



**CENTRO DE DEBATE
DE POLITICAS PUBLICAS**

Sob a luz do sol

Uma agenda para o Brasil

Grupo de Formulação do CDPP

9/22/2014

Este documento é uma obra conjunta dos associados do CDPP, uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. As opiniões expressas não refletem necessariamente a opinião das suas instituições de origem. A agenda contou com a colaboração de artigos escritos por Affonso Pastore (e Maria Cristina Pinotti), Bernard Appy, Edmar Bacha, Daniel Gleizer, Ilan Goldfajn (e Aurelio Bicalho), Joaquim Levy, Marcos Lisboa, Mário Mesquita, Naércio Menezes, Samuel Pessoa (e Fernando Holanda Barbosa Filho) e Philip Yang. Os artigos estão disponíveis na sua extensão em outro documento. Também colaboraram com textos para este resumo da agenda André Portela, Daniel Goldberg, Rubens Barbosa

Sob a luz do sol: uma agenda para o Brasil

A luz do sol é o melhor desinfetante, dizia o juiz da Suprema Corte norte-americana Louis Brandeis (1856-1941). Mostrar de forma transparente o custo de diferentes políticas é essencial para o constante aperfeiçoamento na gestão das políticas públicas. Ter claras as diferentes opções de política pública tem um papel fundamental na sua formulação. Este trabalho tem como objetivo contribuir propondo uma agenda de política econômica para os próximos anos no Brasil.

Está cada vez mais evidente que o crescimento no Brasil perdeu força. Buscamos aqui as razões da perda de dinamismo da economia brasileira e apresentamos propostas em várias áreas para sua retomada. A ideia é subsidiar os formuladores de política econômica com uma agenda que possa levar à retomada do crescimento equitativo e sustentável e atender aos anseios da população por melhora na oferta de serviços públicos de forma sustentável.

O último surto de crescimento, que durou até 2010, deveu-se à conjugação de um cenário internacional favorável aliado à colheita dos efeitos positivos de reformas introduzidas desde o governo Collor, passando pelas reformas nos governos de FHC e Lula, tais como a redução de tarifas, o controle da inflação, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os acordos com os Estados, a criação das Agências Reguladoras, o crédito consignado, a Lei de Falências, a garantia para empréstimos imobiliários, entre várias outras mudanças. A execução de uma política econômica de boa qualidade foi crucial para potencializar os efeitos positivos dessas mudanças, transformando-os em crescimento da economia e melhoria na distribuição de renda.

O que mudou nos últimos anos? A combinação do fim de dois ciclos, um externo e outro interno. No mundo, terminou o forte ciclo de elevação de preços internacionais de commodities, que permitiu no passado recente obter ganhos de renda e distribuí-los à população. Além disso, o período de excepcional liquidez internacional está na sua fase final, e o Brasil permanece dependente da poupança externa para financiar parte do investimento. Aqui, não houve sequência nas reformas das últimas décadas, o que levou ao esgotamento do ciclo de ganhos de produtividade. O resultado foi a diminuição persistente da taxa do crescimento. A desaceleração mais intensa do crescimento no País em relação a outras economias em situações similares reflete esse fenômeno.

Diante do desafio dessa queda do crescimento, alterou-se o rumo da condução das políticas macro e microeconômica. Uma nova agenda foi adotada com base num determinado diagnóstico das razões da desaceleração econômica e da reavaliação do papel do Estado na regulação do processo de desenvolvimento econômico. Não obstante

seu objetivo de retomar o crescimento no curto prazo, o processo levou à perda de transparência, inclusive na execução da política fiscal; preços importantes da economia, como combustíveis, energia, transporte público, passaram a ser administrados, gerando distorções e diversos custos na economia; o compromisso com o centro da meta de inflação ficou mais distante; e o ambiente regulatório tornou-se mais incerto, reduzindo a confiança dos empresários e em alguns casos, como o da exploração do petróleo, criando contendas jurídicas que travaram o processo de investimento (como por exemplo, as mudanças na distribuição dos royalties, que paralisaram as rodadas de leilões que permitiram o notável crescimento da produção de petróleo no período 1997-2007).

De uma forma resumida, para além do desafio relevante do fim do ciclo externo favorável, a taxa de crescimento do produto deve enfrentar três fatores: (i) queda na Produtividade Total dos Fatores (PTF) — aquela parcela do crescimento atribuída a fatores que vão além da acumulação do trabalho e capital — em função do desafio do marco regulatório e da governança das políticas públicas; (ii) restrição imposta pelo crescimento menor da mão de obra. A restrição demográfica ao crescimento da força de trabalho — e a queda da participação da população no mercado de trabalho — limitam o crescimento econômico compatível com a trajetória da produtividade do trabalho. Daqui para frente, o foco terá que ser no incremento da produtividade, através dos ganhos de eficiência, e na melhoria do capital humano, através da educação; e (iii) falta de investimento em capital físico. O Brasil precisa investir mais e para tanto terá que encontrar alternativas, em vista das limitações do investimento público. Será necessário mobilizar o setor privado e, diante da baixa taxa de poupança doméstica, atrair a poupança externa para gerar os recursos necessários para financiar os investimentos.

