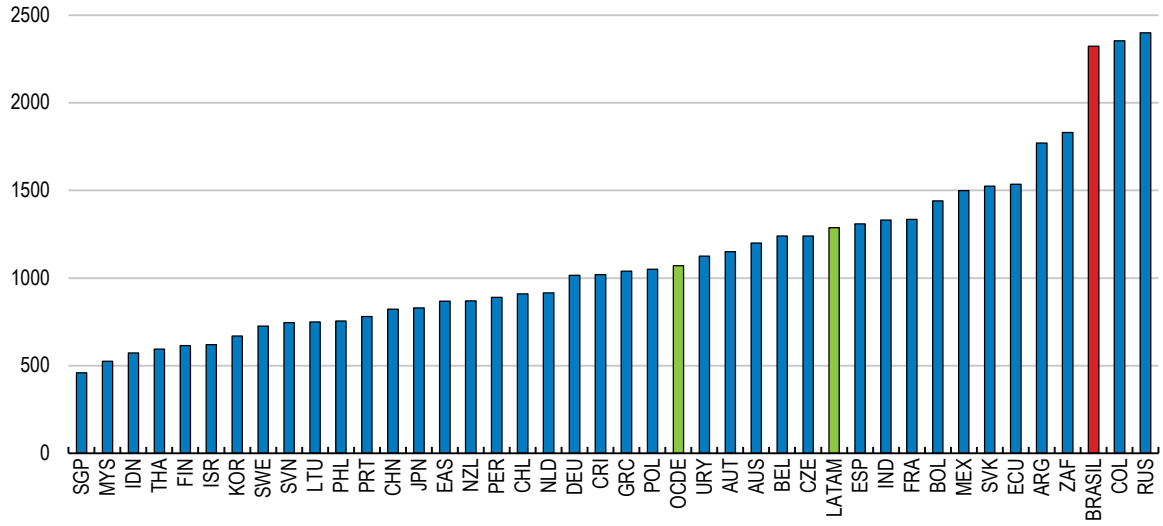
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656574

Medidas de facilitação do comércio podem ajudar

Medidas de facilitação do comércio também podem desempenhar um papel importante no estímulo do comércio, por exemplo, reduzindo os custos da exportação, que são relativamente altos no Brasil (Figura 2.17). Gargalos de infraestrutura, como os dos portos ou nas rodovias (Capítulo 1) contribuem para as exportações, mas a complexidade dos procedimentos comerciais também é um impulsionador importante. Há espaço para melhorar os procedimentos comerciais no Brasil (Figura 2.18). As cargas administrativas sobre as exportações e importações têm sido altas e a classificação abaixo de parceiros regionais, como Chile ou México, em termos de eficiência de alfândega, de acordo com o Índice de desempenho de logística do Banco Mundial Harmonizar os procedimentos em um único documento eletrônico e consolidar as informações e as certificações de várias autoridades, como alfândega ou saúde e agricultura, pode aumentar, significativamente, a eficiência na alfândega e reduzir os custos associados (Sarmiento et al., 2010).

Figura 2.17. O custo para exportar é alto

Taxas aplicadas em um contêiner de seis metros, em dólares americanos

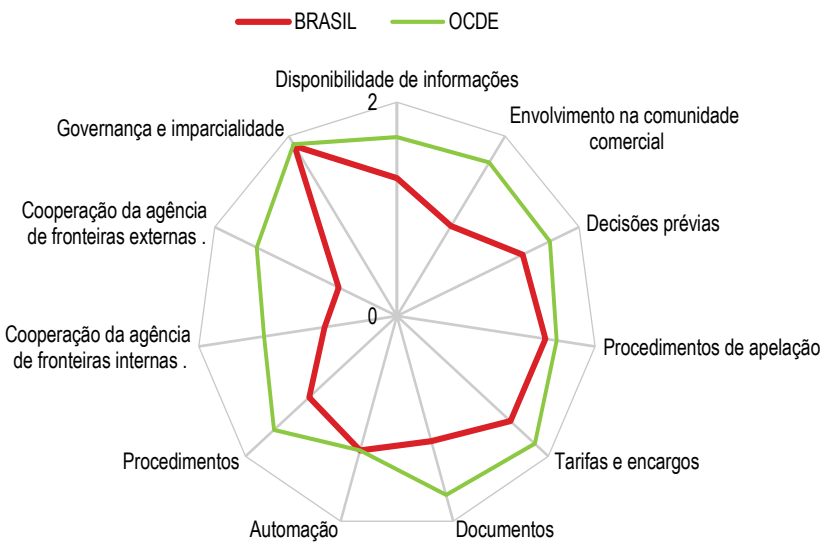


Fonte: Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656593

Figura 2.18. Os procedimentos de facilitação de comércio podem melhorar ainda mais

Escala de índice de 0 a 2 (melhor desempenho)



Fonte: Banco de dados de facilitação de comércio da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656612

Há iniciativas em andamento na área de facilitação do comércio no Brasil, inclusive a criação de uma única janela comercial, chamada *Portal Único de Comercio Exterior*, para tornar as operações de exportação e importação mais baratas. O programa será gradualmente implementado até 2018 e prevê uso mais amplo de ferramentas on-line e o compartilhamento de informações entre órgãos governamentais, para reduzir a carga

administrativa. As iniciativas em andamento estão concentradas nas exportações, mas devem cobrir as importações também. Esses passos dados são significativos para levar o país para a direção certa. Continuar a modernizar e simplificar os procedimentos alfandegários é fundamental, já que as evidências no país sinalizam que isso melhora a capacidade de exportação e importação de insumos de alta qualidade (Moïse e Sorescu, 2012). Isso também contribuirá para reduzir o espaço para corrupção na alfândega, especialmente se procedimentos on-line forem introduzidos.

Além de simplificar os procedimentos alfandegários, um caminho custo-efetivo para a facilitação comercial é por meio de mais cooperação entre várias agências do país e também com países vizinhos e terceiros. O Brasil se beneficiaria de uma harmonização dos requisitos de dados e dos controles documentais entre as agências internas envolvidas no controle do comércio internacional, conforme estabelecido em outros países da região, como o Peru e o México. Uma iniciativa semelhante de coordenação e harmonização com agências estrangeiras nos países vizinhos também ajudará a reduzir a carga administrativa. Na mesma linha, um compartilhamento sistemático de resultados de controle entre países vizinhos nas fronteiras melhoraria a análise de risco, além da eficiência dos controles de fronteira e também facilitaria o comércio intrarregional. O alinhamento de dias e horas de trabalho com os países vizinhos nas fronteiras terrestres também contribuiria para reduzir o tempo e os custos do comércio entre fronteiras.

O envolvimento em acordos de reconhecimento mútuo seria uma medida adicional que pode facilitar o comércio. De acordo com os indicadores de regulamentação do mercado de produtos da OCDE, há espaço para buscar esses acordos em áreas como construção, telecomunicações, seguros, hotéis e restaurantes, além de serviços comerciais jurídicos e de engenharia. Da mesma forma, exigir que os reguladores usem padrões e procedimentos de certificação harmonizados internacionalmente também facilitariam o comércio. Serviços comerciais, como contabilidade, serviços jurídicos, de engenharia e arquitetura, são áreas em que a harmonização ainda não existe.

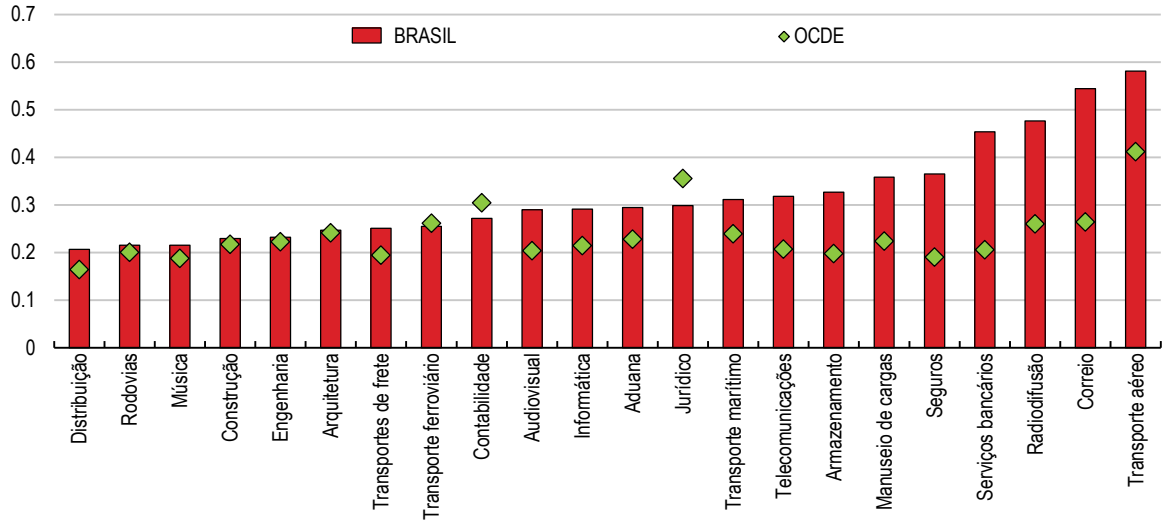
Há espaço para mais integração nos serviços

O escopo para maior integração não está limitado ao comércio de mercadorias. Os serviços de produtores também se tornaram um insumo intermediário importante para atividades de manufatura, representando 65% do valor agregado da manufatura em países industriais (CNI, 2014). Pesquisas empíricas têm demonstrado o papel significativo que os insumos de serviços podem desempenhar na produtividade da manufatura (Arnold et al., 2011; 2016). As regulamentações no Brasil são mais restritivas que a média da OCDE (Figura 2.19), particularmente na área de logística, serviços jurídicos, serviços de arquitetura e de engenharia, telecomunicações, serviços bancários, seguros, transporte aéreo e ferroviário e serviços de mensagens. Essas barreiras tomam a forma de restrições sobre a entrada estrangeira, como nos serviços contáveis ou jurídicos, mas também barreiras à concorrência nas telecomunicações ou a forma de falta de transparência regulatória nos serviços de logística (OCDE, 2016).

Em todos os setores, o espaço para uso de serviços importados é ainda mais limitado pela tributação de muitos serviços de produtores importados com o imposto CIDE. O CIDE contribui para a tributação muito alta de serviços importados, para os quais as taxas tributárias eficazes variam entre 40% e 50% (Ernest e Young, 2013).

Figura 2.19. O Brasil restringe o comércio de serviços mais que outros países

Índice de restritividade ao comércio de serviços de 0 (menos restritivo) a 1 (mais restritivo)



Fonte: Índice de restritividade da OCDE ao comércio de serviços.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656631

Como aproveitar as oportunidades da economia global

Uma integração mais forte com a economia global traria benefícios significativos em termos de crescimento e bem-estar. As estimativas sugerem ganhos no PIB no longo prazo de 8% (Tabela 1, Avaliação e recomendações). Na realidade, as barreiras comerciais atuais estão impedindo que muitos brasileiros aproveitem as oportunidades de comércio que aumentaram os padrões de vida em outras economias emergentes. Em vez disso, as barreiras atuais geram rendas de monopólio para alguns setores protegidos selecionados, a um custo significativo para o restante da economia.

O aumento no comércio que o Brasil poderia ter ao reduzir suas barreiras comerciais é potencialmente grande. A competitividade fraca tem sido uma grande preocupação para a industria de transformação, por exemplo, e parte disso está relacionado à falta de insumos a preços competitivos e aos baixos níveis de concorrência (OCDE, 2015a). A redução das restrições comerciais, além das reformas estruturais domésticas, permitiria que o Brasil se tornasse um forte produtor para os mercados internacionais em muitos setores. A economia também ganharia atratividade como uma base de produção para empresas com uma orientação global. Essas empresas poderiam considerar o mercado doméstico grande como um bônus adicional, em vez de o único motivo para produzir no Brasil.

