

An aerial, black and white photograph of a dense urban landscape, likely Rio de Janeiro, with numerous high-rise buildings and a mountain range visible in the background. A bright, hazy light source, possibly the sun, is visible in the center of the image, creating a lens flare effect.

S O B A L U Z D O S O L

*Uma agenda
para o Brasil*



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SETEMBRO DE 2014

Mostrar de forma transparente o custo de diferentes políticas é essencial para o constante aperfeiçoamento da gestão pública. A clareza sobre as diferentes opções de política pública tem um papel fundamental na sua formulação.

O objetivo deste trabalho é contribuir com a sugestão de uma agenda de política econômica para o Brasil nos próximos anos, na qual a transparência dos objetivos e dos custos é uma característica central.

A agenda contou com a colaboração de artigos escritos por:

Affonso Pastore (e Maria Cristina Pinotti)
Bernard Appy
Edmar Bacha
Daniel Luiz Gleizer
Ilan Goldfajn (e Aurelio Bicalho)
Joaquim Levy
Marcos de Barros Lisboa
Mário Mesquita
Naercio Menezes Filho
Samuel Pessoa
(e Fernando de Holanda Barbosa Filho)
Philip Yang

Também colaboraram com textos para este resumo da agenda :

André Portela
Daniel Goldberg
Rubens Barbosa

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.



Os artigos estão disponíveis na sua extensão em:

cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol



“*A luz do sol é o melhor desinfetante.*”

Louis Brandeis , juiz da Suprema Corte norte-americana (1856-1941)

An aerial, high-angle photograph of a sprawling urban landscape, likely Rio de Janeiro, showing a dense cluster of high-rise apartment buildings. In the background, a range of mountains is visible under a hazy sky. A semi-transparent yellow rectangle is overlaid on the left side of the image, containing the word 'CONTEXT' in white, italicized, sans-serif capital letters.

CONTEXT

Está cada vez mais evidente que o crescimento do Brasil perdeu força. Buscamos aqui as razões para a 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 colabore com a 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 um longo ciclo de reformas. As primeiras foram introduzidas ainda no governo Collor, sendo seguidas pelas reformas nos governos de FHC e Lula. Foi uma longa série de avanços; redução de tarifas, controle da inflação, Lei de Responsabilidade Fiscal e acordos com os Estados, criação das Agências Reguladoras, crédito consignado, Lei de Falências, garantia para empréstimos imobiliários, entre várias outras mudanças. A execução de uma política econômica de boa qualidade durante um considerável período de tempo foi crucial para potencializar os efeitos positivos dessas mudanças, levando ao crescimento da economia e à melhoria na distribuição de renda.

O CRESCIMENTO DO BRASIL PERDEU FORÇA

BUSCAMOS AS RAZÕES E APRESENTAMOS PROPOSTAS

O QUE MUDOU NOS ÚLTIMOS ANOS?

A combinação do fim de dois ciclos, um externo e outro interno. No mundo, encerrou-se o forte ciclo de elevação dos preços internacionais das 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. Em outras palavras, há um déficit externo provocado pelo excesso de consumo e investimento em relação à renda, que tem de ser financiado com capitais internacionais.

Internamente, 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 País em relação a outras economias em situações similares reflete esse fenômeno.

Diante do desafio da redução do crescimento, alterou-se o rumo das políticas macro e microeconômica. Uma nova agenda foi adotada com base num determinado diagnóstico das razões da desaceleração e na reavaliação do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Apesar de ter como objetivo relançar o crescimento no curto prazo, essa nova agenda levou à perda de transparência, inclusive na execução da política fiscal. Preços importantes, como combustíveis, energia e transporte público, passaram a ser administrados de forma que gerou distorções e diversos custos na economia; o compromisso



Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:
- A Política Econômica do Governo Dilma: a volta do experimentalismo
- Demografia, Reformas e Bonança Externa

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 forma resumida, a tarefa de reimpulsionar o crescimento econômico envolve não só lidar com o relevante problema do fim do ciclo externo favorável, mas também enfrentar três grandes desafios:

1

Reverter a forte desaceleração na Produtividade Total dos Fatores (PTF) — a parcela do crescimento atribuída a fatores que vão além da acumulação do trabalho e capital —, **agenda ligada ao marco regulatório e à governança das políticas públicas.**