Acreditamos que atualmente uma agenda de política econômica para o Brasil deve basear-se em três ingredientes básicos. O primeiro é o crescimento da produtividade (tanto do trabalho, como total), fator fundamental para o crescimento sustentável. A produtividade do trabalhador depende da melhora na educação, assim como do aumento dos investimentos no País, os quais se encontram em níveis baixos como proporção do PIB. A produtividade total da economia depende também de melhoras na gestão das políticas públicas e institucionalização da economia. Essa melhora é o segundo ingrediente, que inclui também a transparência dessas políticas. Finalmente, para crescer de forma sustentável é condição necessária a consistência das políticas macroeconômicas, como a fiscal e a monetária, entre outras.

O restante do documento é dividido em sete seções que exploram esses fatores essenciais seguindo eixos específicos. As primeiras seções (de 1 a 3) concentram-se nos eixos de gestão das políticas públicas e institucionalização da economia, e no da consistência das políticas macroeconômicas, como a seguir: (1) Marco institucional e a

recuperação da produtividade; (2) Propostas e princípios de governança das políticas públicas; e (3) Propostas de política monetária e fiscal. Concentramos as últimas quatro seções na produtividade (do trabalho e total), abordando: (4) Investimentos em infraestrutura e a regulação econômica; (5) O desafio da demografia e a contribuição do trabalho ao crescimento; (6) Propostas na educação e políticas sociais; e (7) A abertura da economia como um catalizador do crescimento.

1. Marco institucional e a recuperação da produtividade

Há espaço para melhora do desempenho da economia reafirmando os compromissos com importantes pilares de política econômica. A seguir, um conjunto de medidas que ajudaria a fortalecer o marco institucional:

- a) Buscar o centro da meta de inflação estabelecida e, posteriormente, convergir gradativamente para a inflação internacional. A sustentação de taxas de crescimento persistentemente elevadas requer previsibilidade que somente se obtém com inflações baixas.
- b) Os preços devem refletir a escassez relativa de produtos e fatores: há evidências históricas de que o controle de preços não é o instrumento adequado para controlar a inflação. Além disso, ele gera custos fiscais elevados e importantes distorções.
- c) A meta de superávit primário deve ser perseguida sem artifícios e com transparência, mantendo-se o objetivo de reduzir a dívida pública bruta ao longo do tempo.
- d) Manter a flutuação do câmbio. Países podem – e muitas vezes devem – intervir no mercado de câmbio com o objetivo de evitar uma sobrevalorização (ou subdesvalorização), mas não devem administrar fortemente a taxa de câmbio, que precisa flutuar para equilibrar as contas externas no médio prazo.
- e) Utilizar a taxa de juros como instrumento no combate à inflação, e não como um objetivo em si. A redução do nível da taxa de juros será consequência do sucesso da política econômica.
- f) Políticas de financiamento subsidiado, como as implementadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), devem se circunscrever a projetos com externalidades para o resto da sociedade e onde inexista alternativa de financiamento privado, de forma a contribuir para o aumento da produtividade no País. Em particular, a atuação do BNDES deve ser pautada pela transparência quanto ao uso dos recursos e seu impacto fiscal, que deve ser explicitamente incluído no orçamento, evitando práticas de transferência de recursos do Tesouro por fora do orçamento (que leva ao aumento da dívida pública bruta sem controle).

De preferência, deve-se limitar aos recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

- g) Liberar a Petrobras da obrigatoriedade de participação em todos os projetos do pré-sal para evitar a sobrecarga financeira da companhia e gerar uma melhora no marco regulatório no setor de petróleo.
- h) Utilizar mais intensamente o setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e infraestrutura em geral (através, por exemplo, das concessões).
- i) Desenhar os leilões e contratos de concessão de serviços públicos em busca da eficiência econômica. A modicidade tarifária será atingida como consequência da eficiência econômica e da competição.
- j) No comércio exterior, evitar o uso de tarifas altas a insumos, preferências exageradas para compras governamentais, normas rígidas de conteúdo nacional, o uso discricionário de isenções ex-tarifárias, que podem causar distorções na alocação de recursos, aumento da ineficiência e redução da produtividade.
- k) Reduzir gradualmente as atuais distorções no mercado de crédito. As diversas políticas de juros subsidiados devem ser reavaliadas e seus custos explicitados. Ao longo do tempo há necessidade de reduzir (ou suprimir) os mecanismos de poupança forçada no Brasil.