Mais comércio e investimento estrangeiro gerariam economias de escala e levariam a grandes ganhos de produtividade, o que tem sido bem documentado na literatura empírica para uma ampla gama de países (Amiti e Konings, 2007; Bloom et al. 2016; Taglioni, 2016; Haugh et al., 2016; Pavcnik, 2002, Tybout, 2002, Harrison, 1994; Ferreira e Rossi, 2003; Krishna e Mitra, 1998; Schor, 2004, Levinsohn, 1993). Além disso, o fluxo de recursos para usos mais produtivos, resultado de integração internacional mais forte, levaria a ganhos significativos de produtividade e aumentaria os padrões de vida.

É importante reconhecer que a abertura para o comércio, mesmo que gradualmente, envolverá custos de ajuste para alguns trabalhadores. Embora os efeitos no emprego em geral sejam provavelmente positivos, a realocação implica que empregos serão perdidos em alguns setores, empresas e regiões e criados em outros. Esses movimentos permitem que o capital e a mão-de-obra sejam transferidos para setores mais produtivos, nos quais novas empresas serão criadas ou empresas existentes se expandirão, criando novos empregos. Mas, no processo de transição, pode haver muitas políticas para reduzir a carga de ajuste para as famílias pobres e vulneráveis. Portanto, é fundamental analisar quais setores e regiões seriam afetados por esses custos de ajuste, para que políticas adequadas, como discutido a seguir, possam ser implantadas.

A produtividade irá melhorar em vários canais

A literatura econômica identificou um vínculo positivo entre a redução das barreiras tarifárias e a produtividade em vários canais. Um desses vínculos é a habilidade de comprar insumos e bens de capital intermediários a custos menores, aumentando, assim, a competitividade. A teoria econômica prevê que a ameaça competitiva dos importados aumentará a inovação e a produtividade entre as empresas mais avançadas no setor intermediário que produz insumos para o setor de bens finais(Helpman e Krugman, 1989; Aghion et al., 2003). Uma redução tarifária no setor de insumos levará, então, a uma produtividade mais alta no final da cadeia produtiva como resultado desse efeito competitivo. Além do preço dos insumos, sua qualidade também irá melhorar, por exemplo, com o uso de tecnologias mais avançadas.

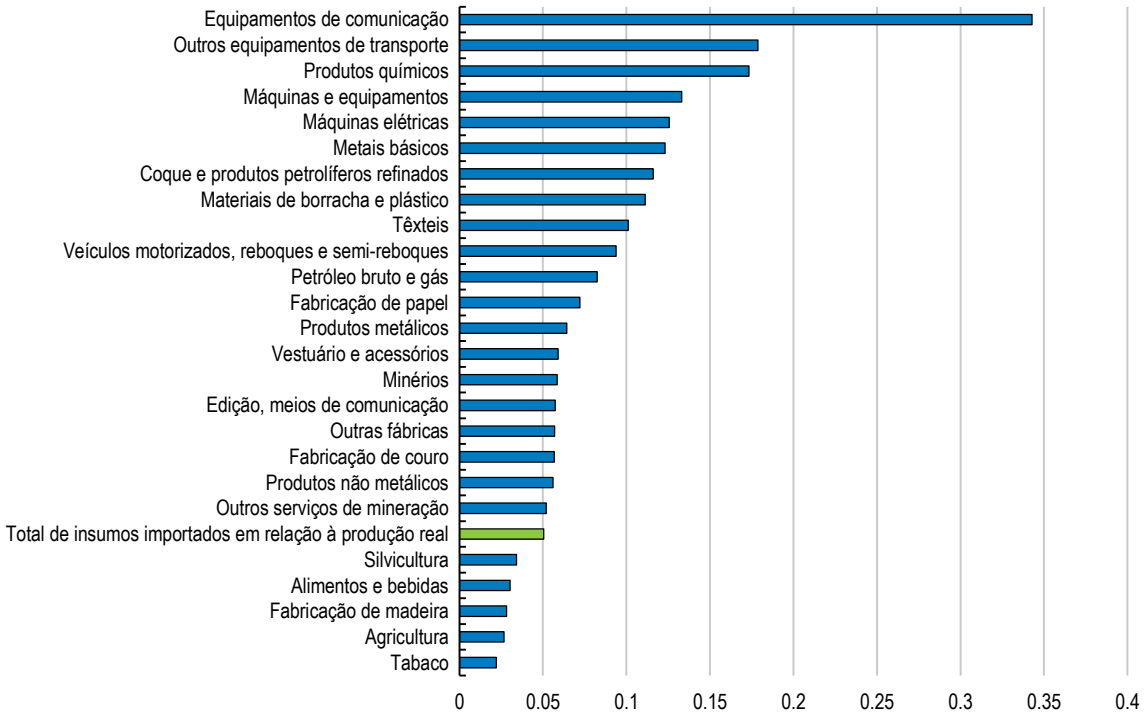
Esses efeitos não implicam, necessariamente, uma substituição massiva de insumos e bens de capital internos por importados. Os produtores internos dessas mercadorias reagiriam à concorrência externa mais forte reduzindo seus preços, aumentando sua produtividade e melhorando seus produtos. Muitos produtores internos conseguiriam sobreviver à concorrência externa por meio de melhoria da produtividade. Apenas os menos produtivos perderiam a batalha e sairiam.

Uma quantidade significativa de trabalho empírico tem confirmado as previsões da teoria (Krishna e Mitra, 1998; Tybout, 2002; Pavcnik, 2002; Ferreira e Rossi, 2003; Schor, 2004; e Konings, 2007; Fernandes, 2007). No caso do Brasil, a redução das tarifas realizadas na primeira metade dos anos 90 teve uma contribuição significativa na redução dos preços de insumos, particularmente bens de capital e levou a um aumento significativo na produtividade (Lisboa et al., 2010; Banco Mundial, 2018). Esse efeito foi significativamente mais forte nos setores de tecnologia e que demandam muito capital do que nos setores de recursos naturais o intensivos em mão-de-obra. De forma mais ampla, estudos recentes concluíram que uma redução de 1% nas tarifas de insumos aumentaria a produtividade em cerca de 2% (Gazzoli e Messa, 2017). A produtividade aumentaria em todos os setores econômicos, embora o aumento pudesse ser um pouco mais forte para empresas que já estivessem fazendo uso de insumos importados.

Equipamentos de comunicação, transporte e produtos químicos são os setores de manufatura que fazem o maior uso de insumos importados (Figura 2.20) e, portanto, seriam os que mais se beneficiariam de um corte nas tarifas. Além da industria de transformação, a extração de petróleo cru e de gás natural e a mineração de minérios de metal também se beneficiaria muito, possivelmente, de melhores acessos a insumos estrangeiros.

Figura 2.20. Os setores que usarem mais produtos importados se beneficiarão mais da apertura

Insumos importados com relação ao total de produtos acabados



Fonte: Cálculos da OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656650

Além do efeito do insumo, o impacto disciplinador da concorrência estrangeira no mesmo setor também forçaria as empresas a reduzir as ineficiências, a aplicar tecnologias mais avançadas e a reduzir as margens. Novamente, isso não implicaria uma substituição completa para importados, mas sim, levaria a um efeito revitalizante pelo qual as empresas mais produtivas conseguiriam usar os novos incentivos para se tornarem mais eficientes, enquanto algumas empresas de baixa produtividade sairiam do mercado, liberando recursos para as empresas mais produtivas.

Isso também criaria um ambiente no qual seria mais fácil para as novas empresas entrarem e prosperarem. Entre essas empresas, há, geralmente, várias chamadas "estrelas em ascensão", ou seja, novas empresas com uma trajetória de ascensão com relação à produtividade, o que tem mostrado contribuir, e muito, para o crescimento da produtividade no geral nas economias avançadas (Bartelsman et al., 2013). As novas empresas também tendem a contribuir, de forma desproporcional, para a criação de empregos (Criscuolo et al. 2014).

O Brasil, como outras economias, mostra uma heterogeneidade de empresas, com relação a tamanho e produtividade. Por exemplo, as empresas brasileiras que exportam são 50% mais produtivas que as que não exportam (Araújo, 2017). Isso sugere que o espaço para aumentar a produtividade com a realocação de recursos seria grande. Os possíveis ganhos em termos de produtividade ao passar para uma alocação de capital e de mão-de-obra mais eficiente têm sido estimados em 40% (Busso et al, 2013). Essa estimativa

provavelmente será um título menor, pois tem como base empresas acima de 30 funcionários e no Brasil, como em qualquer outro lugar, a proporção de empresas pequenas é grande e elas mostram menor produtividade. Os possíveis ganhos também iriam variar entre os setores econômicos e iriam além do setor do setor. Por exemplo, eles poderiam atingir 250% no setor de varejo (De Vries, 2009). Esses ganhos altos enfatizam que uma boa parte da baixa produtividade no setor de serviços não é apenas devido à baixa produtividade das empresas, mas também à alocação ineficiente de recursos entre elas.

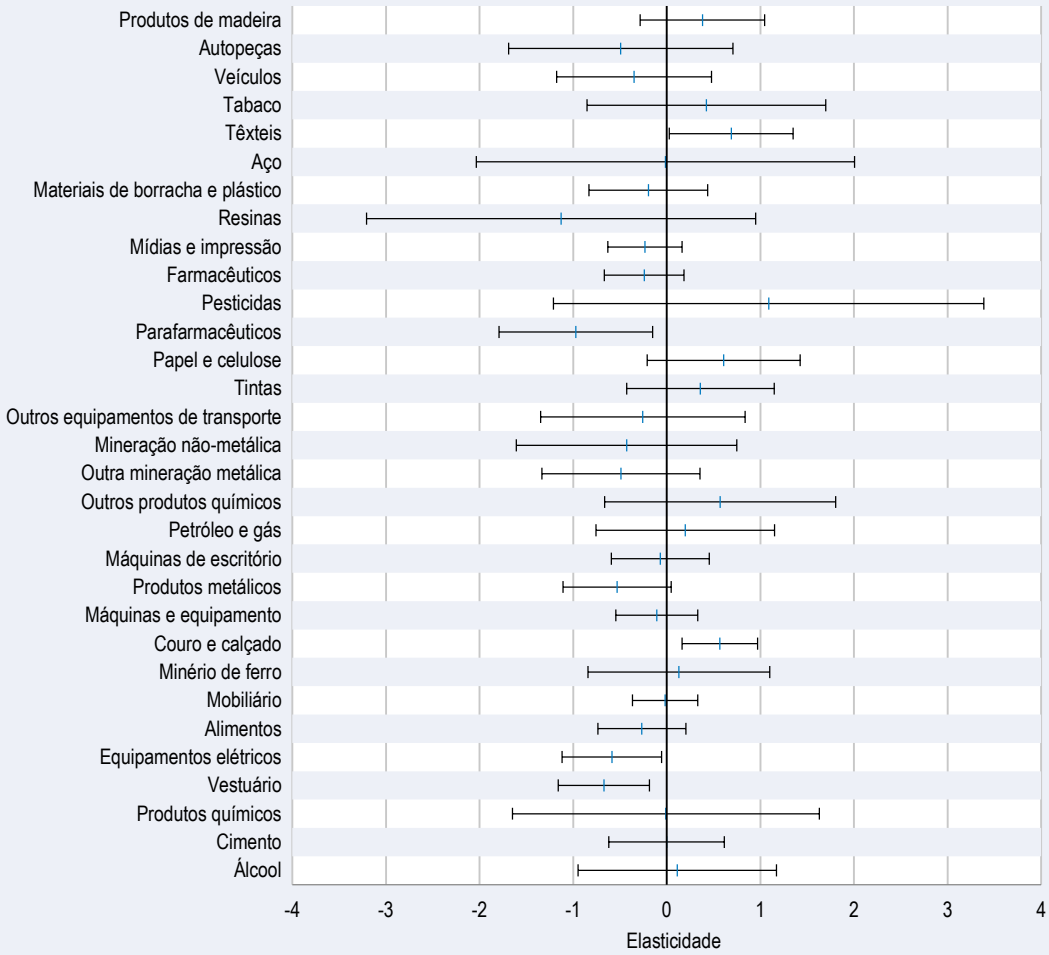
A realocação de recursos implica que algumas empresas, menos eficientes, sairão do mercado. Estudos realizados com base em dados até 2007 indicam que as empresas que saíram do mercado eram 25% menos produtivas que as que continuaram sua atividade (Gazzoli e Messa, 2017). Dado que empresas que não exportam e empresas pequenas são significativamente menos produtivas, espera-se que elas seriam as mais afetadas pela realocação de recursos.