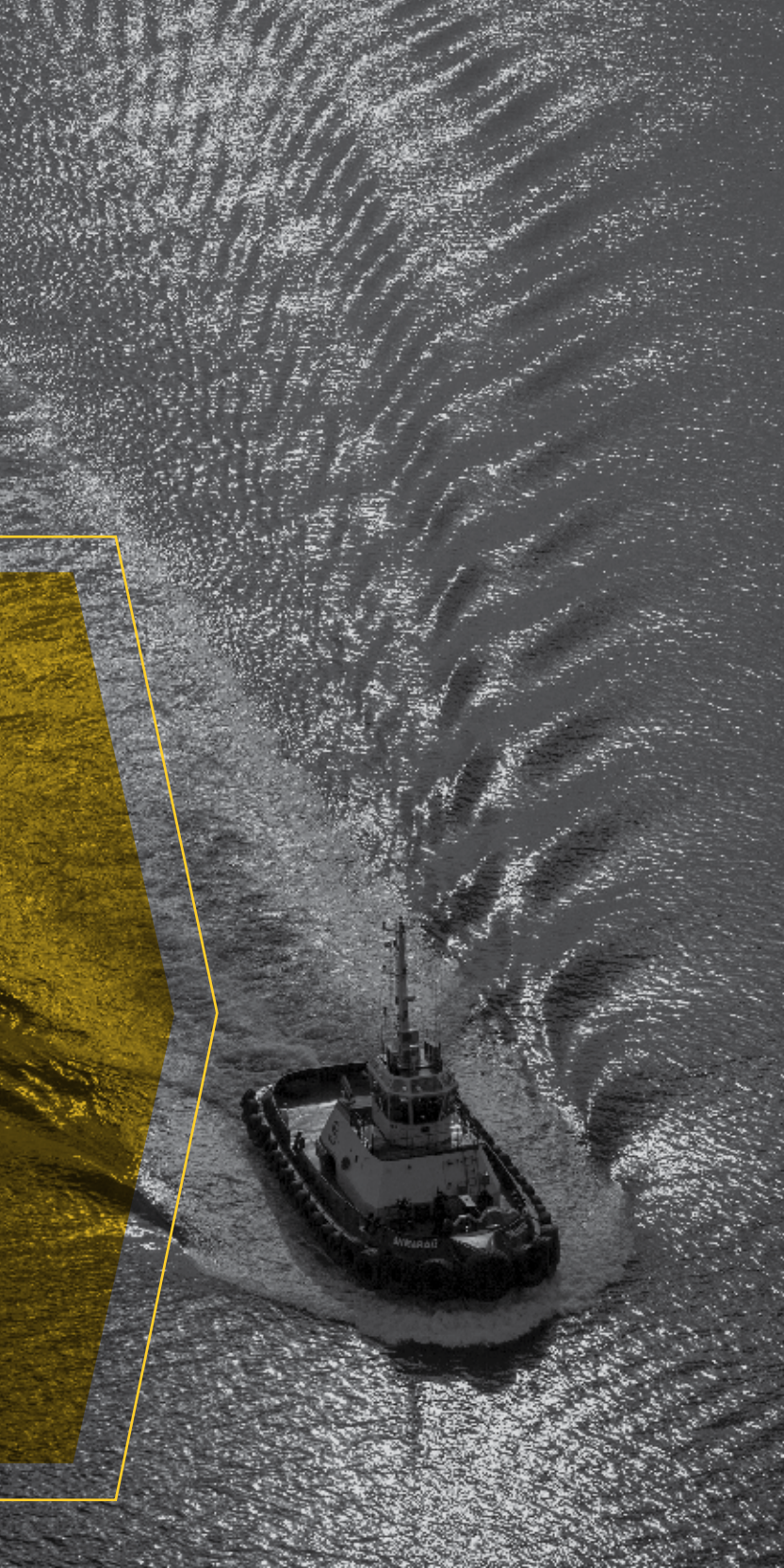
2

Contornar a restrição imposta pela menor expansão da mão de obra. A restrição demográfica ao crescimento da população economicamente ativa e a queda da participação da população no mercado de trabalho limitam o crescimento econômico compatível com a atual trajetória da produtividade do trabalho. Daqui em diante, o foco terá que ser no **aumento da produtividade, por meio de ganhos de eficiência, e na melhoria do capital humano, pela educação.**

3

Superar a 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.**

DESAFIOS



INGREDIENTES DA AGENDA

Acreditamos que uma agenda de política econômica para o Brasil de hoje deve se basear em três ingredientes básicos:

— O primeiro é a aceleração dos ganhos de 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, que se encontram em níveis baixos como proporção do PIB.

— A produtividade total da economia depende também de melhoras na gestão das políticas públicas e do aprimoramento institucional da economia. Esse salto de qualidade na administração do Estado é justamente o segundo ingrediente (o que mostra a integração entre os itens da agenda), incluindo também dar transparência às políticas públicas.

— Finalmente, a consistência das políticas macroeconômicas, como a fiscal, a monetária etc., é uma condição necessária para o crescimento sustentável.

O restante deste documento é dividido em sete seções que exploram os temas expostos acima, de acordo com eixos específicos.

AGENDA



MARCO INSTITUCIONAL
E A RECUPERAÇÃO DA
PRODUTIVIDADE

página 10



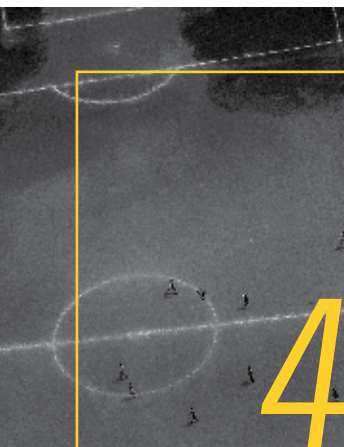
PROPOSTAS E PRINCÍPIOS
DE GOVERNANÇA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

página 14



PROPOSTAS DE POLÍTICA
MONETÁRIA E FISCAL

página 18



4

INVESTIMENTOS EM
INFRAESTRUTURA E A
REGULAÇÃO ECONÔMICA

página 24



5

O DESAFIO DA DEMOGRAFIA E A
CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO
AO CRESCIMENTO

página 33



6

PROPOSTAS PARA
A EDUCAÇÃO

página 36



7

ABERTURA DA ECONOMIA
COMO UM CATALIZADOR
DO CRESCIMENTO

página 40



1

“

*Para melhorar
o desempenho
da economia, o
Brasil precisa
arrumar a casa.”*



LISTA DE TEMAS

- ☐ Meta de Inflação
- ☐ Preços
- ☐ Superávit Primário
- ☐ Taxas de Juros
- ☐ Mercado de Crédito
- ☐ Infraestrutura
- ☐ Concessão de Serviços Públicos
- ☐ Política de Financiamento
- ☐ Comércio Exterior
- ☐ Setor de Petróleo

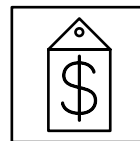
MARCO INSTITUCIONAL E A RECUPERAÇÃO DA PRODUTIVIDADE

A reafirmação dos compromissos com importantes pilares da política econômica abre espaço para a melhora do desempenho da economia. O Brasil precisa arrumar a casa. A seguir, apresentamos um conjunto de medidas para fortalecer o marco institucional:



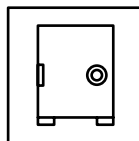
META DE INFLAÇÃO

Buscar o atual centro da meta de inflação e, posteriormente, convergir de forma gradativa para a inflação internacional. Sustentar taxas de crescimento elevadas de maneira persistente requer uma previsibilidade que somente pode ser obtida com inflações baixas.



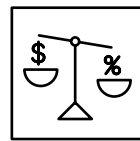
PREÇOS

Os preços devem refletir a escassez relativa de produtos e fatores: há abundante evidência histórica 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 no funcionamento da economia.



SUPERÁVIT PRIMÁRIO

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.



TAXA DE JUROS

Utilizar a taxa de juros como instrumento de 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.

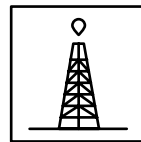


Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda
Sob a Luz do Sol:
- Desaceleração Recente da Economia



COMÉRCIO EXTERIOR

No comércio exterior, evitar o uso de tarifas altas para insumos, as preferências exageradas para compras governamentais, as normas rígidas de conteúdo nacional e o uso discricionário de isenções ex-tarifárias (redução temporária de tarifa de importação de produtos sem produção nacional equivalente). Todos esses dispositivos podem causar distorções na alocação de recursos, aumento da ineficiência e redução da produtividade.



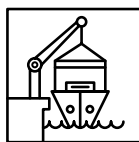
SETOR DE PETRÓLEO

Liberar a Petrobras da obrigatoriedade de participação em todos os projetos do pré-sal, para evitar a sobrecarga financeira da empresa e possibilitar uma melhora no marco regulatório do setor de petróleo.