2. Propostas e princípios de governança das políticas públicas

Ganhos de produtividade podem ser obtidos através de melhoras na governança das políticas públicas. Mecanismos pouco transparentes e que induzem a busca de rendas (em vez da produção mais eficiente) têm diversas consequências negativas sobre a atividade econômica. Existem vários exemplos, como as regras tributárias ou de comércio exterior em que há complexidade das normas e procedimentos, que são caracterizados pelo grande número de exceções e casos particulares. A pouca transparência dos mecanismos permite a sobrevivência de empresas ineficientes, afetando negativamente a produtividade da economia.

A proteção a algum grupo específico com frequência significa o prejuízo pouco transparente de outro. Por exemplo, as regras de conteúdo nacional protegem alguns setores, pouco competitivos, implicando aumento de custo para os que estão à frente na cadeia produtiva. O desenvolvimento de grupos de interesse dependentes de benefício público dificulta a retirada posterior dos privilégios, mesmo que as políticas não tenham sido bem-sucedidas.

Propomos um conjunto de princípios e reformas com o objetivo de garantir maior transparência e eficiência para a política pública e os seus impactos sociais:

- a) Tratamento similar a grupos economicamente semelhantes. Políticas devem ser horizontais, com regras simples e homogêneas nas questões tributárias, evitando subsídios cruzados, que geram distorções e custam caro, e comunicando bem à sociedade os seus custos. Exceções tributárias e a multiplicidade de casos especiais implicam complexidade das regras e obrigações distintas para atividades produtivas equivalentes, distorcendo as decisões privadas de produção e resultando em insegurança jurídica. Além disso, tributos sobre o processo de transformar poupança em investimento têm impacto negativo sobre o crescimento econômico.
- b) Privilegiar políticas sociais focalizadas na escolha dos grupos beneficiados, e não no consumo de bens específicos. A política social, a não ser nos casos de políticas universais como educação, deve ser focalizada na transferência de recursos diretamente às famílias a serem protegidas em vez de discriminar itens específicos. As famílias de baixa renda podem ser homogêneas por serem frágeis, porém são heterogêneas nas suas necessidades específicas. Programas de transferência de renda permitem que as próprias famílias façam a escolha das dificuldades a serem enfrentadas com os recursos públicos transferidos e não fiquem subordinadas a regras gerais que tratem os diferentes como iguais.
- c) Benefícios e incentivos podem ser concedidos a grupos selecionados, desde que transparentes no orçamento público e acompanhados de metas claras e verificáveis de desempenho e avaliação dos resultados.
- d) As políticas públicas devem ser avaliadas independentemente do poder executivo. As informações referentes aos incentivos setoriais concedidos devem ser disponibilizadas de modo a permitir a análise dos resultados por órgãos independentes do gestor público e a deliberação democrática das políticas sobre aquelas que devem ser ampliadas e as que devem ser descontinuadas. Por exemplo, na política fiscal pode-se criar o Conselho de Avaliação Fiscal independente, nos moldes do Congressional Budget Office (CBO, o exemplo australiano também é interessante). O mandato desse órgão independente seria a disponibilização de estudos e projeções sobre a política fiscal, baseados *na mesma informação disponível para o governo*, para auxiliar a preparação dos orçamentos e avaliar a aderência da política fiscal em curso aos objetivos declarados pelas autoridades, assim como às regras fiscais em vigor.
- e) Os procedimentos e regras dos processos de aprovação e acompanhamento dos investimentos em infraestrutura devem ser reformulados de modo a serem previsíveis, com regras, alçadas e procedimento bem definidos. Com frequência, o debate sobre investimentos em infraestrutura contrapõe grupos com visões distintas

sobre a relevância da expansão da sua oferta em contrapartida a temas como a proteção ao meio ambiente ou o seu impacto sobre minorias. Esses conflitos devem ser enfrentados com procedimentos bem-definidos e critérios transparentes, qualquer que seja o peso relativo a ser concedido a cada uma das opções. Os mandatos das agências devem ser precisamente delimitados e reduzida a sobreposição de atribuições que hoje caracteriza diversas áreas. As soluções para infraestrutura, e seus diversos impactos e custos de oportunidade, devem ser consideradas de forma integrada, permitindo decisões colegiadas e a melhor governança dos processos, resultando em maior previsibilidade e transparência das decisões de investimento.