O impacto também divergiria entre os setores econômicos. A análise empírica realizada para este capítulo examinou como os setores reagiram a mudanças na proteção comercial em vigor nos últimos 20 anos (Arnold et al., 2018). A dificuldade com esse exercício é que a política comercial mudou pouco nesse período, o que significa que não há variação a ser explorada de forma empírica. No entanto, os movimentos da taxa de câmbio podem ter efeitos semelhantes como proteção comercial, pelo menos no que diz respeito à concorrência com as importações no mercado interno. Como os movimentos da taxa de câmbio são afetados, em parte pelos desenvolvimentos internos e podem, assim, ser endógenos, a análise usou um estimador de variáveis instrumentais para identificar a variação exógena na taxa de câmbio entre o real e o dólar, com base em desenvolvimentos que afetaram a economia global e que não são específicos do Brasil. Relacionar esses movimentos exógenos da taxa de câmbio (como representantes para mudanças na proteção comercial) ao valor agregado de diferentes setores sugere que apenas um número muito limitado de setores viu sua produção reduzida quando as pressões competitivas no mercado interno e externo se intensificaram (Caixa 2.3). Os dois únicos setores para os quais o vínculo positivo entre a proteção comercial e o valor agregado é significativa, em 95%, são têxteis e calçado. Esses setores podem, na realidade, reduzir sua atividade no Brasil, à medida que as barreiras comerciais caem. Em contraste, roupas, equipamentos elétricos e produtos parafarmacêuticos cresceram sempre que a proteção comercial simulada caiu, o que é consistente com os benefícios resultantes de preços menores dos insumos.

Caixa 2.3. A quantificação dos efeitos no nível setorial de um corte nas tarifas comerciais

A proteção comercial no Brasil não mudou significativamente, desde o início dos anos 90, o que prejudica qualquer tentativa de quantificar os efeitos de uma redução tarifária. No entanto, uma apreciação da taxa de câmbio é semelhante a uma redução das barreiras comerciais, no que diz respeito às vendas internas. Portanto, é possível aproximar cortes tarifários com mudanças duradouras nas taxas de câmbio (Arnold et al., 2018). Ao explicar a taxa de câmbio nominal empiricamente com índices de sentimento do mercado internacional e com os indicadores de liquidez global, é possível isolar os elementos globais exógenos dos movimentos das taxas de câmbio, como o apetite global por risco ou os níveis de liquidez nos mercados financeiros internacionais, permitindo a construção de um aproximação exógena para as mudanças na proteção comercial efetiva por meio de tendências duradouras na taxa de câmbio. Depois da construção dessas medidas, as elasticidades do valor agregado setorial com relação às mudanças na proteção eficaz têm sido estimadas (Figura 2.21).

Figura 2.21. Respostas estimadas de valor agregado às mudanças na proteção comercial, por setor



Nota: Um ponto acima de zero representa uma elasticidade estimada positiva de valor agregado do setor, em resposta a alterações na proteção comercial, ou seja, quando a proteção aumenta, o resultado do setor aumentará também. As extremidades das barras representam intervalos de confiança de probabilidade 95%.
Fonte: Arnold et al. (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656669

As elasticidades estimadas não corroboram a ideia de contrações setoriais amplamente disseminadas em resposta a menor proteção comercial. Por exemplo, um corte tarifário de 50% reduziria a produção de têxteis entre aproximadamente 5% e 70% e o resultado em sapatos de couro entre 10% e 50%, mas aumentaria o valor agregado em roupas entre 10% e 60% e em equipamentos elétricos entre 5% e 55%.

Simulações baseadas em um modelo teórico chegaram a resultados semelhantes (Messa, 2015). Essas descobertas também são dicas de um efeito positivo para o setor de roupas e também mostraram um impacto negativo para os setores têxteis e de couro. Outros setores não seriam afetados pelo corte ou seriam afetados positivamente. Sobre tudo a agricultura e os setores de extração se beneficiariam de acesso mais barato aos bens de capital.

Os trabalhadores se beneficiariam de novas oportunidades, apensar dos custos de ajustes de curto prazo

A literatura econômica concluiu que a contribuição do comércio internacional para a desigualdade crescente tem sido geralmente modesta (Goldberg e Pavcnik, 2007), comparado a outras forças, como a tecnologia. Melhorias no desempenho das exportações podem, até mesmo, criar quantidades significativas de empregos. No caso do Brasil, a aceleração da exportação durante o início dos anos 2000 contribuiu para uma queda na desigualdade e no desemprego, sugerindo que novas oportunidades de exportação poderiam fomentar a inclusão (Cera e Woldemichael, 2017).

É importante observar que muita da desigualdade salarial existente no Brasil ocorre dentro de setores e profissões, não entre setores e profissões e que a desigualdade salarial tende a ocorrer entre empresas (Helpman et al., 2012). Isso reflete as grandes diferenças em produtividade entre as empresas e o fato de que uma quantidade significativa da mão-de-obra está presa em empresas de baixa produtividade que conseguem sobreviver devido a um tratamento preferencial, incluindo benefícios fiscais específicos para pequenas e médias empresas ou para setores ou regiões específicos, além da informalidade ou do acesso subsidiado ao crédito (Castelar, 2017). Um processo de realocação que permitira que esses empregos fossem para atividades de mais alta produtividade melhoraria a possibilidade de melhores salários.

Além do efeito da concorrência, o status da exportação, em si, é uma fonte fundamental desse tipo de desigualdade salarial. As empresas brasileiras que exportam pagam salários 51% mais altos que as que não exportam (Brambilla et al, 2016). Esta diferencia é uma das mais altas entre as economias Latino-americanas e emergentes, e reflete a produtividade mais alta das empresas exportadoras (Araújo, 2017).

Sempre que alguns setores ou empresas crescerem à custa de outros, isso implica perdas de emprego em algumas áreas e criação de empregos em outras. Esses efeitos são positivos para a economia como um todo e, no médio prazo, eles aumentam o potencial de ganho dos trabalhadores que conseguem encontrar empregos em atividades mais produtivas. Ainda assim, essas mudanças involuntárias de emprego podem, obviamente, implicar dificuldades para os trabalhadores deslocados que precisam procurar um novo emprego. Os custos de ajuste dependem da facilidade com que os trabalhadores conseguem ir de um setor para o outro. No momento, o Brasil já é caracterizado por altas taxas de rotatividade no emprego na comparação internacional (consulte o Capítulo 1), sugerindo que os encargos para os indivíduos provavelmente não são muito altos. No

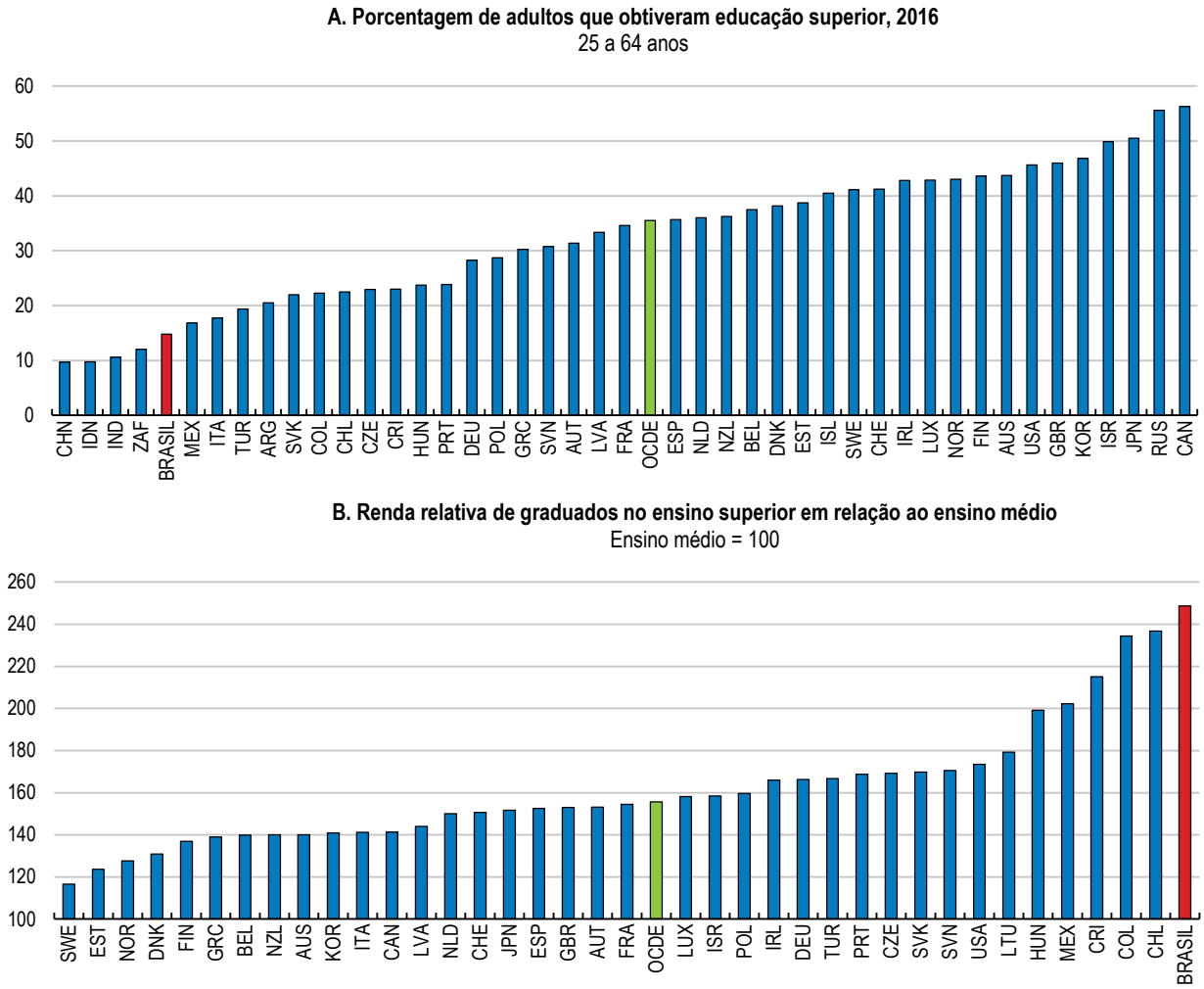
entanto, à medida que as mudanças de emprego devem ocorrer entre setores diferentes, novas habilidades poderão ser necessárias e isso pode envolver riscos para alguns trabalhadores. Deverão ser criadas, portanto, políticas para evitar longos períodos de inatividade ou mudanças para atividades informais de baixa produtividade, particularmente para as pessoas com baixa renda e pouca qualificação.

O aumento da integração com a economia mundial também aumentaria a demanda por qualificação. As empresas que exportam não apenas pagam salários mais elevados, mas elas também aumentam a demanda por qualificação (Araújo e Paz, 2014). À medida que as empresas brasileiras aumentam suas importações de insumos de conteúdo tecnológico mais alto, isso favorecerá a adoção de novas tecnologias, o que, por sua vez, aumentará a demanda por trabalhadores capacitados (Araújo e Paz, 2014; Fajnzylber e Fernandes, 2009). Essa demanda cada vez maior por trabalhadores qualificados provavelmente ocorrerá primeiro nos setores que fazem um uso maior de insumos importados (Acemoglu, 2003).