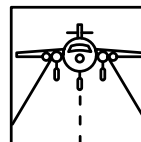
MERCADO DE CRÉDITO

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.



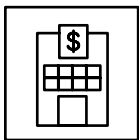
INFRAESTRUTURA

Utilizar mais intensamente o setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e infraestrutura em geral (através, por exemplo, das concessões).



CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Desenhar os leilões e os contratos de concessão de serviços públicos buscando a eficiência econômica. A modicidade tarifária será atingida como consequência da eficiência econômica e da competição, e não por imposição a priori do modelo, o que dificulta a atração do capital privado.



POLÍTICA DE FINANCIAMENTO

Políticas de financiamento subsidiado, como as implementadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), devem se circunscrever a projetos com externalidades positivas para o resto da sociedade e nos quais 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 do uso de recursos públicos e do seu impacto fiscal, que deve ser explicitamente incluído no orçamento. Deve ser evitada a prática de transferência de recursos do Tesouro por fora do orçamento (que leva ao aumento sem controle da dívida pública bruta). De preferência, o funding do BNDES deve se limitar aos recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).



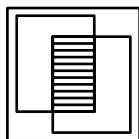
“

A transparência também é a base para a deliberação democrática sobre as políticas que devem ser ampliadas e as que devem ser reduzidas ou interrompidas.”

2

PROPOSTAS E PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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



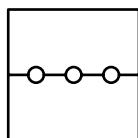
TRANSPARÊNCIA

Benefícios e incentivos podem ser concedidos a grupos selecionados, desde que apareçam de forma transparente no orçamento público e sejam acompanhados de metas claras e verificáveis de desempenho e avaliação dos resultados.

Ganhos de produtividade podem ser obtidos por meio de melhoras na governança das políticas públicas. É importante desestimular o que é internacionalmente conhecido como “rent-seeking”, a busca de rendas sem a contrapartida da criação de valor que beneficie a sociedade. Mecanismos pouco transparentes induzem esse tipo de busca de rendas, e têm, portanto, diversas consequências negativas sobre a atividade econômica. Existem vários exemplos, como as regras tributárias ou de comércio exterior em que há complexidade excessiva das normas e procedimentos, caracterizadas pelo grande número de exceções e casos particulares. A pouca transparência dos mecanismos permite a sobrevivência de empresas ineficientes, que muitas vezes se especializam em tirar proveito da complicação e das incongruências das regras e leis, em vez de aperfeiçoar seus processos produtivos e comerciais. Evidentemente, são casos que afetam negativamente a produtividade da economia.

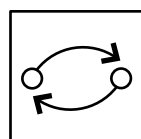
A proteção a determinado grupo com frequência significa prejuízo para outros, o que ocorre de forma muito menos perceptível e transparente do que o ganho dos diretamente beneficiados. Por exemplo, as regras de conteúdo nacional protegem alguns setores pouco competitivos, implicando aumento de custo para 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.

Tratamento similar a grupos economicamente semelhantes.



HORIZONTALIDADE NA POLÍTICA

Políticas públicas devem ser horizontais, com regras simples e homogêneas nas questões tributárias, evitando subsídios cruzados, que geram distorções e têm um custo elevado e pouco transparente. É fundamental que os custos das políticas públicas sejam claramente comunicados à sociedade. As exceções tributárias e a multiplicidade de casos especiais tornam as regras complexas e criam obrigações distintas para atividades produtivas equivalentes. Esta diferenciação artificial, por sua vez, distorce as decisões privadas de produção e resulta em insegurança jurídica.



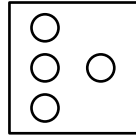
TRANSFERÊNCIA DE RENDA

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 para serem providos como benefícios. As famílias de baixa renda podem ser homogêneas em sua fragilidade, mas 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.



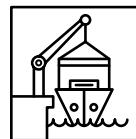
Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:
- Governança das Políticas Públicas



INDEPENDÊNCIA

As políticas públicas devem ser avaliadas de forma independente em relação ao Poder Executivo.

As informações referentes aos incentivos setoriais concedidos devem estar disponíveis para permitir a análise de resultados por órgãos que tenham independência perante o gestor público. A transparência também é a base para a deliberação democrática sobre as políticas que devem ser ampliadas e as que devem ser reduzidas ou interrompidas. Por exemplo, na política fiscal pode-se criar o Conselho de Avaliação Fiscal independente, nos moldes do Congressional Budget Office (CBO norte-americano; o exemplo australiano também é interessante). O mandato desse órgão independente deve ser o de realizar e divulgar estudos e projeções sobre a política fiscal, baseados na mesma informação disponível para o governo. O objetivo é 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.



INFRAESTRUTURA

Os investimentos em infraestrutura precisam de previsibilidade nos processos de aprovação e acompanhamento. Assim, esses trâmites têm de ser reformulados, com a adoção de regras, alçadas e procedimentos racionais e 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 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. A questão fundamental, portanto, não é o grau de importância a ser dado a temas como meio ambiente ou proteção de minorias, algo a ser definido pelos poderes públicos em consonância com os requisitos fundamentais do estado de direito e a vontade popular expressa pelo voto. A questão é, uma vez estabelecidos pesos e prioridades, permitir de forma célere e racional que os projetos sejam avaliados e liberados (ou não), de forma a não criar atrasos e empecilhos desnecessários a empreendimentos que, assim como a proteção do meio ambiente e das minorias, atendem ao interesse coletivo e trazem benefícios sociais. Os mandatos das agências devem ser precisamente delimitados, reduzindo-se a sobreposição de atribuições que hoje caracteriza diversas áreas que participam do processo de aprovação e acompanhamento dos investimentos. As soluções para a infraestrutura e seus diversos impactos e custos de oportunidade devem ser considerados de forma integrada. O objetivo é permitir decisões colegiadas e a melhor governança dos processos, para dar maior previsibilidade e transparência nas decisões de investimento.