3. Propostas de política monetária e fiscal

Um arcabouço de política econômica adequado deve basear-se na conciliação entre um regime de regras rígidas e um regime baseado em discricionariedade total. Esse modelo intermediário, um regime de discricionariedade limitada, prescreve a utilização de regras nas situações de normalidade, mas com flexibilidade suficiente para mitigar os efeitos de choques inesperados e de mudanças estruturais. Para assegurar a compatibilização dessa flexibilidade com a preservação da credibilidade, é necessário que as políticas sejam genuinamente saudáveis no longo prazo, que sejam percebidas como tal e amparadas por transparência e por arranjos institucionais que estabeleçam seus objetivos e as punições dos responsáveis no caso de desvios. Portanto, acreditamos em três princípios de política econômica:

- I. Estabilidade através de discricionariedade limitada;
- II. Credibilidade através do pré-comprometimento com políticas de longo prazo;
- III. Confiança através da transparência.

Esses princípios podem ser utilizados para amparar a política monetária e a política fiscal.

Na política monetária, o regime de metas para a inflação precisa assegurar a convergência da inflação brasileira para a internacional. Primeiro, é necessária uma convergência para o centro da meta atual (4,5%) nos próximos anos e, depois, a redução gradual da meta de inflação até atingir 3%.

Para facilitar esse processo, o Brasil se beneficiaria de uma autonomia operacional do Banco Central com mandatos fixos para sua diretoria estabelecidos por lei. A autonomia faria parte de um arcabouço que estabelece objetivos a serem alcançados pela instituição e a transparência na avaliação dos resultados.

Na política fiscal, podemos resumir nossas análises e propostas da seguinte forma:

- a) A deficiência de investimentos tem importantes causas fiscais, inclusive pela pressão que os déficits exercem sobre os juros da economia. A responsabilidade fiscal continua, portanto, essencial para o crescimento econômico do Brasil e seria fortalecida pela enunciação clara da estratégia econômica do governo, que evite surpresas e desconfianças, indispensável para não alienar investidores, contribuintes e cidadãos. A adoção de uma meta para a trajetória da dívida bruta do setor público como proporção do PIB, que servisse para a derivação explícita das metas de superávit primário, seria um primeiro passo nessa direção, fortalecendo as relações com o setor produtivo.¹
- b) O crescimento da despesa obrigatória e da carga fiscal tem fortes implicações para o desenvolvimento, não obstante os ganhos em equidade e capacidade de acumulação de capital humano que boa parte do gasto social proporciona. Há hoje altas alíquotas, mecanismos complexos para proteger a arrecadação, multiplicidade de base de tributação e persistente “guerra fiscal”, que distorcem os incentivos econômicos. O resultado é que o custo do cumprimento das obrigações tributárias no Brasil parece desproporcionalmente grande e pesado para as empresas. É necessário priorizar o combate a essas distorções, especialmente no que tange aos impostos indiretos, onde unificar o regime cumulativo do COFINS, facilitar a apropriação de créditos tributários ao longo da cadeia produtiva, acelerar o ressarcimento desses créditos quando for o caso, e harmonizar os diversos regimes desenhados para a micro-pequena e média empresa diminuirá o custo Brasil, estimulará o investimento baseado em fundamentos econômicos e a expansão das empresas sem receio de transição de regime tributário.
- c) Essas distorções serão difíceis de serem mitigadas enquanto o gasto público, inclusive o dito obrigatório, crescer de forma acentuada. Há que articular as metas para a dívida pública com maior disciplina no gasto público, estabelecendo uma trajetória para o gasto público, notadamente o gasto corrente, ainda que indicativa. Dessa forma, o governo poderia se concentrar mais facilmente em diminuir o atual ônus da complexidade das regras tributárias. Essa estratégia reforçará ainda a necessária parcimônia no uso de alívios tributários para alcançar objetivos de curto prazo.
- d) A sustentabilidade de qualquer trajetória do gasto público exige priorizar a melhora da formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos resultados desse gasto. Para isso devem ser implantados programas voltados à medição de resultados e custos, e complementar o Sistema Integrado de Administração

¹ As metas para a dívida pública bruta poderiam ser aperfeiçoadas, caso necessário, e substituídas por dívida bruta menos reservas internacionais.

