



RESUMO

CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Coordenação

Marcos Mendes,
Fernando Veloso e
Vinícius Botelho



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Todos buscamos crescimento com inclusão social.

Não há atalhos. Inclusão social duradoura precisa de crescimento econômico sustentável, e este só acontece num ambiente de estabilidade econômica e avanço da produtividade.

Podemos encaminhar tudo isso no Brasil, acertando três grandes desafios que são tratados neste trabalho: desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade.

Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir é mais uma contribuição do **Centro de Debate de Políticas (CDPP)** para que tenhamos um país mais justo e próspero.

Os artigos reúnem a contribuição de renomados especialistas em suas áreas, e focam não apenas em diagnósticos mas sugerem alternativas para serem debatidas com a sociedade brasileira, na busca de avançarmos nesses bons caminhos.

Fábio Colletti Barbosa

Empresário, é sócio-fundador e diretor do CDPP



RESUMO

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

RESUMO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Caminhos do desenvolvimento : estabilizar,
crescer, incluir : resumo / coordenação Marcos
Mendes, Fernando Veloso, Vinícius Botelho. --
1. ed. -- São Paulo : Centro de Debate de
Políticas Públicas - CDPP, 2026.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-987137-5-1

1. Administração pública 2. Economia -
Brasil - Aspectos sociais 3. Finanças públicas
4. Política social 5. Produtividade I. Mendes,
Marcos. II. Veloso, Fernando. III. Botelho,
Vinícius.

26-341185.0

CDU-34:336

Índices para catálogo sistemático:

1. Finanças públicas 34:336

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Autores

Coordenadores

Marcos Mendes

Doutor em Economia. Pesquisador associado do Insper. Consultor Legislativo do Senado (licenciado).

Fernando Veloso

Diretor de pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Vinícius Botelho

Economista, mestre pela PUC-Rio e doutor pelo Insper, com doutorado-sanduíche na Universidade de Chicago. Foi secretário do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Cidadania.

Colaboradores

Alan Leal

Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, é pesquisador-sênior no Climate Policy Initiative/PUC-Rio.

Ana Carla Abrão

Economista, CEO da Open Finance Brasil.

André Portela Souza

Professor titular de Políticas Públicas da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e diretor do centro de estudos FGV Clear.

Angela Magalhães Gomes

Engenheira, diretora da PSR Energy.

Beatriz Kira

Professora de Direito na Universidade de Sussex, Reino Unido.

Bernardo Corrêa

Sócio da Catavento Consultoria.

Bernardo Schettini

Consultor legislativo do Senado.

Bolívar Moura Rocha

Sócio da consultoria Moura Rocha & Malan. Advogado, ex-integrante do governo federal.

Carlos Ari Sundfeld

Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público.

Clarissa Lins

Sócia-fundadora da Catavento Consultoria.

Cláudio R. Frischtak

Foi principal *economist* do Banco Mundial e diretor de país do International Growth Center na London School of Economics.

Cristiane Alkimin Junqueira Schmidt

Doutora em Economia pela EPGE/FGV e visiting scholar por Columbia, NY. É presidente da MSGas e da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE).

Daniel Borges

Economista sênior com mais de 20 anos de experiência em gestão fiscal e finanças públicas. Foi diretor no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, além de consultor do FMI e do Banco Mundial.

Diogo Mac Cord

Ex-secretário especial de desestatização do Ministério da Economia. Mestre em Administração Pública (Harvard) e doutor em engenharia (USP).

Elena Landau

Economista e advogada, é sócia do escritório Sergio Bermudes Advogados. Foi diretora de Desestatização do BNDES e presidente do Conselho de Administração da Eletrobras.

Erickson Araújo Santana de Oliveira

Advogado e sócio de Levy & Salomão Advogados.

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do IBRE-FGV.

Fernando de Holanda Barbosa Filho

Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV-IBRE). Foi secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia e secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Gabriel Cozendey

Pesquisador sênior e mestre em Direito da Regulação pela FGV.

Gabriela Henrique Zangiski

Doutora em Economia pela FGV- EPGE, pesquisadora sênior no CPI/PUC-Rio, com ênfase em pastagens e uso da terra.

Guilherme Ferreira

Sócio-sênior da Catavento Consultoria.

Guilherme V. Marçal de Freitas

Mestre em Economia (EESP-FGV) e Economista no time de Pesquisa Econômica da Stone.

Gustavo Ribeiro Soares Pinto

Pesquisador sênior do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e professor Agregado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Helio Tollini

Consultor de Orçamento aposentado da Câmara dos Deputados.

Hélio Zylberstajn

Professor sênior da Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA/USP) e coordenador do Salariômetro da Fipe.

Jessika Moreira

Diretora-executiva do Movimento Pessoas à Frente.

João Pedro Arbache

Pesquisador Sênior no Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e mestre em Economia pela PUC-Rio.

Juliano Assunção

Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio e diretor-executivo do Climate Policy Initiative (CPI).

Laura Almeida R. de Abreu

Professora e pesquisadora do Insper e coordenadora-executiva do Núcleo de Política Educacional e Inclusão Produtiva do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP) do Insper.