“

*É preciso estabelecer uma
trajetória, ainda que indicativa,
para o gasto público.*”

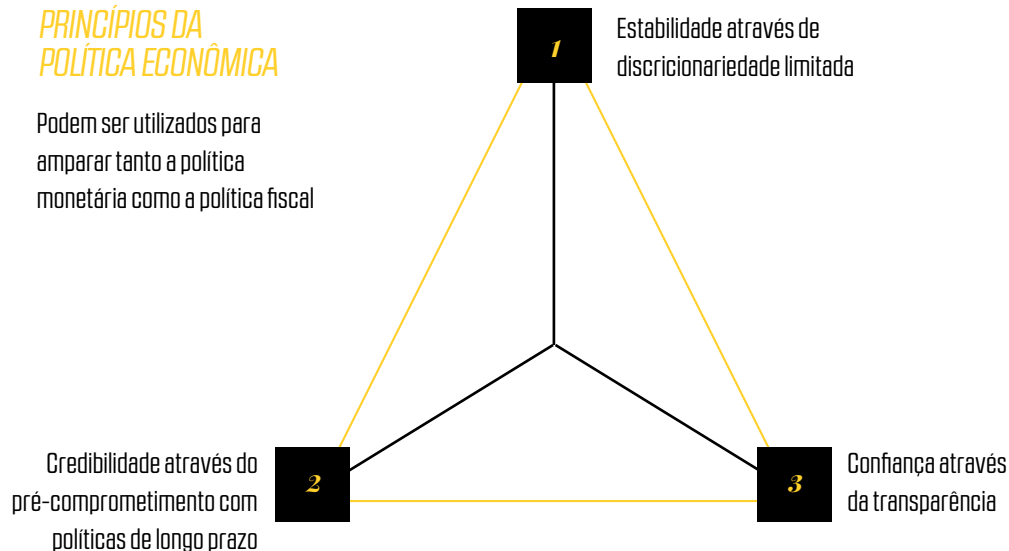
3

PROPOSTAS DE POLÍTICA MONETÁRIA E FISCAL

A visão mais moderna e evoluída sobre um arcabouço de política econômica adequado prevê a conciliação entre o regime de regras rígidas e o 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 que se possam mitigar os efeitos de choques inesperados e de mudanças estruturais. Para tornar essa flexibilidade compatível com a preservação da credibilidade, as políticas devem ser genuinamente saudáveis no longo prazo – é preciso 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:

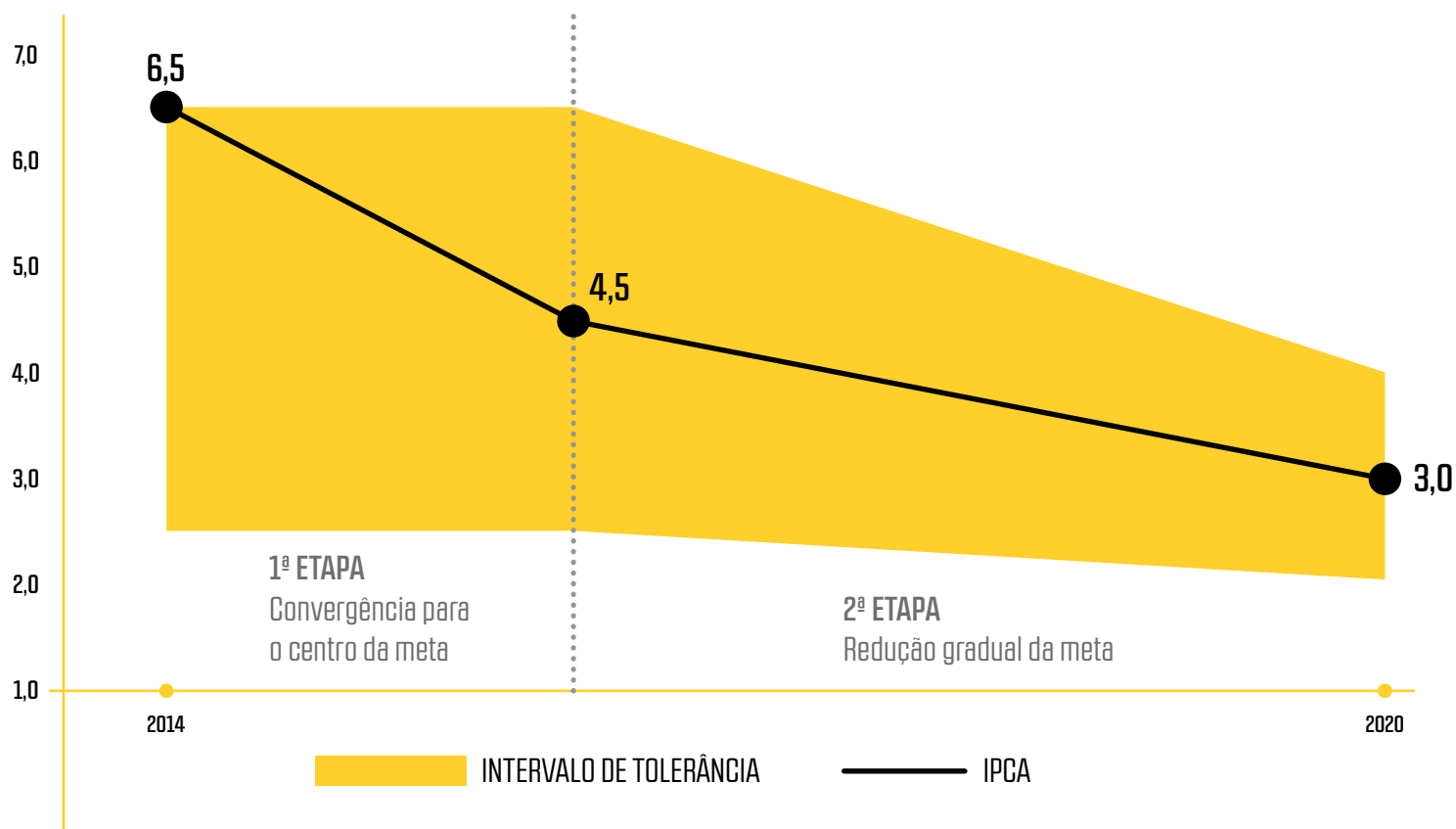
PRINCÍPIOS DA POLÍTICA ECONÔMICA

Podem ser utilizados para
amparar tanto a política
monetária como a política fiscal



*Discricionariedade: Flexibilidade para tomar decisões.

METAS PARA A INFLAÇÃO



Na política monetária, o regime de metas para a inflação precisa assegurar a convergência da inflação brasileira para a internacional. Numa primeira etapa, é necessária uma convergência para o atual centro da meta (4,5%) nos próximos anos. Posteriormente, a meta deve ser gradualmente reduzida até 3%.