Financeira (Siafi) com um sistema de informação para gestão que acompanhe o gasto desde sua origem, explicitando seus objetivos, interações e agentes responsáveis (como nos ERP - *entreprise resource planning* - sistemas integrados de gestão já comum nas empresas). Tal sistema incorporaria de maneira integral a verificação da conformidade legal ainda durante a execução do gasto, reduzindo o custo de implementação e seu monitoramento e permitindo que a auditoria pública foque mais a efetividade desse gasto. Acompanhada de maior atenção à análise de políticas públicas e valorização do processo orçamentário em que explicitem os custos das escolhas dos gastos e de seu financiamento, ele proporcionaria ainda expressivos ganhos de eficiência ao dispêndio direto e transferências. A explicitação dos custos e benefícios de projetos de investimento, como iniciado no Programa Piloto de Investimento (PPI) lançado em 2005, por exemplo, daria maior transparência nas decisões alocativas do governo e ferramentas para verificação dos resultados alcançados.

- e) O governo federal deve aumentar a qualidade técnica e a profundidade da divulgação do gasto nos principais programas (e.g. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC), facilitando a análise de políticas públicas, com efeitos positivos sobre as expectativas de investidores, semelhantes àqueles que a divulgação regular de indicadores macroeconômicos tem sobre o mercado financeiro.
- f) Nesse sentido, como mencionado na seção anterior, pode ser útil criar um Conselho de Avaliação Fiscal independente do Executivo. O mandato desse órgão seria o de disponibilizar estudos e projeções sobre a política fiscal, baseados *na mesma informação disponível para o Executivo*, para auxiliar a preparação dos orçamentos e avaliar a aderência da política fiscal em curso aos objetivos declarados pelas autoridades, assim como às regras fiscais em vigor. O governo federal deveria usar de maneira mais expressiva as experiências de gestão desenvolvidas por diversos Estados nos últimos anos. Além de enriquecer seu repertório em áreas como saúde e educação, a União fortaleceria o pacto federativo.

4. Investimentos em Infraestrutura e a regulação econômica

Há um consenso de que o Brasil precisa melhorar sua infraestrutura. Tanto aquela que serve para a produção, como rodovias, ferrovias, portos, e galpões, como também o transporte público, saneamento e outros serviços públicos com impacto direto no bem estar da população.

A participação do setor privado no investimento de infraestrutura continua sendo uma forma de aliviar a pressão fiscal e acelerar a conclusão de projetos. O sucesso dessa

estratégia depende não só da sinalização das expectativas de lucro, mas de regras de repartição de risco com o setor privado. Sendo adequadas, elas podem evitar garantias excessivas do governo e utilizar com mais intensidade o mercado de capitais, inclusive pela expansão do mercado de instrumentos de renda fixa emitidos pelo setor privado.

Há vários princípios que podem facilitar a expansão segura da oferta de infraestrutura. A queda do risco macroeconômico permite a tomada mais eficiente de decisões individuais. A competição nas concessões permitirá obter o melhor preço do serviço ao cidadão, sem ameaçar o seu fornecimento. Para haver mais investimento do setor privado é importante fortalecer as agências reguladoras, dando-lhes papéis e instrumentos claros e eficazes, inclusive mandatos fixos para os seus diretores. Também será necessário um modelo de financiamento de longo prazo, incluindo o mercado de capitais, que mobilize de forma voluntária os recursos da poupança nacional e estrangeira. Um passo para ampliar o acesso à poupança estrangeira de baixo custo pode ser a entrada formal do País na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em condições negociadas pelo país.

No debate público deve-se distinguir entre *regulação* e as *agências reguladoras*. O conceito de agência reguladora é especialmente importante no caso de monopólios naturais associados a altos investimentos privados, em que a escala mínima eficiente é tamanha que não comporte mais de um mesmo agente disputando aquele mercado (pense em duas companhias construindo ferrovias, lado a lado: ambas terminariam indo à bancarrota).

Nessa situação, o agente privado que precisa investir vultosas quantias, que terão um retorno no longuíssimo prazo, requer alguma garantia de que o governo não se utilizará de expedientes que extraiam renda do operador depois que ele já tiver dispendido boa parte do investimento. Já o governo precisa de garantias de que o operador, em geral monopolista, não se utilizará de seu poder de mercado para extrair renda do consumidor de forma a garantir lucros em excesso ao patamar remuneratório do capital investido. A agência reguladora faz com que o marco regulatório seja implementado de forma equidistante entre a iniciativa privada e a administração direta.

Com esse pano de fundo, é fácil ver que no Brasil temos diversos anacronismos: (i) agências reguladoras criadas para “regular” setores não associadas a um setor de infraestrutura (e.g. Agência Nacional do Cinema (Ancine)); (ii) agências reguladoras que não são as responsáveis integrais pela implementação do “setor regulado” (e.g. até antes da aprovação da nova lei dos portos, Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq); e até mesmo (iii) regulação sem agências reguladoras (e.g. Câmara de Regulação

do Mercado de Medicamentos - CMED, que regula preços de medicamentos como uma câmara interministerial).