Esse aumento esperado na demanda por trabalhadores qualificados enfatiza a necessidade de acompanhar as mudanças nas políticas comerciais com iniciativas mais fortes para melhorar os resultados na educação. Apenas 15% das pessoas entre 25 e 64 anos no Brasil chegaram à educação universitária, bem abaixo da média da OCDE e também abaixo de outros países latino-americanos, como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica ou México (Figura 2.22, Painel A). Os empregadores já estão lutando com dificuldades para encontrar trabalhadores qualificados, especialmente em áreas técnicas (ManPower, 2017). Isso é refletido em altas bonificações para a qualificação. Embora tenha caído na última década, já que mais pessoas tiveram acesso à educação, o Brasil ainda tem uma das maiores bonificações por qualificação entre as economias avançadas e emergentes (Figura 2.22, Painel B). Uma pessoa com um bacharelado ganha 2,4 vezes mais que os que estudaram até o ensino médio.

As mudanças na proteção comercial podem afetar homens e mulheres de forma diferente, já que eles estão, muitas vezes, empregados em diferentes setores da economia. Além disso, as mulheres ainda têm maior probabilidade que os homens de ganhar menos na família. Análise empírica para o Brasil mostra que a redução da proteção comercial que ocorreu no fim dos anos 80 e no início dos anos 90 estava associada a um aumento na participação na força de trabalho e no emprego das mulheres (Gaddis e Pieters, 2012). A participação na força de trabalho e o emprego das mulheres aumentou mais rápido nos estados que tinham maior exposição à redução na proteção comercial, devido à sua especialização em alguns setores. O aumento no emprego de mulheres ocorreu, por outro lado, porque surgiram novas oportunidades para as mulheres, principalmente no comércio e em outros setores de serviços. Por outro lado, como resultado das demissões que afetaram os homens em alguns setores, mais mulheres entraram na força de trabalho.

Figura 2.22. O número de pessoas formadas em um curso superior é relativamente baixo



Fonte: OCDE (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656688

As tarifas e os impostos sobre os bens importados e as taxas tarifárias estão longe de serem uniformes. Como pessoas com diferentes níveis de renda consomem esses bens com intensidades diferentes, as reduções tarifárias também terão um impacto em termos de distribuição.

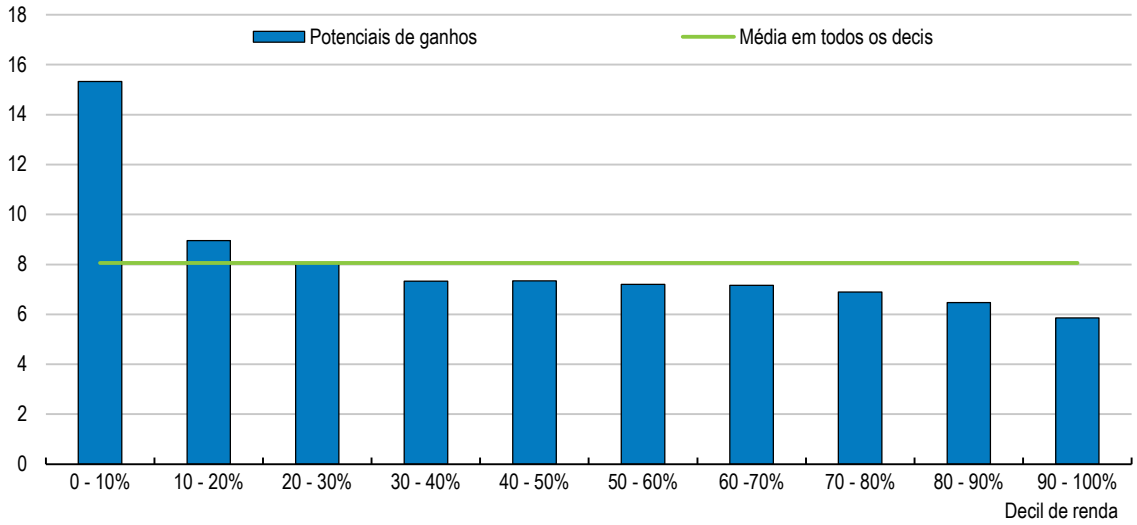
Vários estudos analisaram o efeito do comércio de uma perspectiva das despesas das famílias (por exemplo, Fajgelbaum e Khandelwal, 2016; Atkin et al., 2015). Eles se concentram em como o comércio internacional afeta os indivíduos por meio dos gastos e concluem que o comércio favorece os pobres, já que os preços relativos dos bens consumidos mais intensamente pelos pobres caem mais. As análises da incidência de tarifas, em si na distribuição de renda são menos frequentes. Mas, estudos existentes concluem que as tarifas tendem a ter um efeito regressivo (Furman et al., 2017; Porto, 2006).

Uma análise feita com base em dados brasileiros de pesquisas por amostra de domicílios realizada para este capítulo revela resultados semelhantes. A redução de tarifas resultaria

em ganhos de renda em toda a distribuição de renda, mas os maiores benefícios do corte de tarifas seriam para as famílias de mais baixa renda (Arnold et al. 2018). Em um cenário de tarifas sendo reduzidas a zero, o poder de compra das famílias mais pobres, ou seja, as famílias nos menores decis de renda, aumentaria em 15% (Figura 2.23). No geral, a renda média das famílias aumentaria em 8%. A redução de tarifa a favor dos pobres é explicada pelo fato de que as famílias de mais baixa renda gastam mais em bens comerciáveis, como parte de sua renda. Além disso, as tarifas mais altas são colocadas em bens de consumo básicos, como alimentos, aparelhos domésticos, mobília e roupa, o que representa uma parte relativamente grande da cesta de consumo das famílias de mais baixa renda. Assim, do ponto de vista do consumo, a estrutura tarifária brasileira é claramente regressiva e a redução das tarifas contribuiria para reduzir a desigualdade de renda. Essa redução traria benefícios, particularmente, para os consumidores pobres, incluindo as mulheres no seu papel de provedoras da família (UN-IANWGE, 2011).

Figura 2.23. A redução de tarifas beneficiaria especialmente famílias de baixa renda

Mudança média na renda por decil de renda, se as tarifas comerciais forem eliminadas



Fonte: Arnold et al. (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655681

Opções de política para fortalecer a integração

Definir uma agenda política concreta para integração requer uma reflexão sobre o sequenciamento certo e sobre quais políticas deveriam ocorrer simultaneamente com a reforma comercial, para maximizar os benefícios do comércio. Também será necessário pensar sobre o papel das negociações comerciais.

Uma redução gradual e pré-anunciada de barreiras comerciais teria muitas vantagens

O caso para o Brasil se tornar mais integrado à economia global e colher totalmente seus benefícios, em termos de crescimento econômico e de empregos é forte. Encontrar a sequência certa para reduzir vários mecanismos de proteção comercial facilitaria a

materialização rápida dos efeitos positivos e também ajudaria a reduzir os custos do ajuste.

Uma redução gradual, pré-anunciada e contínua das barreiras tarifárias e não tarifárias tem muitos méritos, pois estimula as empresas a atualizar suas tecnologias e se tornarem mais competitivas antes que a proteção seja removida, ajudando a reduzir os efeitos negativos em alguns setores. Assim, estabelecer e comunicar uma linha de tempo clara e verossímil para redução gradual das barreiras comerciais poderia ser um instrumento útil. Ao mesmo tempo, também é importante que, em setores que proporcionam insumos intermediários essenciais para outras partes da economia, como bens de capital, a proteção seja removida imediatamente, para evitar prejuízo à competitividade de setores que podem se beneficiar de melhor acesso aos insumos. Isso reduziria a proteção comercial em vigor em toda a economia. Isso também ajudaria, por sua vez, a aumentar as exportações, pois com maior acesso à tecnologia moderna incorporada em insumos estrangeiros as empresas locais podem se tornar mais produtivas e competitivas nos mercados globais (Amiti e Konings, 2007). As tarifas sobre os bens com as tarifas mais altas deverão ser reduzidas primeiro, pois isso ajudaria a eliminar as distorções maiores (Rodrik, 2007). A redução das tarifas não resultaria em perdas fiscais importantes, pois as receitas com tarifas alfandegárias estão atualmente em cerca de 0,5% do PIB; e os efeitos de produtividade resultantes da maior integração seriam provavelmente a expansão da atividade e o aumento das receitas fiscais.

Retirar barreiras não tarifárias, como regras de conteúdo nacional, também deverá ter prioridade, pois essas medidas são particularmente não transparentes e seus efeitos podem ser mais vinculantes que os das tarifas. As primeiras etapas na redução de regras de conteúdo nacional foram realizadas em algumas áreas, como o setor do petróleo. Isso deverá ser continuado e estendido para outras áreas, já que isso também ajudará a aumentar os investimentos. Eliminar regras de conteúdo nacional de licitações públicas em todos os níveis do governo e de outras políticas do governo, como crédito subsidiado concedido por bancos públicos, contribuiria para uma alocação mais eficiente de recursos e teria benefícios visíveis no curto prazo, proporcionando, até mesmo, economia fiscal.

Um pacote de reformas ajudaria a maximizar os benefícios do comércio, mas não deveria ser uma pré-condição

Para aumentar a integração na economia mundial e aproveitar completamente os benefícios de uma redução gradual da proteção comercial, a realização, junto com a reforma comercial, de reformas em outras áreas importantes da economia facilitaria a transição. A competitividade das empresas brasileiras poderia ser melhorada por uma infraestrutura melhor, menores encargos administrativos e tributários ou com um sistema financeiro mais desenvolvido. Um pacote de reformas também pode facilitar a implementação de reformas, pois ajuda a maximizar e apoiar as pessoas que podem ser, no início, afetadas negativamente (OCDE, 2017c). Também permite explorar sinergias e a estimular uma conversão mais rápida da integração do comércio em mais empregos e melhores condições de vida. Melhoria na educação e políticas ativas para o mercado de trabalho são fundamentais para isso e as reformas nessa área devem ocorrer simultaneamente com as reformas comerciais. Melhorias na infraestrutura também levariam a benefícios para os trabalhadores de áreas mais remotas e isoladas e permitiriam que eles tivessem acesso a empregos recém-criados. As iniciativas atuais para aperfeiçoar o ambiente de negócios também serão úteis na transição para uma economia mais aberta.

Ao mesmo tempo, algumas dessas iniciativas de reforma enfrentaram desafios próprios no passado e a construção de um consenso político pode precisar de mais tempo. Pode, portanto, não ser uma boa ideia colocar as reformas das políticas comerciais em espera, até que outros gargalos estruturais sejam removidos. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que uma maior concorrência externa fortaleceria a voz dos defensores dessas reformas internas e poderia, na realidade, destravar o progresso em áreas como impostos, em que o debate já ocorre há anos.

Acordos unilaterais e novos acordos comerciais são necessários.

As políticas comerciais podem contribuir para melhorar o desempenho das exportações fornecendo acesso maior ao mercado e facilitando a integração às cadeias de valores globais. O Brasil é membro da união alfandegária *Mercosul*, o que tem ajudado a fortalecer os vínculos com outros membros do bloco comercial, especificamente a Argentina. Ao mesmo tempo, o intercâmbio de bens e serviços com o resto da região é fraco (FMI, 2017). A integração regional poderia se beneficiar de negociações com outros blocos comerciais e países da região, como a Aliança do Pacífico e o México. Além da redução das barreiras tarifárias - as quais, no caso do Brasil, são significativamente mais baixas para o comércio com os países da região do que para os demais países-, a convergência das regras comerciais e das normas regulatórias também poderia desempenhar um papel importante. Finalmente, a pouca conexão entre os países é devida a fatores geográficos e baixo investimento em infraestrutura, razões que foram identificadas como fundamentais para a relativamente baixa integração comercial entre as regiões da América Latina. Isso enfatiza a importância do progresso na qualidade da infraestrutura de transporte (Capítulo 1), na eficiência no controle alfandegário e na qualidade dos serviços de logística (FMI, 2017).