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

POLÍTICA FISCAL

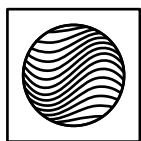
Na política fiscal, podemos resumir nossas análises e propostas da seguinte forma:



TRAJETÓRIA PARA A DÍVIDA BRUTA

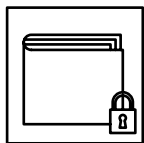
A deficiência de investimentos na economia brasileira tem importantes causas fiscais, inclusive pela pressão que os déficits exercem sobre os juros da economia. A responsabilidade fiscal permanece, portanto, essencial para o crescimento do Brasil e será fortalecida pela enunciação clara da estratégia econômica do governo, evitando surpresas e desconfiças, o que é 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 sirva para a derivação explícita das metas de superávit primário, será um primeiro passo nessa direção. Uma política desse tipo pode lançar as bases para a restauração da credibilidade fiscal, de maneira a fortalecer a confiança e as relações com o setor produtivo.***

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



COMBATE A DISTORÇÕES

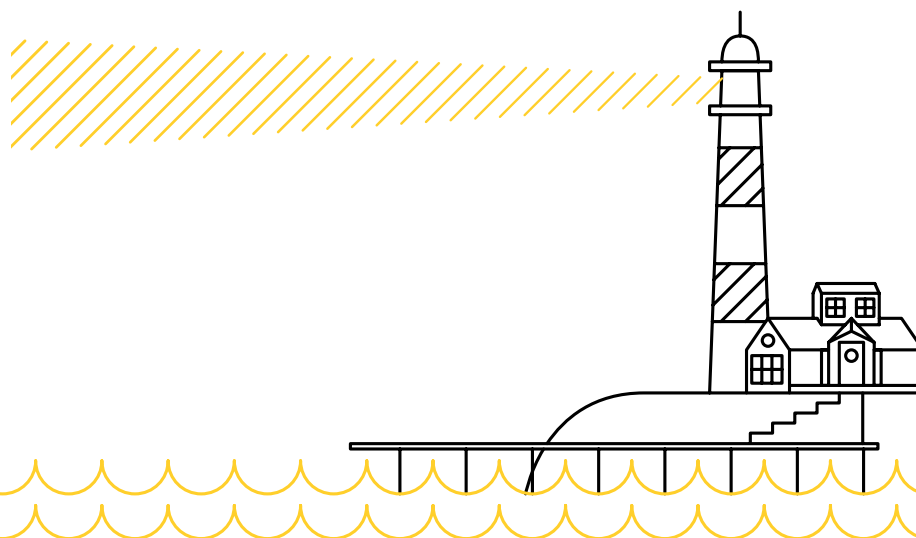
O crescimento da despesa obrigatória e da carga fiscal tem fortes implicações para o desenvolvimento, não obstante os ganhos em equidade e capacidade de acumulação de capital humano que boa parte do gasto social proporciona. O sistema tributário hoje combina elevadas alíquotas, mecanismos complexos para proteger a arrecadação, multiplicidade de bases de tributação e persistente “guerra fiscal” – um conjunto de características que distorce os incentivos econômicos. Como resultado, 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 em relação aos impostos indiretos. Para estimular o investimento baseado em fundamentos econômicos saudáveis e a expansão das empresas sem receios quanto à transição de regime tributário, uma agenda básica inclui: (i) unificar o regime cumulativo do COFINS; (ii) facilitar a apropriação de créditos tributários ao longo da cadeia produtiva; (iii) acelerar o ressarcimento desses créditos quando for o caso; e (iv) harmonizar os diversos regimes desenhados para a micro, pequena e média empresa.**



DIMINUIR GASTOS

É preciso estabelecer uma trajetória, ainda que indicativa, para o gasto público, notadamente para a despesa corrente.

Desta forma, seria mais fácil para o governo se concentrar em reduzir o atual ônus que a complexidade das regras tributárias representa para empresas e trabalhadores.



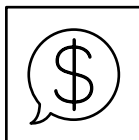
Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:

- Aprimorando a Política Econômica
- Robustez Fiscal e Qualidade do Gasto como Ferramentas para o Crescimento
- Propostas para Melhorar a Qualidade do Sistema Tributário



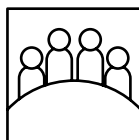
AVALIAÇÕES

Para dar sustentabilidade a qualquer trajetória do gasto público, é preciso aprimorar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação dos resultados dessa despesa. Para isso devem ser implantados programas voltados à medição de resultados e custos. Também é preciso complementar o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) com um sistema de informação para gestão, que acompanhe o gasto desde sua origem, explicitando objetivos, interações e agentes responsáveis. O modelo básico são os ERP - enterprise resource planning -, sistemas integrados de gestão já comuns nas empresas. Um sistema desse tipo no âmbito do Siafi pode incorporar de maneira integral a verificação da conformidade legal ainda durante a execução do gasto, reduzindo o custo de implementação e monitoramento, e permitindo que a auditoria pública concentre-se na efetividade da despesa. Outra vantagem é a de proporcionar expressivos ganhos de eficiência nos dispêndios diretos e nas transferências, o que pode ser reforçado pela maior atenção à análise de políticas públicas e pela valorização do processo orçamentário, em que se explicitem os custos das escolhas dos gastos e de seu financiamento. A explicitação dos custos e dos benefícios de projetos de investimento, como iniciado no Programa Piloto de Investimento (PPI), lançado em 2005, pode dar maior transparência às decisões alocativas do governo e prover ferramentas para a verificação dos resultados alcançados.



DIVULGAÇÃO DE GASTOS

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)). A intenção é facilitar 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.



CRIAÇÃO DE CONSELHOS

Nesse sentido, como mencionado na seção anterior, **pode ser útil criar um Conselho de Avaliação Fiscal independente do Executivo.** O mandato deste órgão deve ser o de tornar disponíveis 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 deve 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 pode fortalecer o pacto federativo.



“

*A sociedade merece saber
qual o impacto líquido das
decisões para seus cidadãos.*”

4

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A REGULAÇÃO ECONÔMICA

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

A participação do setor privado no investimento de infraestrutura permanece como uma importante maneira 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 adequadas de repartição de risco com o setor privado. Bem desenhadas, essas regras podem evitar garantias excessivas do governo e permitir uso mais intensivo do 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 redução do risco macroeconômico permite a tomada mais eficiente de decisões individuais.
- A competição nas concessões conduz ao 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 reforçando o bom funcionamento do sistema de mandatos fixos para os seus diretores, com nomeações baseadas na capacidade técnica.**
- 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 Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em condições negociadas pelo País.

No debate público deve-se distinguir entre regulação e agências reguladoras. O conceito de agência reguladora é especialmente importante no caso de monopólios naturais associados a elevados investimentos privados, em que a escala mínima eficiente é tamanha que não comporte mais que um agente explorando aquele mercado.