É importante ressaltar que as agências reguladoras que temos nos setores essenciais de infraestrutura (telecomunicações, energia, transportes, petróleo) nem sempre têm sido brindadas com a independência necessária para cumprir seu papel. Se a agência é percebida como independente, fica mais fácil atrair o capital privado. Mas não basta que o juiz seja percebido como efetivo e imparcial: o marco regulatório deve ser eficiente.

Nesse sentido, propomos nove passos para a regulação econômica e análise de custo-benefício:

- I. Estabelecer medidas ou programas para atingir determinada meta (e.g. redução de poluição, mobilidade urbana, aumento do emprego etc.);
- II. Desenvolver medidas ou políticas alternativas para atingir o mesmo objetivo;
- III. Determinar o caso-base ou caso de referência (i.e., se nada for feito quais são os efeitos resultantes);
- IV. Identificar de maneira geral os impactos e efeitos dos programas alternativos;
- V. Estimar os custos dos programas e medidas;
- VI. Converter os impactos identificados acima em termos monetários;
- VII. Comparar os custos e benefícios de cada uma das alternativas e identificar as que tiverem resultado líquido positivo;
- VIII. Conduzir uma análise de sensibilidade a fim de verificar em que medida o resultado da análise varia com alterações nas premissas (por exemplo, medidas com custos presentes e benefícios que serão capturados em um futuro muito distante podem ser vistas como positivas ou negativas, dependendo da taxa de desconto empregada);
- IX. Recomendar ou ao menos indicar as alternativas que, do ponto de vista de uma análise custo-benefício, parecem ser aceitáveis.

Diversos países tornaram a análise de custo-benefício obrigatória e alguns deles foram mais longe: determinaram poderes de veto aos projetos que falham ao cumprir o requisito mínimo, i.e., benefícios superiores aos custos.

Nos termos do “Livro Verde”, editado pelo Tesouro do Reino Unido, *“todas as novas políticas, programas e projetos, sejam associados a receitas, capital, ou regulação, deveriam estar sujeitos a uma compreensiva e proporcional análise, sempre que aplicável, de forma a melhor promover o interesse público”*. No Brasil não temos o hábito nem tampouco a obrigação de produzir uma análise de custo-benefício de novas normas, projetos e políticas governamentais. O Ministério da Fazenda já tem na Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF) um órgão responsável por avaliar os impactos

sobre a concorrência de novas normas, nos termos da Lei 12.529/11. É necessária uma simples reforma que exija que novos projetos encaminhados pelo Governo Federal ao Congresso ou discutidos por agências reguladoras em audiência pública tenham de ser obrigatoriamente instruídos com análise de custo-benefício ou de impacto regulatório elaborado pela SEAE/MF. A análise seria considerada requisito formal obrigatório para apreciação de novas leis, normas ou políticas (ao menos no âmbito do Executivo).

Em suma, em relação à regulação econômica há dois objetivos claros: melhorar a qualidade do juiz — agências reguladoras em infraestrutura devem ser técnicas e independentes — e do jogo — as regras devem, na medida do possível, ser submetidas a uma análise prévia de custo-benefício. Mesmo que se aceitem projetos com custos acima do benefício percebido, a sociedade merece saber quando se opta por emitir normas que aparentemente trazem um impacto líquido negativo para os cidadãos. É necessário criar um ambiente institucional no Brasil que seja condizente com um aumento no nível e qualidade do investimento público e privado.

Uma última consideração é a questão urbana. Em 2050, o mundo terá 6 bilhões de pessoas morando em cidades, e a população urbana deverá ser de algo entre 75% e 80% da população total, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU). É natural, portanto, que nos últimos anos, o desenvolvimento urbano tenha emergido e se consolidado como tema global. Nesse sentido, apresentamos várias propostas na coletânea de artigos que baseou este documento.

5. O desafio da demografia e a contribuição do trabalho ao crescimento

A realidade é que há uma mudança estrutural profunda no Brasil: não há mais abundância de mão de obra, cuja incorporação ao mercado de trabalho poderia contribuir para o crescimento da economia. Não há mais excesso de mão de obra para migrar do campo para as cidades, e os efeitos da queda da taxa de natalidade observada nas últimas décadas estão levando a uma forte queda no crescimento da força de trabalho. De um País com mão de obra abundante passamos para um País com escassez de mão de obra. Para sustentar taxas mais altas de crescimento econômico em um ambiente de declínio da população economicamente ativa e endereçar os problemas de competitividade, algumas medidas podem ser tomadas, e outras evitadas.