Para além da América do Sul, mais integração com grandes mercados estrangeiros teria um forte potencial de promover a elevação significativa da concorrência e do acesso a bens intermediários. O Brasil tem sido significativamente menos ativo que outros países da região na obtenção de acesso a novos mercados de exportação. O país tem acordos comerciais bilaterais com economias que representam apenas 10% do PIB mundial. Países como Colômbia, Chile e Peru têm buscado, de forma mais ativa, acordos de livre comércio e têm realizados negociações bilaterais ou multilaterais com vários países desenvolvidos e em desenvolvimento em outras regiões, especialmente na Ásia. Como resultado, seus acordos abrangem economias que representam cerca de 70% a 80% do PIB mundial. Desde que o *Mercosul* foi criado, no início dos anos 90, o Brasil só realizou três acordos de livre comércio, enquanto o México, desde o NAFTA, realizou mais de 40 acordos.

Novas oportunidades para o Mercosul procurar mais acordos comerciais estão aparecendo. Além de fomentar integração regional mais forte entre as economias da América Latina, negociações como as que estão acontecendo no momento com a União Européia/EFTA são iniciativas importantes nas quais o Brasil deve desempenhar um papel de liderança, aproveitando a janela de oportunidade apresentada pelas recentes iniciativas de políticas na Argentina para fomentar uma maior integração na economia global. Isso poderia combinar os benefícios de mais abertura com melhorias no acesso ao mercado, particularmente na área da agricultura, onde o Brasil tem uma vantagem competitiva óbvia. Ao mesmo tempo, o ritmo muitas vezes glacial das negociações comerciais sugere fazer avanços unilaterais, juntamente com negociações bilaterais, de acordo com uma agenda gradual, pré-anunciada nas tarifas e nas regras de conteúdo nacional, que deveriam ser reduzidas mais rapidamente. Muitos países asiáticos seguiram

uma estratégia de liberalização unilateral - além da realização de acordos regionais e bilaterais - com tarifas reduzidas para atrair investimentos (Baldwin, 2006).

Como fazer o comércio funcionar para todos os brasileiros

É importante reconhecer que a abertura comercial combina benefícios importantes no médio prazo, como mais e melhores empregos, com custos de ajustes no curto prazo, pois empregos serão perdidos em algumas empresas, setores e regiões e criados em outros. As políticas podem reduzir o ônus do ajuste para as famílias pobres e vulneráveis e facilitar que todos os brasileiros se beneficiem do comércio e que aqueles que podem, inicialmente, ser prejudicados pela transição tenham o apoio adequado. Isso é particularmente relevante para fortalecer o suporte político para integração mais forte na economia global.

Proteção dos trabalhadores com melhores políticas ativas para o mercado de trabalho

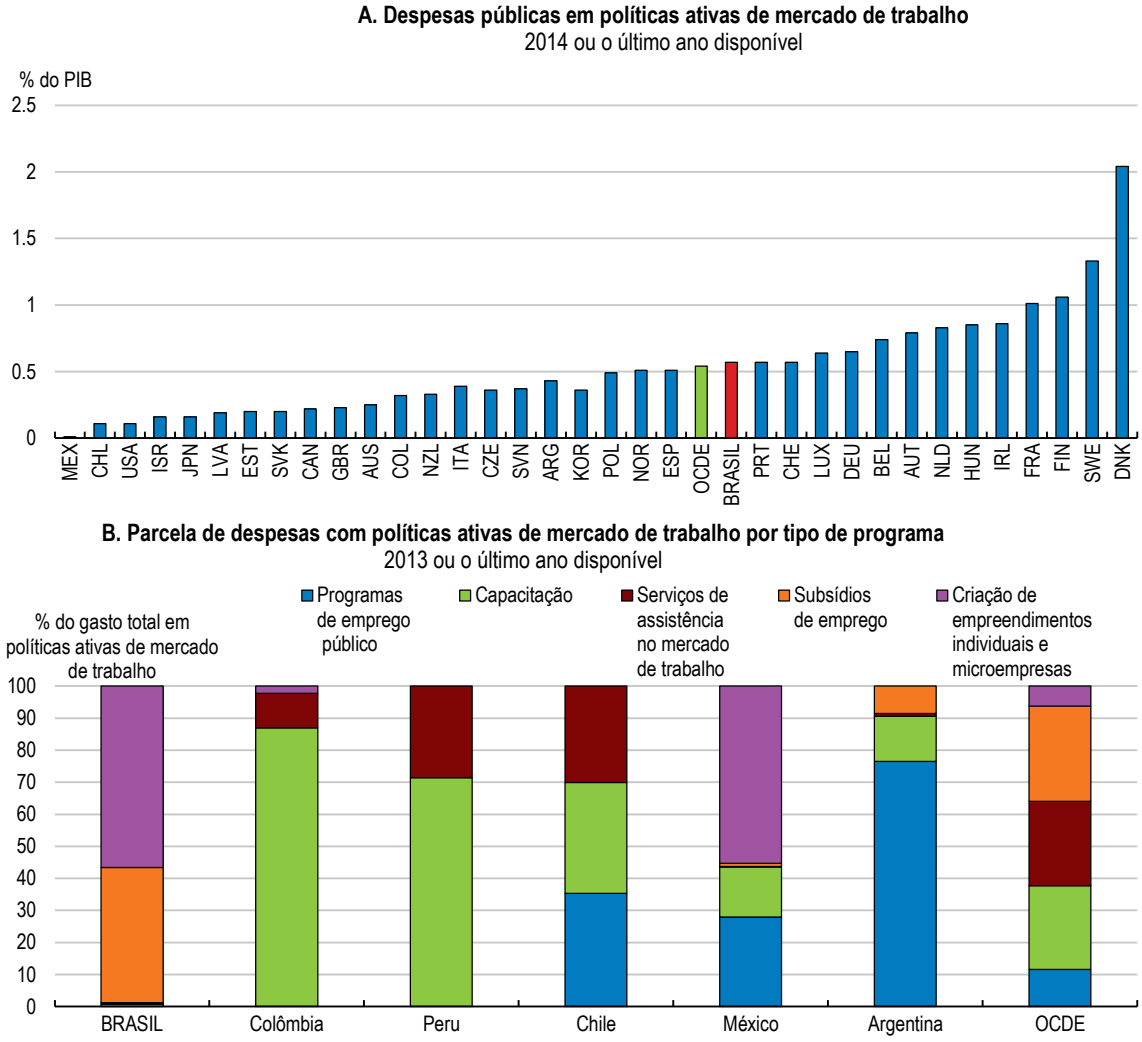
As políticas deverão colocar ênfase no apoio aos trabalhadores, em vez de na proteção de setores econômicos ou de empresas (Flanagan e Khor, 2012). O foco deve ser em equipar as empresas com meios para serem bem-sucedidas em um mundo aberto e em mudança constante. Isso requer ajudar os trabalhadores a mudarem de empregos em setores em queda para empregos em setores em expansão. Isso pode ser mais bem feito com medidas de ativação, educação e treinamento e com a facilitação da mobilidade da mão-de-obra entre setores e regiões.

Ampliar as políticas ativas do mercado de trabalho e fornecer oportunidades de treinamento é uma alavanca política essencial nesse contexto. O treinamento pode ajudar os trabalhadores a se prepararem para novos empregos nos setores em expansão, e até mesmo melhorar suas chances de conseguir empregos mais bem remunerados. Os benefícios para o desemprego ou outras redes de segurança social podem, também proteger as rendas durante períodos temporários de desemprego.

O gasto em políticas ativas do mercado de trabalho está perto da média da OCDE (Figura 2.24, Painel A). Mas, a maioria dos gastos vai para programas para apoiar o emprego autônomo e a criação de microempresa (56%) e os subsídios ao emprego (42%). Inversamente, a participação dos gastos em treinamento é muito baixa e abaixo dos gastos no Chile, na Colômbia ou na média dos países da OCDE (Figura 2.24, Painel B). Os serviços do mercado de trabalho também têm uma participação limitada no orçamento, comparado ao Chile, ao Peru, ou aos países da OCDE.

Os programas para apoiar os autônomos e a criação de microempresas são menos eficazes no aumento da empregabilidade futura dos participantes (Brown e Koettl, 2015). No mesmo sentido, o efeito dos subsídios ao emprego tendem a ter vida curta. Assim, deslocar os gastos para esses sistemas que apoiam a aquisição de novas capacitações, por exemplo, treinamento, daria mais suporte à preparação dos brasileiros para os novos empregos que serão criados. Programas para reter trabalhadores, para que eles se qualifiquem e se preparem para novos empregos em outros setores estão apenas começando a ser empregados e deverão se tornar uma prioridade. Além disso, programas de ajuda na busca por emprego podem ajudar os trabalhadores a identificar novas oportunidades de emprego que eles podem não ter tido conhecimento antes, particularmente em combinação com novas oportunidades de treinamento.

Figura 2.24. O gasto em politicas ativas do mercado de trabalho está concentrado em subsídios



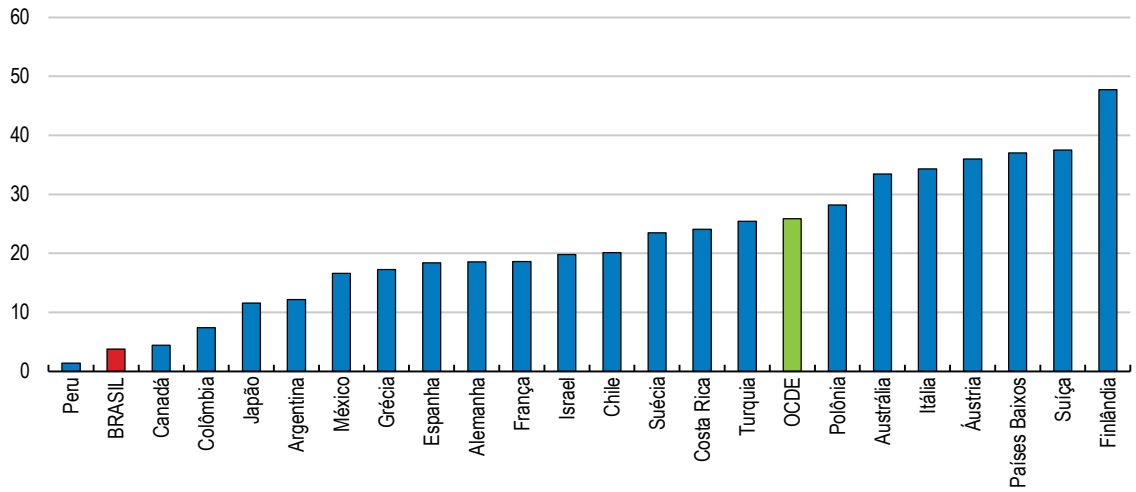
Fonte: Despesas públicas e número de participantes da OCDE no banco de dados LMP (política de mercado de trabalho); OIT; e OIT (2016) "What works. Active labour market policies in Latin America and the Carribean."

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933655719

A educação vocacional e programas de capacitação se tornaram uma prioridade por meio do PRONATEC, programa que tem como foco atingir a população pobre e desfavorecida. Ainda assim, o Brasil tem um dos sistemas de capacitação vocacional menos desenvolvidos entre as economias avançadas e da América Latina (Figura 2.25). Dadas as necessidades, é fundamental que os recursos despendidos para a educação técnica sejam alocados para programas e cursos que ajudem os participantes a entrar no mercado de trabalho. Com essa finalidade, é vital que o impacto dos cursos de capacitação e educação vocacional nos resultados dos participantes no mercado de trabalho sejam rastreados e que essas informações sejam usadas para ajustar os cursos. Até agora, esses tipos de mecanismos para garantir a relevância de cursos de treinamento oferecidos para o mercado de trabalho são inexistentes.