Pense em duas companhias construindo ferrovias, lado a lado: ambas terminariam indo a bancarrota.

Nessa situação, o agente privado que precisa investir vultosas quantias, com retorno no longuíssimo prazo, requer alguma garantia de que o governo não se utilizará de expedientes para extrair 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 nível que remunera de forma compensatória o capital investido. **A agência reguladora faz com que o marco regulatório seja implementado de forma equidistante entre os interesses da iniciativa privada e aqueles da administração direta, que leva naturalmente em conta os interesses dos consumidores, que também são eleitores.**

Com esse pano de fundo, é fácil ver que no Brasil temos diversos anacronismos: (i) agências reguladoras que não são 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 nossas agências reguladoras 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.

“

Todas as novas políticas, programas e projetos, sejam associados a receitas, capital, ou regulação, deveriam estar sujeitos a uma abrangente, ainda que proporcional, análise, sempre que aplicável, de forma a melhor promover o interesse público”

”

“LIVRO VERDE”, EDITADO PELO TESOURO DO REINO UNIDO

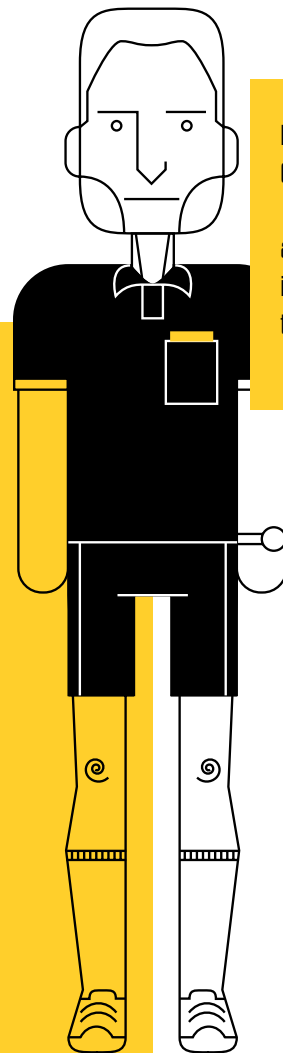
Diversos países tornaram a análise de custo-benefício obrigatória e alguns deles foram mais longe: determinaram poderes de veto aos projetos que falham em cumprir o requisito mínimo, i.e., benefícios superiores aos custos.

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 que ser obrigatoriamente instruídos com análise de custo-benefício ou de impacto regulatório elaborada pela SEAE/MF. A análise deve ser considerada requisito formal obrigatório para a apreciação de novas leis, normas ou políticas (ao menos no âmbito do Executivo).

A seguir, propomos nove passos para a regulação econômica e a 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 os efeitos dos programas alternativos;
- V.* Estimar os custos dos programas e das medidas;
- VI.* Traduzir os impactos identificados acima em termos monetários;
- VII.* Comparar custos e benefícios de cada uma das alternativas e identificar as que tiverem resultado líquido positivo;
- VIII.* Conduzir análise de sensibilidade a fim de verificar em que medida o seu resultado 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 da análise custo-benefício, parecem ser aceitáveis.

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

$$3 \times 2$$

MELHORAR A QUALIDADE DO JOGO

as regras devem ser, na medida do possível, submetidas à
análise prévia de custo-benefício.

Mesmo que se aceitem projetos com custos acima do benefício percebido, a sociedade merece saber quando se tomam decisões que aparentemente trazem impacto líquido negativo para os cidadãos. É necessário criar um ambiente institucional no Brasil que seja condizente com o aumento no nível e na qualidade do investimento público e privado.



Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob
a Luz do Sol:
- Governança das Políticas Públicas



QUESTÃO URBANA

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 sobre o tema na coletânea de artigos em que se baseou este documento.



Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:
- Política Urbana



2050

6 bilhões

de pessoas morando em cidades

75% a 80% da população total

5

“

Medidas que aumentem a produtividade do trabalhador são fundamentais para que a economia passe a crescer num ritmo mais elevado, mesmo com expansão mais lenta da força de trabalho.

”



O DESAFIO DA DEMOGRAFIA E A CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO AO CRESCIMENTO

O Brasil está vivendo uma mudança estrutural profunda: 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 trabalhadores 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 redução do crescimento da força de trabalho. De país com mão-de-obra abundante passamos para a situação de escassez. Para sustentar taxas mais elevadas de crescimento econômico num ambiente de declínio da população economicamente ativa e enfrentar os problemas de competitividade, algumas medidas podem ser tomadas, e outras evitadas.



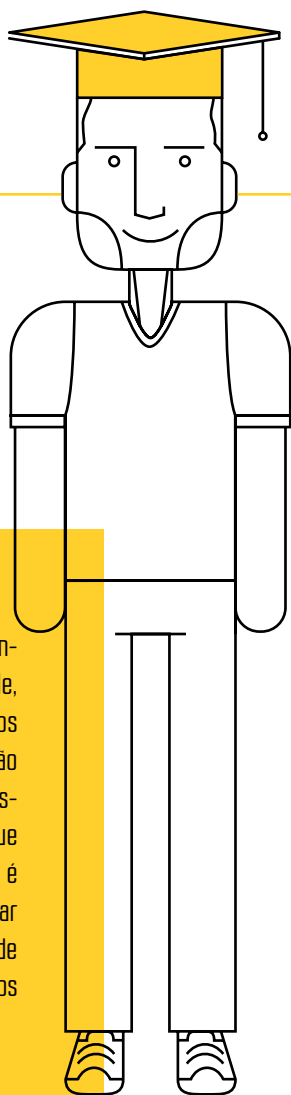
Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:
- Demografia, Reformas e Bonança Externa
- Medidas para Elevar a Contribuição do Trabalho ao Crescimento Econômico e Melhorar a Competitividade

MEDIDAS QUE AUMENTAM A PRODUTIVIDADE DO TRABALHADOR

Medidas que aumentem a produtividade do trabalhador são fundamentais para que a economia passe a crescer num ritmo mais elevado, mesmo com expansão mais lenta da força de trabalho.