- a) Aumento da produtividade do trabalho.** Medidas que aumentem a produtividade do trabalhador são fundamentais para que a economia passe a crescer a um ritmo mais elevado mesmo com o crescimento mais baixo da força de trabalho. Melhoria da educação, principalmente da sua qualidade, e maior alocação de recursos na educação primária teriam efeitos positivos. São crescentes as evidências de que a

qualidade da educação é mais importante para explicar a diferença de produtividade entre os países do que os anos de estudo.

- b) Aumento do número de pessoas na força de trabalho na economia.** A taxa de participação do trabalho na economia (relação entre o número de pessoas trabalhando e o número de pessoas em idade de trabalhar) no Brasil é inferior à de diversos países. Medidas que estimulem o retorno de pessoas para a força de trabalho poderiam contribuir para suavizar o declínio da contribuição do trabalho para o crescimento decorrente do menor aumento da população.
- c) Políticas de absorção de mão de obra qualificada.** Políticas que facilitem a absorção de mão de obra qualificada do exterior contribuiriam para aumentar a oferta de trabalho e teriam impactos positivos na produtividade. Há estudos que mostram que o Brasil é um país com elevado grau de burocracia para emitir visto de trabalho. Por exemplo, estimativas mostram que são necessários 52 dias para emissão de visto no Brasil, contra 40 dias no México e 30 na Austrália. No Brasil, em média, são exigidos 19 documentos ao imigrante interessado no visto. No Chile e na Austrália são 13 documentos, e no México 8. Portanto, redução da burocracia, exigências de documentos e redução no tempo de emissão do visto estimulariam a imigração, aumentando a força de trabalho, particularmente nos setores de maior grau de qualificação.
- d) Ênfase no negociado em relação ao legislado.** Modificar a lei de forma que os contratos negociados entre as partes prevaleçam. Desta forma, introduz-se mecanismo que permite aumentar a produtividade do trabalho.

6. Propostas na educação e políticas sociais

No Brasil, o processo de inclusão social mais recente começou com a estabilização da economia em meados da década de 90 e continuou com os programas de transferências condicionais de renda.

Nesses programas as famílias mais pobres recebem uma transferência monetária desde que seus filhos frequentem a escola e façam exames de saúde. Esses programas começaram com o Bolsa Escola, que foi implementado em algumas capitais do País desde a década de 90, e que foi unificado aos demais programas sociais no início desse século e transformados no Bolsa Família. Esses programas são os mais eficazes e modernos existentes atualmente. Várias avaliações de impacto realizadas sobre o Bolsa Família, por exemplo, mostram que o programa foi efetivo em aumentar o acesso à escola das famílias mais pobres, diminuir a pobreza extrema e a desigualdade.

Entretanto, programas de transferência de renda não são suficientes para dar condições iniciais similares para todos, independentemente da condição social. A desigualdade de

renda continua elevada no Brasil, e a mobilidade entre as gerações ainda é uma das mais baixas do mundo. Mesmo que as famílias mais pobres tenham colocado seus filhos na escola, as condições da criança nos primeiros anos de vida e a qualidade da escola pública impedem que a maioria das crianças mais pobres consiga permanecer na escola até o fim do ensino médio. As que permanecem não conseguem aprender o suficiente para poder ingressar no mercado de trabalho com condições de obter emprego qualificado no setor formal da economia.

Dessa forma, a agenda social tem que lidar com esse desafio. Assim, sugerimos dois princípios para continuar a transformar a vida das famílias mais pobres:

- I. Melhorar a **qualidade da educação**, sugerindo um programa em que o governo federal incentive os Estados e municípios a adotarem práticas eficazes para melhorar o aprendizado nas escolas públicas.
- II. Aprofundar os programas Bolsa Família e Saúde na Família para lidar com o **desenvolvimento infantil**, dado que o aprendizado das crianças pode ser muito afetado pelo que ocorre nos primeiros anos de vida.

Existem várias propostas específicas na área de educação e políticas sociais que seguem esses princípios.

Propostas para melhorar a qualidade da educação:

- a) O piso salarial deve ser definido localmente e vinculado às receitas de cada Estado e município e não à receita do País como um todo. Deve ser diferente para cada município e Estado de acordo com o custo de vida local.
- b) Programa de Incentivo à Efetividade (PIE) - transferir parte dos recursos da União aplicados no ensino básico para os Estados e municípios com base em um indicador de eficiência educacional de cada unidade da Federação. As unidades que mais evoluíssem nesse indicador obteriam mais recursos desse programa. O governo federal ajudaria as unidades a atingir as metas, e o indicador seria composto dos seguintes itens:
 - I. Adoção do currículo nacional mínimo.
 - II. Uso de avaliações externas anuais para acompanhar o aprendizado de todos os alunos;
 - III. Eficiência na aplicação dos recursos: relação entre nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e gastos;

- IV. Porcentagem de escolas com pelo menos seis horas efetivas de aula por dia;
- V. Valorização do bom professor: uso do regime probatório para avaliação de bons professores efetivos e demissão dos piores professores;
- VI. Permissão para o funcionamento de organizações sociais, tipo escolas charter (OS educacionais).
- VII. Intervenção nas piores escolas. Fechamento ou intervenção com objetivo de melhorar as notas na Prova Brasil.