Laura Muller Machado

Professora do Insper, foi Secretária de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e coordenadora do núcleo de Educação e Inclusão Produtiva no Insper.

Leandro da Rocha

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Leonardo Rolim

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados na área de Seguridade Social.

Lorena Mello e Figueiredo

Doutoranda em Direito na USP e mestre em governança, política e planejamento urbanos pela Sciences Po. Pesquisadora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV Clear).

Lucas Afflalo

Pesquisador do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio).

Marcelo Fernandez Trindade

Advogado, é professor do Departamento de Direito da PUC-Rio. Foi diretor e presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Mario Mesquita

Economista-chefe do Itaú-Unibanco e doutor pela Universidade de Oxford. Foi diretor de Política Econômica do Banco Central do Brasil entre 2006 e 2010.

Naercio Menezes Filho

Professor do Insper e da USP. Diretor do Centro Brasileiro de Pesquisa Aplicada à Primeira Infância.

Otávio J. G. Sidone

Doutor em Economia e auditor federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

Paulo Bijos

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e especialista em Orçamento Público.

Pedro da Motta Veiga

Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio-diretor da Ecostrat Consultores.

Pedro H. Chaves Maia

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e professor na FGV-EPGE.

Pedro Schneider

Superintendente de pesquisa econômica do Itaú-Unibanco e mestre em Economia pela USP.

Ricardo Paes de Barros

Professor titular da Cátedra Instituto Unibanco no Insper, doutor em Economia pela Universidade de Chicago, com trajetória de mais de 30 anos de pesquisa sobre políticas públicas no Ipea.

Rogério Nagamine Costanzi

Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid e Mestre em Economia USP. Foi Subsecretário e Diretor do Regime Geral de Previdência Social e Assessor Especial do Ministro da Previdência Social. Trabalhou na OIT.

Sandra Polónia Rios

Economista, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).

Sergio Firpo

Professor de Economia e Coordenador Acadêmico do Observatório da Qualidade do Gasto Público do Insper.

Sérgio Wulff Gobetti

Doutor em Economia pela UnB e pesquisador de carreira do Ipea.

Thaís Vizioli

Doutoranda em Economia, é auditora federal de Finanças e Controle do Tesouro Nacional.

Thales Guimarães

Economista do Itaú-Unibanco especialista em política fiscal e mestre em economia pela PUC-Rio.

Vanessa Rahal Canado

Professora sênior *fellow* e coordenadora do Núcleo de Tributação do Insper.

Vera Monteiro

Professora de Direito Administrativo na FGV Direito SP e presidente do conselho do Movimento Pessoas à Frente.

Vinicius Carrasco

Sócio-diretor da Stone e professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).



As opiniões expressas no livro são exclusivamente das autoras e dos autores. Não refletem, necessariamente, a visão dos órgãos a que foram ou são vinculados, tampouco as do CDPP e de seus associados.

Sumário

<u>Apresentação</u>	15
----------------------------------	-----------

<u>Volume 1 – Reformas fiscais</u>	23
---	-----------

1. <u>Diagnóstico da insustentabilidade fiscal e quantificação do ajuste necessário</u>	25
2. <u>Desindexação de despesas frente ao salário mínimo</u>	25
3. <u>Desvinculação entre receitas e despesas</u>	25
4. <u>Racionalização do superávit financeiro da União</u>	26
5. <u>Regime Geral de Previdência Social - RGPS</u>	26
6. <u>Previdência dos militares</u>	27
7. <u>Previdência dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos</u>	28
8. <u>Regime especial de previdência do microempreendedor individual (MEI)</u>	29
9. <u>Racionalização do Auxílio Doença e BPC</u>	29
10. <u>Seguro-Defeso</u>	30
11. <u>Reforma administrativa</u>	31
12. <u>Supersalários</u>	33
13. <u>Estados e municípios</u>	34
14. <u>Emendas parlamentares</u>	35

15. Fundeb.....	36
16. Partilha das participações governamentais nas rendas de petróleo e gás	37
17. Nova lei de finanças públicas	37
18. Instituição Fiscal Independente (IFI)	38
19. Limite de despesa dos poderes autônomos da União.....	38
20. Imposto de Renda	39
21. Regimes Simplificados/Diferenciados para Micro e Pequenas Empresas.....	40
22. Contribuições previdenciárias sobre a folha de salários.....	41
23. Avaliação e revisão de gastos tributários.....	41
24. Privatização e desmobilização patrimonial.....	42

Volume 2 – Reformas para aumentar a produtividade..... 45

1. Propostas para o mercado de crédito	46
2. Open Finance: competição e eficiência no Sistema Financeiro Nacional	48
3. Proposta de melhoria da estrutura dos reguladores do mercado financeiro e de capitais	48
4. Efeitos econômicos dos regimes simplificados.....	49
5. Reforma da política comercial brasileira	49
6. Concorrência e regulação: por uma agenda <i>pro-competition</i> e não <i>pro-business</i>	51
7. O desafio da modernização da infraestrutura no Brasil.....	53
8. Distorções no setor elétrico brasileiro – diagnóstico e propostas de mitigação	55
9. Oportunidades para o Brasil na transição energética.....	58
10. Restauro florestal e produtividade na Amazônia	60
11. Governança e impactos de projetos de logística no Brasil.....	61