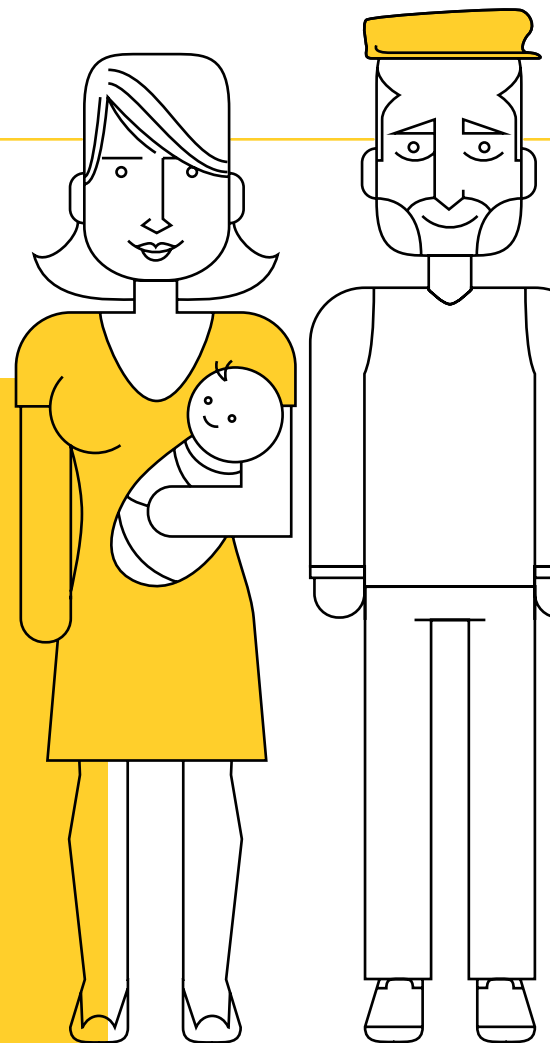
EDUCAÇÃO

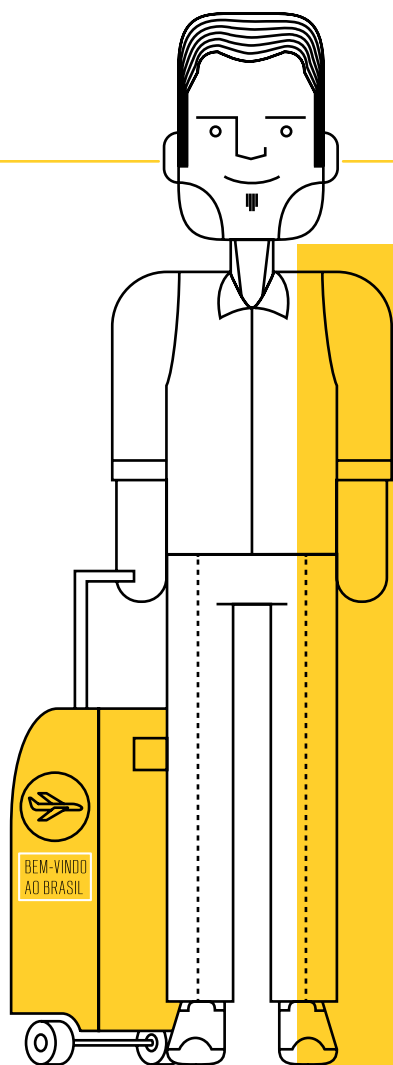
Melhoria da educação, principalmente da sua qualidade, e maior alocação de recursos na educação primária terão efeitos positivos. São crescentes as evidências de que a qualidade da educação é mais importante para explicar a diferença de produtividade entre os países do que os anos de estudo.



AUMENTO DO NÚMERO DE PESSOAS NA FORÇA DE TRABALHO

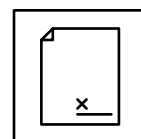
A taxa de participação do trabalho na economia (relação entre o número de pessoas trabalhando e o número de pessoas em idade de trabalhar) no Brasil é inferior à de diversos países. Medidas que estimulem o retorno de pessoas para a força de trabalho podem colaborar para suavizar o declínio da contribuição do trabalho para o crescimento, decorrente do menor aumento da população.





POLÍTICAS DE ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA

Políticas que facilitem a absorção de mão-de-obra qualificada do exterior podem contribuir para aumentar a oferta de trabalho, com impactos positivos na produtividade. Há estudos que indicam 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, oito. É possível, portanto, diminuir a burocracia, com a exigência de menos documentos e redução no tempo de emissão do visto, para estimular a imigração. São medidas relativamente fáceis de tomar, que podem aumentar a força de trabalho, particularmente nos setores de maior grau de qualificação.



ÊNFASE NO NEGOCIADO EM RELAÇÃO AO LEGISLADO

Modificar a lei para que os contratos negociados entre as partes prevaleçam. Desta forma, introduz-se mecanismo que permite aumentar a produtividade do trabalho, fator fundamental para o aumento do salário real no longo prazo.



6

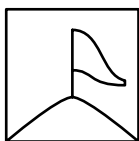
“

Todas as pessoas deveriam ter condições iniciais parecidas, para poderem exercer livremente suas escolhas e também contribuir para o crescimento e desenvolvimento do país, através de um mercado competitivo.”

PROPOSTAS PARA A EDUCAÇÃO

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 transferência monetária desde que seus filhos frequentem a escola e façam exames de saúde. Essas políticas 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 deste século, dando origem ao Bolsa Família. Esses programas de transferência de renda condicionada são considerados políticas sociais entre as mais modernas e eficazes no mundo atual.



CONQUISTAS

Várias avaliações de impacto realizadas sobre o Bolsa Família mostram que o programa foi efetivo em aumentar o acesso à escola das famílias mais pobres e diminuir a pobreza extrema e a desigualdade.



DESAFIOS

Entretanto, programas de transferência de renda não são suficientes para dar condições iniciais similares para todos, independentemente do contexto social de cada um. A desigualdade de renda continua elevada no Brasil, e a mobilidade entre as gerações ainda é das mais baixas do mundo.

Mesmo que as famílias mais pobres tenham colocado seus filhos na escola, as condições precárias nos primeiros anos de vida e a baixa 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 ingressar no mercado de trabalho com condições de obter emprego qualificado no setor formal da economia. Esse problema é um dos maiores desafios da agenda social.

Sugerimos dois princípios para continuar a transformar a vida das famílias mais pobres:

EDUCAÇÃO



Melhorar a qualidade da educação, por meio de programas em que o governo federal incentive Estados e municípios a adotarem práticas eficazes para melhorar o aprendizado nas escolas públicas.

*DESENVOLVIMENTO
INFANTIL*



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.