Figura 2.25. A educação vocacional não está bem desenvolvida

Porcentagem de alunos no ensino médio inscritos em programas vocacionais



Fonte: OCDE (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656707

Reforço do seguro desemprego e da rede de segurança social

O Brasil tem dois esquemas de seguro desemprego, o *Seguro Desemprego* e as contas de desemprego individuais, chamadas FGTS (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*). Esses dois programas servem, essencialmente, à mesma finalidade.

O *Seguro Desemprego* abrange as perdas de emprego no setor privado formal com benefícios mensais por um período de três a cinco meses, dependendo do emprego dos últimos três anos. A duração do benefício é curta, em comparação com os países da OCDE, nos quais o período máximo médio para recebimento do seguro desemprego é de 16 meses. Uma duração maior, condicionada à participação em treinamento e a iniciativas de busca de emprego, seria aconselhável, para fornecer aos trabalhadores afetados o tempo necessário para identificar ou para se preparar para um emprego recém-criado.

Essa extensão da duração do benefício poderia ser financiada pela combinação do sistema com o sistema de contas individuais, o FGTS, que é financiado, principalmente, por uma contribuição de 8% do empregador sobre os salários e complementado pelo governo. Esses sistemas de contas individuais tiveram bom desempenho em vários países da OCDE, mais particularmente na Áustria. No Brasil, no entanto, o fundo tem sido gerenciado de forma deficiente e remunerado significativamente abaixo das taxas de mercado no passado, levando a retornos ruins ou, até mesmo, negativos (OCDE, 2014a). As contas individuais só podem ser acessadas por trabalhadores depois de medição sem justa causa e certos outros eventos da via e uma multa, equivalente a 40% do fundo acumulado, é paga pelo empregador, diretamente ao trabalhador. Isso gerou incentivos fortes para os trabalhadores induzirem a própria demissão. Além disso, o valor da indenização pela demissão paga aos trabalhadores com quatro anos de estabilidade é alto para os padrões da OCDE e pode criar incentivos para os empregadores demitirem os trabalhadores logo, em vez de esperar, contribuindo, assim, para a já alta rotatividade no emprego no Brasil (OCDE, 2014a).

Em sua configuração atual, o FGTS não está fornecendo suporte de renda no caso de perdas de emprego, pois cria incentivos perversos para que empregadores e empregados encerrem voluntariamente a relação de emprego. Assim, o fundo deveria ser reformulado. Uma opção seria combinar ou sequenciar o FGTS e o *Seguro Desemprego*. O FGTS poderia ser usado para fornecer suporte de renda além dos três ou cinco meses durante os quais o *Seguro Desemprego* oferece suporte. Essa opção ofereceria melhores incentivos e protegeria os trabalhadores por tempo mais longo, no caso de uma perda de emprego genuína, facilitando que os trabalhadores possam seguir um treinamento para se prepararem para um novo emprego.

Na transição, o saldo na conta do FGTS, cuja remuneração tem, tradicionalmente ficado abaixo da inflação, deveria ser remunerado às taxas do mercado, para reduzir os incentivos, atualmente fortes, para a rotatividade frequente no emprego, geralmente envolvendo demissões autoinduzidas por acordo com o empregador. Dois programas de subsídio ao emprego que se sobrepõem, com um custo conjunto de 0,2% do PIB e efeitos não comprovados na criação de empregos formais, o *Abono Salarial* e o *Salário Família*, poderiam ser reconsiderados, já que atingem apenas trabalhadores com rendas acima da média (consulte a Figura 15, Avaliação e recomendações).

Com quase metade do emprego atualmente informal, os esquemas existentes de proteção da renda não atingem a metade mais vulnerável dos trabalhadores. Isso pode fortalecer o caso para aumentar os níveis de benefícios, em esquemas gerais de renda mínima, particularmente o *Bolsa Família*, o bem direcionado programa de transferências condicionais.

Vários países da América Latina conseguiram fazer políticas de mercado de trabalho mais eficazes adicionando um componente de mercado de trabalho ativo, como treinamento e educação, aos programas de transferência condicional de dinheiro (Cecchini e Madariaga, 2011, González Pandiella, 2016; López Mourelo e Escudero, 2017). As transferências fornecem suporte de renda em momentos de necessidade, mas podem se tornar mais eficazes se forem complementadas por um componente de treinamento que melhora as chances dos participantes de encontrar oportunidades de geração de renda mais autônomas e sustentáveis. Portanto, direcionar oportunidades adicionais de treinamento aos destinatários do *Bolsa Família* também pode ser uma forma eficaz de ajudar os que mais necessitam de ajuda para ter acesso ao emprego. Nesse sentido, o governo anunciou, recentemente, o *Progredir*, um programa direcionado ao fornecimento de microcréditos, ajuda técnica, treinamento e educação financeira aos destinatários do *Bolsa Família*.

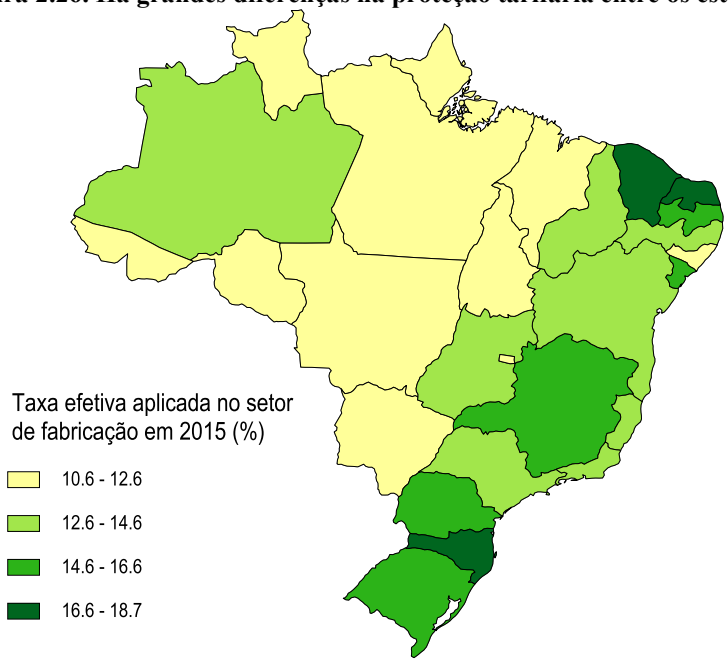
Facilitação da mobilidade dos trabalhadores e ajustes regionais

Os efeitos da mudança na estrutura da indústria, como os desencadeados por uma integração mais forte na economia global, podem afetar as regiões de forma assimétrica, se os setores afetados pela realocação de emprego estiverem concentrados em regiões específicas. Particularmente, o setor de manufatura tende a ser intensamente afetado pelos choques no comércio e está mais concentrado em regiões que outros setores (Rusticelli et al., 2017). Esse tem sido o caso em vários países da OCDE (OCDE, 2017d). Para o Brasil, evidências empíricas do fim dos anos 80 e início dos anos 90 mostram que a redução nas barreiras comerciais afetou as áreas urbanas com mais empregos industriais mais intensamente que as áreas rurais (Castilho et al, 2012).

Medidas regionais de proteção comercial efetiva podem ser construídas usando uma média ponderada das tarifas no nível da indústria nacional, em que os pesos correspondem ao emprego ou às participações do valor agregado por indústria em cada

região. Essas medidas podem fornecer dados valiosos sobre o impacto regional da redução nas barreiras comerciais (Topalova, 2007; Kovak, 2013). Para o Brasil, um exercício realizado para este capítulo revela diferenças significativas entre os estados (González Pandiella e Hiroshi, 2017). Por exemplo, as tarifas em vigor são 75% mais altas no *Rio Grande do Norte* que em *Alagoas*, apesar de os dois estados estarem localizados relativamente perto um do outro no Nordeste do Brasil (Figura 2.26). *Rio Grande do Norte, Ceará, Santa Catarina* e *Paraíba*, com uma grande proporção de emprego nos setores de têxteis, couro e alimentos e bebidas, são os estados que poderiam ser, mais inicialmente, expostos a realocações de emprego resultantes de uma redução nas tarifas. Por outro lado, estados como *Alagoas, Roraima, Pará* e *Maranhão*, em que as indústrias protegidas contribuem menos para o emprego, provavelmente serão menos afetados. Alguns desses estados, como *Alagoas* e *Maranhão*, são os mais pobres do país. Esses estados seriam menos afetados pelas realocações de emprego, mas se beneficiariam dos efeitos positivos nos preços de bens consumidos por consumidores de baixa renda.

Figura 2.26. Há grandes diferenças na proteção tarifária entre os estados



Fonte: González Pandiella e Hiroshi (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656726

Mesmo em casos em que as regiões perdem uma atividade importante, que fornecia emprego para uma grande parte da população, as políticas podem ajudar a facilitar a transformação estrutural de economias regionais. Várias regiões da OCDE têm visto sua principal indústria cair ou desaparecer, forçando-os a entrar em atividades totalmente não relacionadas. Esse tem sido o caso, particularmente, das indústrias de carvão, aço e produtos têxteis, sendo que grande parte delas descobriram ser impossível concorrer com importações de países com custos de mão-de-obra menores. Ainda assim, há exemplos em que essa transformação foi bem gerenciada, com o apoio das políticas certas, para facilitar o ajuste (Caixa 2.4). Esses exemplos sugerem que trabalhar com as regiões para facilitar que as empresas possam atualizar sua tecnologia pode acelerar a transformação e a criação de novas oportunidades. Com relação a isso, o *Brasil Mais Produtivo*, um programa horizontal recentemente lançado para ajudar as empresas a aderirem a novas tecnologias, é uma iniciativa promissora.

Caixa 2.4. Exemplos de políticas regionais para fomentar a transformação estrutural

Episódios de transformação estrutura, nas regiões da OCDE podem oferecer dados valiosos sobre como as políticas podem facilitar os ajustes regionais às alterações na estrutura econômica. Os casos da área de Ruhr na Alemanha e do País Basco na Espanha e do Oulu na Finlândia exemplificam como um pacote de políticas coerentes e estáveis pode facilitar a transformação e levar a empregos e oportunidades em novas áreas.

A região de Ruhr costumava ser uma das regiões industriais mais importantes da Europa, com fortes indústrias de aço e de mineração de carvão. Com uma demanda global encolhendo e uma perda de competitividade internacional, a área de Ruhr enfrentou o desafio de reestruturar sua economia. Para responder a esse desafio, políticas regionais mudaram o foco em direção a uma tecnologia ambiental. As empresas saíram do carvão e do aço e investiram em engenharia de fábrica, serviços de controle e tecnologia ambiental. A entrara no campo da tecnologia ambiental tem suas raízes na pesquisa de novas maneiras de se reduzir os níveis de poluição deixados pelas indústrias tradicionais do carvão e do aço (Galgóczi, 2014). Como essas indústrias precisavam de recursos significativos de energia e produziam muitos resíduos, a região se beneficiou de uma vantagem comparativa existente nos suprimentos de energia e descarte de resíduos. Melhorando essa vantagem comparativa, o foco foi no estímulo de P&D nos campos de recursos renováveis, na reciclagem e na combustão de resíduos. Hoje em dia, a área de Ruhr é o centro de pesquisa de tecnologia ambiental na Alemanha, apoiado pelas universidades locais, centros de pesquisa e empresas locais. As políticas do mercado de trabalho também foram parte da estratégia, pois as agências especializadas em aconselhamento de emprego e treinamento cuidaram da facilitação das transições dos trabalhadores afetados no mercado de trabalho. A mudança na estrutura de emprego da área foi grande. Os setores de manufatura e de serviços representavam, respectivamente, 60% e 36% dos empregos, no início dos anos 60. Em 2000, o setor de serviços empregava 65% e o de manufatura 33%.