Na agenda social propomos utilizar o cadastro único do Programa Bolsa Família e a estrutura do Programa Saúde da Família para visitar as famílias mais pobres e estimular os pais das crianças através de um currículo específico para promover o desenvolvimento saudável das crianças nos seus primeiros anos de vida (antes da escola) e evitar problemas de estresse continuado. Detectar problemas de desenvolvimento infantil e encaminhar as crianças com problemas para especialistas.

7. A abertura da economia como um catalizador do crescimento

Nos últimos tempos, o Brasil tem progressivamente se afastado das correntes mais dinâmicas de comércio internacional, o que reduz o potencial de crescimento da economia.

O Brasil é um ponto fora da curva no comércio mundial. De acordo com o *World FactBook* da CIA, em termos do valor das exportações de mercadorias em 2012 o Brasil ocupou apenas a 25ª posição no mundo, apesar de o PIB brasileiro ter sido o sétimo maior do mundo. Trata-se de uma anomalia: a Comunidade Europeia, por exemplo, ocupou o primeiro lugar no mundo tanto em termos de PIB como de exportações. Os EUA ocuparam o segundo lugar em termos de PIB, e o terceiro em exportações. A China ocupou o terceiro lugar em termos de PIB, e o segundo em exportações. O Japão obteve o quinto lugar tanto em termos de PIB como em exportações. A Alemanha se posicionou como a sexta maior economia do mundo e a quarta maior exportadora em 2012.

A conclusão é que vivemos num dos países mais fechados ao comércio exterior no mundo. É algo paradoxal, pois, ao mesmo tempo, somos um mercado muito atraente para o investimento direto das multinacionais. Conforme o *World Investment Report* de 2013 da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), o Brasil ocupa a quarta posição no ranking de destinos preferenciais do investimento estrangeiro direto, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China e Hong Kong. A explicação é que as multinacionais vêm aqui para explorar o mercado interno protegido e não para integrar o País às suas cadeias produtivas mundiais, como ocorre com suas subsidiárias nos países asiáticos. O paradoxo ocorre porque temos uma conta

de capital aberta ao fluxo de investimento, mas uma conta corrente fechada ao fluxo de comércio. Como Harry Johnson nos alertou há tempos, essa é uma receita certa para o que Jagdish Bhagwati denominou de “crescimento empobrecedor”. As multinacionais lucram ao investir no País, mas o resto da economia definha, ao deslocar para a substituição protegida de importações recursos locais que poderiam ser empregados com maior eficiência em atividades exportadoras.

Esse é o desafio que o Brasil enfrenta. Para ultrapassar a armadilha da renda média é imperativo que deixe de ser um dos países mais fechados do mundo ao comércio internacional. É necessário reverter esse quadro, abrindo a economia ao comércio mundial e procurando acordos bilaterais com países dinâmicos.

Urge definir uma estratégia de integração competitiva das empresas aqui localizadas às cadeias mundiais de valor. Essa estratégia não objetiva que o País dependa majoritariamente da sua plataforma exportadora, pois o Brasil é muito grande para isso. Mesmo no caso de sucesso extraordinário de um programa de integração, em que a participação das exportações no PIB dobre de seu valor atual, atingindo 25% do PIB, ainda assim as exportações representariam apenas um quinto da demanda agregada no País e os outros quatro quintos continuariam a provir da demanda interna.

O isolamento e o protecionismo não são opções benéficas para o Brasil. A exposição da economia brasileira ao mundo é essencial para reduzir a perda de competitividade. Segurança jurídica e isonomia competitiva são princípios a serem levados em conta.

No exame da questão da abertura da economia, tanto as políticas internas que incidem sobre o comércio exterior, quanto a estratégia de negociação comercial merecem atenção.

Essa estratégia poderia contemplar a redução do custo Brasil, assim como acordos preferenciais de comércio. A política de comércio exterior deve estar associada à política para a recuperação da produtividade, da competitividade e da inovação. Deve-se implementar medidas para simplificar e desburocratizar o processo alfandegário de comércio exterior. E há que se repensar a ênfase do Brasil dada no passado às negociações multilaterais da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao MERCOSUL. Há necessidade de voltar a buscar acordos comerciais com a União Europeia, EUA e Ásia.