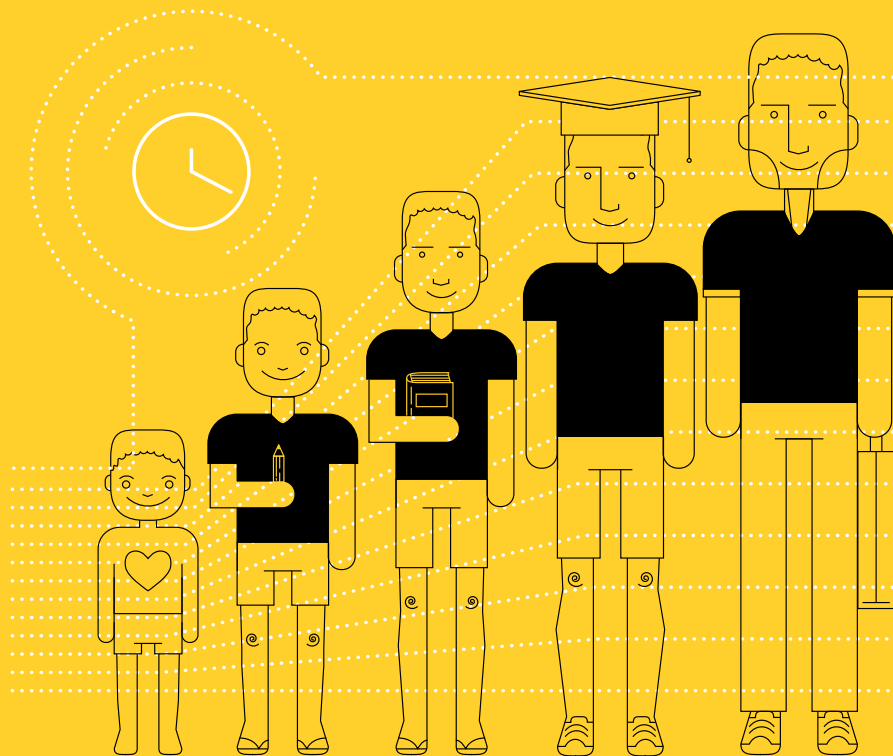
Existem várias propostas específicas na área de educação e políticas sociais que seguem esses princípios. Propostas para melhorar a qualidade da educação:

- O piso salarial dos professores 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.
- Programa de Incentivo à Efetividade (PIE) - transferir parte dos recursos da União aplicados no ensino básico para os Estados e municípios com base num indicador de eficiência educacional de cada unidade da Federação. As unidades que mais evoluírem nesse indicador obterão mais recursos do programa, e o governo federal poderá colaborar para o alcance das metas. Sugerimos os seguintes itens para compor o indicador.

COMPOSIÇÃO DO INDICADOR DE EFICIÊNCIA EDUCACIONAL

- 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 dos professores, com premiação aos bons e demissão dos piores;
- 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 definir visitas às famílias mais pobres e estimular os pais das crianças, com a aplicação de um currículo específico para promover o desenvolvimento saudável nos primeiros anos de vida (antes da escola) e evitar problemas de estresse continuado. Detectar problemas de desenvolvimento infantil e encaminhar as crianças com dificuldades para especialistas.



Seja mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:
- Transformando a Vida dos Mais Pobres



“

Para ultrapassar a armadilha da renda média é imperativo que deixemos 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.”

ABERTURA DA ECONOMIA COMO UM CATALIZADOR DO CRESCIMENTO

Nos últimos tempos, o Brasil tem se afastado progressivamente das correntes mais dinâmicas do 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 25o posição no mundo, apesar de o PIB brasileiro ter sido o sétimo maior do mundo. Trata-se de uma anomalia: a Comunidade Europeia (CE), por exemplo, ocupou o primeiro lugar no mundo tanto em termos de PIB como de exportações. Os Estados Unidos 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 do 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, da China e de 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 deixemos 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 tem como objetivo que o País dependa majoritariamente da sua plataforma exportadora, pois o Brasil é muito grande para isto. Mesmo no caso de sucesso extraordinário de um programa de integração à economia global, em que a participação das exportações no PIB dobre de seu valor atual, atingindo 25% do PIB, elas ainda representariam apenas um quinto da demanda agregada no País – 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.

ABERTURA DA ECONOMIA

Merecem atenção tanto as políticas internas que incidem sobre o comércio exterior quanto a estratégia de negociação comercial:

- Essa estratégia deve contemplar a redução do custo Brasil, assim como acordos preferenciais de comércio.
- A política de comércio exterior deve estar associada às políticas públicas voltadas à recuperação da produtividade e da competitividade e à promoção 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 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.



 Saiba mais na Coletânea de Capítulos da Agenda Sob a Luz do Sol:
- Integrar para Crescer: o Brasil na economia mundial

Esta agenda Sob a Luz do Sol é uma obra viva. Vai sendo atualizada e renovada à medida que o tempo passa. O debate continua aberto e as sugestões são muito bem-vindas. Encorajamos leitores mobilizados por este material a questioná-lo e mandarem seus comentários.



SAIBA MAIS

CAPÍTULO DA COLETÂNEA	AUTOR	Pág.
A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo	Mário Mesquita	3
Desaceleração recente da economia	Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel Pessoa	15
Aprimorando a política econômica	Daniel Luiz Gleizer	31
Demografia, reformas e bonança externa	Affonso Pastore e Maria Cristina Pinotti	41
Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento	Joaquim Vieira Ferreira Levy	51
Propostas para melhorar a qualidade do sistema tributário	Bernard Appy	66
Medidas para elevar a contribuição do trabalho ao crescimento econômico e melhorar a competitividade	Aurélio Bicalho e Ilan Goldfajn	69
Governança das Políticas Públicas	Marcos de Barros Lisboa	78
Transformando a vida dos mais pobres	Naercio Menezes Filho	92
Política urbana: contribuição para “Sob a Luz do Sol – Uma Agenda Para o Brasil”	Philip Yang	102
Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial	Edmar Bacha	106

COORDENAÇÃO DESTA EDIÇÃO: **Ilán Goldfajn, Renata Loew Weiss**

FOTOGRAFIAS: **Renato Stockler**

Jornalista, fotógrafo e diretor, trabalha com sob a perspectiva documental, visando a geração de impacto através de iniciativas coletivas e do diálogo entre todos os setores da sociedade. Participou de exposições coletivas e individuais no Brasil entre as quais destacamos o projeto “Terrão de Cima” em 2014, na galeria Nike 1994, republicado em mais de 23 países.

As fotos selecionadas buscaram trazer a incidência da luz do Sol sobre diferentes contextos do cotidiano brasileiro. A luz e a ausência dela criam uma nova percepção sobre o mesmo espaço.

DESIGN GRÁFICO E EDITORAÇÃO: **FIB | Fábrica de Ideias Brasileiras**
fabricaideiasbrasil.com.br

S O B
A L U Z
D O
S O L