Nos anos 70 e 80, o País Basco passou por uma reestruturação significativa de sua economia, seguida do declínio de setores tradicionais, como aço, estaleiros e ferramentas elétricas, que levaram a um alto nível de desemprego. Políticas regionais colocaram o foto na atualização tecnológica como uma forma de restaurar a competitividade internacional do setor de manufatura. Isso incluiu o fortalecimento da infraestrutura de tecnologia existente, mas fraca, promovendo atividades de P&D pelas empresas, criando parques tecnológicos e desenvolvendo programas de treinamento para pesquisadores (OCDE, 2011). Essa estratégia, buscada com estabilidade e continuidade ao longo do tempo, acabou se pagando. O País Basco, agora, tem um forte sistema de inovação orientado para empresas e tem forças tecnológicas em maquinário e equipamentos. O P&D das empresas é o dobro da média nacional e está também, entre os principais 25% das regiões da OCDE (OCDR, 2014b). O desempenho das exportações da região melhorou consideravelmente, impulsionado pelos bens com um conteúdo tecnológico mais alto (como aeronáutica ou telecomunicações) e também devido à inovação realizada em setores tradicionais, como ferramentas elétricas. Setores muito pautados pelo conhecimento também ganharam peso, particularmente em áreas vinculadas à manufatura (por exemplo, engenharia e consultoria). O País Basco é, agora, a região com a menor taxa de desemprego da Espanha e o PIB per capita está 25% acima da média da União Europeia.

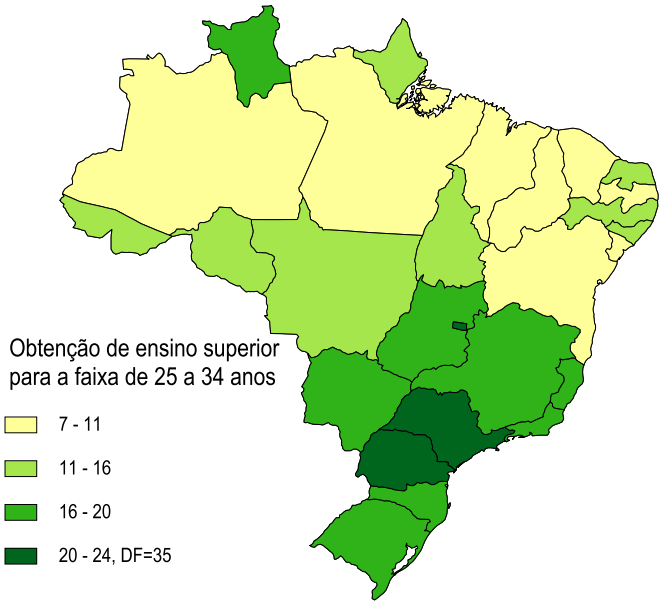
Oulu, o hub econômico e administrativo da Finlândia do Norte, também foi gravemente

afetado pela transformação estrutural pela qual o setor de tecnologia da informação e telecomunicações passou na Finlândia. Isso implicou fechamentos e demissões significativos no setor de TI, especialmente a Nokia e seus fornecedores. Ampliando sua força de trabalho qualificada e seu pool de talentos, Oulu viu o surgimento de um ecossistema de empresas start-ups bem-sucedido. Esse ecossistema atraiu interesse significativo de investidores internacionais, o que resultou em várias aquisições das principais empresas de TI e finanças. Aproveitando a vantagem comparativa existente na tecnologia de celulares, muitas das start-ups em ascensão envolviam essa tecnologia. Esses sucessos no setor de start-ups de tecnologia tem sido sustentado por programas para aumentar o financiamento de patrimônio líquido e apoio de P&D. Incubadores de tecnologia nas universidades locais e programas de mentoria também foram criados.

Onde a retenção de todos os empregos anteriores se mostra difícil, maior mobilidade de trabalhadores e de capital poderia, na teoria, amortecer o impacto em regiões específicas. Na prática, no entanto, a baixa mobilidade geográfica e entre indústrias dos trabalhadores rendeu às economias locais a habilidade de se ajustar aos choques nos países da OCDE (OCDE, 2017d). Isso também tem sido observado no Brasil (Dix-Carnerio e Kovak, 2017a). A mobilidade inter-regional imperfeita da mão-de-obra e uma resposta lenta da demanda por mão-de-obra, relacionados ao pouco investimento, contribuíram para declínios prolongados no emprego formal e na renda em algumas regiões, o que poderia ter sido evitado por uma mobilidade de fator maior (Dix-Carnerio e Kovak, 2017b). Em vez disso, os trabalhadores tenderam a mudar, principalmente, dos setores de bens comerciáveis para os setores de bem não comerciáveis na mesma região.

As políticas poderiam apoiar mais mobilidade dos trabalhadores por meio dos serviços públicos e educação. Boas conexões de transporte para áreas de alta densidade em que mais empregos são criados permitiria aos trabalhadores procurar novas oportunidades sem precisar mudar. Para os que decidirem se mudar, acesso a creches é um fator importante, pois essa mudança pode limitar a capacidade de contar em serviços de creche fornecidos em uma família grande (OCDE, 2017d). O Brasil já tem quase todas as crianças de cinco e seis anos matriculadas, mas está muito atrás na participação de crianças mais novas, de menos de quatro anos. Aumentar a participação na educação infantil inicial também ajudaria a reduzir o impacto da origem socioeconômica nos resultados da educação. Finalmente, a educação também é importante. Trabalhadores mais educados são, geralmente, mais móveis (OCDE, 2005). No Brasil, algumas regiões têm um índice de educação particularmente baixo (Figura 2.27) e uma educação melhor permitiria que alguns residentes dessas áreas buscassem melhores oportunidades de emprego em algum outro lugar.

Figura 2.27. As diferenças educacionais entre regiões são elevadas



Fonte: OCDE (2017b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933656745

Caixa 2.5. Recomendações para fomentar a integração à economia mundial

Principais recomendações

- Reduzir as tarifas e diminuir as exigências de conteúdo nacional.
- Reforçar a capacitação e os programas de assistência à procura por emprego para os trabalhadores afetados.

Outras recomendações

Políticas comerciais

- Assumir um papel ativo em procurar mais acordos comerciais entre o *Mercosul* e grandes mercados.
- Considerar ações unilaterais para reduzir as barreiras comerciais, especialmente regras de conteúdo nacional.
- Realizar uma avaliação completa de medidas antidumping.
- Eliminar as medidas antidumping não baseadas em prejuízos a produtores domésticos, pensando em reduzi-las totalmente.
- Expandir acordos mútuos de reconhecimento e exigir que os reguladores usem padrões e procedimentos de certificação harmonizados internacionalmente.
- Desenvolver coordenação e harmonização de documentação entre os órgãos envolvidos no controle do comércio internacional.
- Reduzir ainda mais os requisitos administrativos para importação e exportação.

Políticas de apoio

- Aumentar o suporte à renda para quem perde o emprego, ampliando a duração do seguro desemprego, por exemplo, combinando esquemas paralelos de seguro desemprego.
- Disponibilizar programas de capacitação profissional para os adultos desempregados.
- Avaliar o impacto da capacitação profissional nos resultados dos participantes no mercado de trabalho e ajustar cursos, capacidades e currículos de acordo.
- Expandir programas horizontais para facilitar a adoção, pelas empresas, de novas tecnologias.
- Elevar os níveis dos benefícios no esquema de renda mínima *Bolsa Família*.
- Considerar o direcionamento de oportunidades adicionais de capacitação para os destinatários do *Bolsa Família*.
- Expandir a educação pré-escolar.

Bibliografia

Acemoglu, D. (2003), "Patterns of Skill Premia", *Review of Economic Studies*, v. 70, n. 2, p. 199–230.

Aghion, P., R. Burgess., S. Redding and F. Zilibotti (2003), "The unequal effects of liberalization: theory and evidence from India", London School of Economics and Political Science.

Amiti, M. and J. Konings (2007), "Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: evidence from Indonesia", *The American Economic Review*, 97 (5), p. 1611–1638.

Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy*, Issue 74, April.

Araújo, B. (2017), "De que maneira o comércio internacional afetou a desigualdade do trabalho na indústria brasileira", in *A Política Comercial Brasileira em Análise*.

Araújo, B. and L.S. Paz (2014), "The effects of exporting on wages: An evaluation using the 1999 Brazilian exchange rate devaluation", *Journal of Development Economics*, v. 111, p. 1–16.

Araújo, B., C. Bogliacino and M. Vivarelli (2011), "Technology, Trade and Skills in Brazil: Some Evidence from Microdata", *Cepal Review*, v. 105, p. 157–171.

Araújo de Almeida, R. and A. Messa (2017), "Medidas antidumping e cadeia produtiva: evidências empíricas para o Brasil" , in A *Política Comercial Brasileira em Análise*.

Arnold, J., M. Bueno and A. González Pandiella (2018), "Much to gain and little pain: Evaluating economic effects of a stronger integration into the global economy in Brazil", *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.

Arnold, J., B. Javorcik and A. Mattoo (2011), "Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic", *Journal of International Economics* 85(1), p. 136–146.

Arnold, J., B. Javorcik, M. Lipscomb and A. Mattoo (2016), "Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India", *The Economic Journal*, 126, Issue 590, p.1-39.

Artopoulos, A., D. Friel and J. C. Hallak (2013), "Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina", *Journal of Development Economics*, 105, 19-35.

Atkin, D., B. Faber and M. Gonzalez-Navarro (2015), "Retail Globalisation and Household Welfare: Evidence from Mexico", *NBER Working Paper*, 21176.

Bartelsman, E., J. Haltiwanger and S. Scarpetta (2013), "Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection", *American Economic Review* 2013, 103(1): 305–334.

Baumann, R. and A. Messa (2017), "A Economia Política da Política Comercial No Brasil", in *A Política Comercial Brasileira em Análise*.

Baldwin, R. (2006), "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade," *The World Economy* 29(11), pp. 1451-1518.

Bloom, N, M. Draca and J. Van Reenen (2016), "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity", *Review of Economic Studies*, 83, 1, 87-117.

Brambilla, I., N. Depetris Chauvin and G. Porto (2016), "Examining the Export Wage Premium in Developing Countries", *Review of International Economics*.

Brandt, L., J. Van Biesebroeck, and Y. Zhang (2012), "Creative Accounting or Creative Destruction? Firm-Level Productivity Growth in Chinese Manufacturing," *Journal of Development Economics*, 97, 339–351.

Brown, A. JG and J. Koettl (2015), "Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?", *IZA Journal of Labor Economics*, 4:12.

Busso, M., L. Madrigal and C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America," *The B.E. Journal of Macroeconomics*, De Gruyter, vol. 13(1), pages 1-30, June.

Castelar, A. (2017)," Agenda de produtividade, Column in Valor Economico, October 6, 2017, http://www.valor.com.br/opiniao/5147428/agenda-de-produtividade.

Castilho, M. and P. Miranda (2017), "Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: A evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014", Messa A. and I. Machado (ed), *Política Comercial Brasileira em Análise*, IPEA, Brasilia.

Castilho M., M. Menéndez and A. Sztulman (2012), "Trade Liberalization, Inequality, and Poverty in Brazilian States", *World Development*,Vol. 40, No. 4, pp. 821–835, 2012.

Cecchini, S. and A.Madariaga (2011), "Conditional cash transfer programmes: The recent experience of Latin America and the Caribbean". *Cuadernos de la CEPAL* No. 95, Santiago de Chile.

Cera, V. and T. Woldemichael (2017), "Launching Export Accelerations in Latin America and the World", *IMF Working Paper* WP/17/43.

CNI (2014), "Custo tributário dos investimentos: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar", Confederaçao Nacional da Indústria, Brasilia.

Criscuolo C., P. Gal and C. Menon, (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.

Criscuolo, C. and J. Timmis (2017), "The changing structure of GVCs: Are central hubs key for productivity?", *2017 Conference of the Global Forum on Productivity*, Budapest, https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Changing_structure_of_gvcs.pdf.

De Vries, G. (2009), "Productivity in a Distorted Market: The Case of Brazil's Retail Sector," *Memorandum GD-112*, The Netherlands, University of Groningen, Groningen Growth and Development Centre.

Dix-Carneiro, R. and B. Kovak (2017), "Trade Liberalization and Regional Dynamics", *American Economic Review* 107(10).

Dix-Carneiro, R. and B. Kovak (2017b), "Margins of Labour Market Adjustment to Trade", *National Bureau of Economic Research*, WP 23595.

Dix-Carneiro, R. (2014), "Trade Liberalization and Labor Market Dynamics"," *Econometrica*, 82 (3).

Ernest and Young (2013), "Architecture Services Trade Mission to Brazil, Brazilian Tax Overview", Ernst and Young Terco Asesoria Empresarial Ltda., São Paulo, Brazil.

Fajgelbaum, P. D and A. K. Khandelwal (2016), "Measuring the Unequal Gains from Trade", *The Quarterly Journal of Economics*, 131 (3): 1113-1180.

Fajnzylber, P. and A.M. Fernandes (2009)"International economic activities and skilled labour demand: evidence from Brazil and China", *Applied Economics*, v. 41, n. 5, p. 563–577.

Fernandes, A. M. (2007)," Trade policy, trade volumes and plant-level productivity in Colombian manufacturing industries", *Journal of International Economics*, 71(1), 52-71.

Ferreira, P. and J.Rossi (2003)"New evidence from Brazil on trade liberalization and productivity growth", International Economic *Review*, 44:1383–1407.

Flanagan, R. J. and N. Khor (2012), "Policy Priorities for International Trade and Jobs", Douglas Lippoldt (ed.), OECD, Paris.

Furman, J., K. Russ and J. Shambaugh (2017), "US tariffs are an arbitrary and regressive tax", Entry in VOX, *CEPR's Policy Portal*, 12 Janaury 2017.

Gaddis, I and J. Pieters (2012), "Trade Liberalization and Female Labor Force Participation: Evidence from Brazil", *IZA DP*, No. 6809.

Galgóczi, B. (2014), "The long and winding road from black to green: Decades of structural changes in the Ruhr region", *International Journal of Labour Research*, Vol. 6 Issue 2.

Gazzoli, E.L. and A. Messa (2017), "Impacto das tarifas dos insumos sobre a produtividade das firmas brasileiras", in *A Política Comercial Brasileira em Análise*.

Goldberg, Pinelopi K. and N.Pavcnik (2007), "Distributional Effects of Globalization in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, 45(1):39-82.

González Pandiella, A. and J. Habe (2017), "Trade tariffs in Brazil: a regional perspective", *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.

González Pandiella, A. (2016), "Making growth more inclusive in Costa Rica", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris.
Greenville, J., K. Kawasaki and R. Beaujeu (2017), "How policies shape global food and agriculture value chains", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 100, OECD Publishing, Paris,http://dx.doi.org/10.1787/aaf0763a-en.
Harrison, A. (1994)," Productivity, imperfect competition and trade reform", *Journal of International Economics*, 36:54–73.
Haugh, D., et al. (2016), "Cardiac Arrest or Dizzy Spell: Why is World Trade So Weak and What can Policy Do About It?", *OECD Economic Policy Papers*, No. 18, OECD Publishing, Paris.
Helpman, E, O. Itskhoki, M.A. Muendler, and S. Redding (2012), "Trade and Inequality: From Theory to Estimation", *NBER Working Paper*, 17991.
Helpman, E. and P. Krugman, (1989)" Trade Policy and Market Structure", MIT Press, Cambridge.
IMF (2017), "Cluster report - Trade integration in Latin America and the Caribbean", IMF Country Report No. 17/66, Washington, DC.
Kannebley Junior, S., R.R. Remédio and G. Oliveira (2017), "Práticas de Antidumping no Brasil – uma avaliação empírica", poder de mercado e produtividade, Cade, Mimeo.
Kovak, B. (2013), "Regional effects of trade reform: what is the correct measure of liberalization?" *American Economic Review*, 103 (5) (2013), pp. 1960-1976.
Krishna, P. & D.Mitra(1998)" Trade liberalization, market discipline and productivity growth: New evidence from India", *Journal of Development Economics*, 56:447–462.
Levinsohn, J. (1993)," Testing the imports-as market-discipline hypothesis", *Journal of International Economics*, 35:1–22.
Lisboa, Marcos B., A. Naercio Menezes and A. Schor (2010), "The Effects of Trade Liberalization on Productivity Growth in Brazil: Competition or Technology?" *RBE*, Rio de Janeiro, Vol. 64, No. 3, pp. 277–89 (Jul.–Set.).
López Mourelo, E. and V. Escudero (2017), "Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: evidence for Argentina" *World Development*, 94, 422-447. ;
Manpower (2017), "Talent Shortage Survey Research Results", ManPower Group, Milwaukee, US.
Melitz, M. and P. Ottaviano (2008), "Market Size, Trade and Productivity", *Review of Economic Studies*, 75, 295-316.
Messa, A. (2017), "Impacto de Políticas de Exigência de Conteúdo Local: o Caso do Programa Inovar-Auto", in A Política Comercial Brasileira em Análise.
Messa, A. (2015), "Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira", Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Julho de 2015.
Moïse, E. and S. Sorescu(2012), "Trade facilitation indicators: the potential impact of trade facilitation on developing countries' trade", OECD Publishing, Paris.
OECD (2017a), Oecd/Wto NowCast Tiva Estimates.
OECD (2017b), *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
OECD (2017c), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris
OECD (2017d), "How to make trade work for all", *OECD Economic Outlook*, Volume 2017 Issue 1.
OECD (2016), *OECD Services Trade Restrictiveness Index: Brazil*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Brazil 2015*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015b),"Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Brazil", *OECD Food and Agricultural Reviews*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2015c), "OECD/WTO Trade In Value Added (Tiva) Indicators" – Brazil.
OECD (2014a),"Investing in Youth: Brazil", OECD Publishing. Paris.
OECD, (2014b), *OECD Economic Surveys: Spain. 2014*, OECD Publishing, Paris.
OECD (2013), "Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as easy as A-B-C", OECD Publishing. Paris.

OECD (2011), "OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011", *OECD Reviews of Regional Innovation*, OECD Publishing.

OECD (2005), "How Persistent are Regional Disparities in Employment", *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.

Pavcnik, N. (2002), "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants," *Review of Economic Studies*, 69(1), pp 245-276.

Porto, G. G. (2006)," Using survey data to assess the distributional effects of trade policy", *Journal of International Economics*, 70(1), 140-160.

Quintini, G. and D.Venn (2013), "Back toWork: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement", OECD Publishing, Paris.

Remédio, R. R. (2017) "Impactos da medida antidumping sobre as firmas industriais brasileiras",Dissertação de mestrado, FEA-RP/USP, 2017.

Rodrik, D. (2007), "One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth", Princeton University Press.

Sarmiento, A., K. Lucenti and A. Garcia (2010), "Automating the Control of Goods in International Transit : Implementing the TIM in Central America", *IFC Smart Lessons Brief*, World Bank, Washington, DC.

Schor, A. (2004)," Heterogeneous productivity response to tariff reduction: Evidence from Brazilian manufacturing firms", *Journal of Development Economics*, 75:373–396.

Stone, S., J. Messent and D. Flaig (2015), "Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade", *OECD Trade Policy Papers*, No. 180, OECD Publishing, Paris.

Taglioni, D. (2016), "Overcoming the middle- income trap: The Role of Global Value Chain Integration for Climbing Up the Income Ladder", World Bank, 5 March 2016.

Topalova, P. (2007)," Trade liberalization, poverty and inequality: Evidence from Indian districts", in A. Harrison (Ed.), Globalization and poverty, Chicago: University of Chicago Press.

Tybout, J. (2002)," Plant and firm level evidence on new trade theories", in Choi, E. K. & Harrigan, J., editors, *Handbook of International Trade*, Blackwell.

UNCTAD (2013), "Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries Developing, Countries in International Trade Studies, Geneva, United Nations Conference of Trade and Development.

UNCTAD (2010), "Non-Tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda", UNCTAD/DITC/TAB/2009/3, United Nations 2010.

UNCTAD (2009). *Mainstreaming gender in trade policy*, Note by the UNCTAD secretariat, http://www.unctad.org/en/docs/ciem2d2_en.pdf.

UN-IANWGE (2011), *Gender Equality & Trade Policy*, United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality, Resource Paper, available at www.un.org/womenwatch/feature/trade/ .

World Bank (2018),"Growth and jobs: Brazil's productivity agenda", *Forthcoming*.

World Bank (2017)," Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability: Brazil Systematic Country Diagnostic".

WTO (2017), "Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges", *WTO Panel Reports* DS472 and DS497, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/472_497r_e.pdf.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONóMICOS

A OCDE é um fórum único, no qual governos de 34 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e desafios do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A Organização oferece aos governos referências a partir das quais estes podem comparar as suas experiências de políticas públicas, procurar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letónia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A União Europeia participa dos trabalhos da OCDE.

As publicações da OCDE asseguram uma ampla difusão dos trabalhos da Organização. Estes incluem os resultados de compilações de estatísticas, os trabalhos de pesquisa sobre temas económicos, sociais e ambientais, assim como as convenções, as diretrizes e os modelos desenvolvidos pelos países membros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(10 2018 04 U P) ISBN 978-92-64-29070-9 – 2018

Relatórios Econômicos OCDE

BRASIL

O forte crescimento e o considerável progresso social das últimas duas décadas fez do Brasil umas das principais economias do mundo, apesar da profunda recessão da qual a economia está agora se recuperando. No entanto, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo e as contas públicas deterioraram-se significativamente. Reformas abrangentes são necessárias para sustentar o progresso em matéria de crescimento inclusivo. Um melhor direcionamento do gasto social nas famílias pobres reduziria a desigualdade e ao mesmo tempo asseguraria a sustentabilidade da dívida pública. Isso exigirá escolhas políticas difíceis, principalmente em relação à previdência social e às transferências sociais. A redução das transferências econômicas para o setor corporativo, juntamente com avaliações mais sistemáticas dos programas de gastos públicos, reforçará o crescimento, aperfeiçoará a governança econômica e limitará o escopo futuro do rentismo e dos subornos políticos. Para manter o potencial de crescimento da economia, é preciso mais investimento, o que pode elevar a produtividade e, ao mesmo tempo, o escopo de futuros aumentos de salário. Simplificar os impostos, reduzir os custos administrativos e agilizar a emissão de licenças aumentaria o retorno do investimento. Uma concorrência mais forte permitiria aos empreendimentos de alto desempenho prosperarem e aumentaria as oportunidades de investimento. Ao mesmo tempo, as barreiras comerciais isolam as empresas das oportunidades globais e da competição internacional. Maior integração na economia mundial levará ao aumento da competitividade das empresas brasileiras e abrirá novas oportunidades de exportação.

CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS: FORTALECER O INVESTIMENTO E A INFRAESTRUTURA; FOMENTAR A INTEGRAÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL

Consulte esta publicação online em: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264290716-pt***.

Este trabalho está publicado na biblioteca eletrônica da OCDE, que reúne todos os livros, periódicos e bases de dados estatísticos da OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para mais informações.

Volume 2018/4
Fevereiro 2018

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

THE LONDON BOOK FAIR WINNER
INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017
IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-29070-9
10 2018 04 U P

9 789264 290709