<u>12. O Plano Safra como instrumento de competitividade para a agropecuária brasileira.....</u>	62
<u>13. Produtividade e plataformas digitais.....</u>	63
<u>14. Ajustes estruturais no mercado de trabalho.....</u>	64
<u>15. Desafios para aumentar o aprendizado nas escolas.....</u>	66
<u>16. Reforma administrativa com foco na gestão de pessoas: propostas legislativas.....</u>	68
<u>17. Para avançar na governança das estatais de capital aberto.....</u>	70
<u>18. Melhoria da governança das políticas de produtividade.....</u>	71

Volume 3 – Reformas das políticas sociais..... 73

<u>1. Programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional para a inclusão produtiva.....</u>	74
<u>2. Diretrizes para intervenções que objetivem superar a pobreza.....</u>	74
<u>3. Governança do monitoramento e avaliação de políticas sociais.....</u>	75
<u>4. Políticas públicas para a Primeira-Infância.....</u>	75
<u>5. Mobilidade social e inclusão produtiva das famílias de baixa renda.....</u>	76
<u>6. A transformação do Abono Salarial em Benefício de Inclusão Previdenciária.....</u>	76
<u>7. Revisitando o Programa de Responsabilidade Social.....</u>	76

APRESENTAÇÃO

RESUMO

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este trabalho parte de um princípio simples: não há inclusão duradoura sem crescimento sustentado nem crescimento sustentado sem estabilidade. O Brasil precisa reconstruir seus fundamentos fiscais, elevar estruturalmente sua produtividade e transformar expansão econômica em mobilidade social concreta. O trabalho contou com a participação de diversos especialistas que, gentilmente, cederam parte do seu tempo e esforço em prol de uma iniciativa de interesse coletivo.

Para escapar do seu histórico de baixo crescimento, pobreza e desigualdade, o Brasil precisa resolver três problemas centrais, relacionados entre si: (1) desequilíbrio fiscal crônico, (2) baixa eficácia das políticas sociais e (3) baixa produtividade da economia.

Os autores, em vários casos, apresentam propostas diferentes para um mesmo problema, de modo que o documento contém um leque rico e diversificado de medidas a serem discutidas na arena política.

Textos completos com diagnóstico e propostas estão disponíveis em três volumes que abordam cada uma das dimensões tratadas: fiscal, social e produtividade. O presente volume, mais compacto, contém um resumo dos diagnósticos e lista as propostas contidas nos três volumes.

Os três problemas aqui tratados – desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade – se retroalimentam e, por isso, precisam ser resolvidos em conjunto.

O desequilíbrio fiscal gera inflação e juros altos. Isso piora a pobreza e a desigualdade. A inflação corrói a renda dos mais pobres. Os juros altos transferem renda para os mais ricos. Em consequência, amplia-se a demanda por políticas assistenciais e redistributivas, que agravam o déficit público, alimentando um ciclo vicioso.

Em paralelo, políticas sociais mal desenhadas, que entregam benefícios de valor elevado a famílias de renda média e alta, têm custo fiscal mais alto que o necessário, agravando o problema do déficit. Ao longo dos 10 anos entre 2014 e 2023, os gastos

com programas de transferência de renda¹ aumentaram, em termos reais, 142%, mas o total de pessoas pobres² caiu somente 11%.

Medidas danosas à produtividade, como crédito subsidiado e benefícios tributários concedidos a setores econômicos com capacidade de lobby, travam o potencial de crescimento da economia e geram recessões periódicas.

Em consequência, dificultam a superação da pobreza que decorreria de um crescimento mais rápido e menos volátil do PIB. Também aumentam a desigualdade, por distribuir benefícios a grupos empresariais. Fragilizam ainda as contas públicas, devido às renúncias tributárias e subsídios, além de gerar crise fiscal nas recessões que provocam.

Entre 1981 e 2024, o PIB per capita e a produtividade por hora trabalhada cresceram, em média, apenas 1,0% e 0,5% ao ano, respectivamente³, muito abaixo de outras economias emergentes, e com seguidas recessões. Uma política econômica nociva à produtividade, executada no período 2005-2015, resultou em uma queda do PIB per capita de 7,5% entre 2014 e 2017.

No mesmo período, a taxa de pobreza subiu de 5,2% para 7,3%, aumentando o número de pessoas pobres em mais de 4,5 milhões, e a dívida bruta disparou de 54% para 72% do PIB.

Há, também, políticas sociais que prejudicam a produtividade, como um sistema de seguro-desemprego cujas regras estimulam a rotatividade da mão de obra, dificultando o treinamento, especialização e qualificação dos trabalhadores. Também afetam as contas públicas, como no caso do regime previdenciário do Microempreendedor Individual, que estimula a “pejotização” de empregados, corroendo a base de arrecadação da previdência.

O crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, de caráter obrigatório, que já representam mais da metade da despesa primária, acaba levando ao corte de despesas públicas discricionárias essenciais ao aumento da produtividade, tais como os investimentos em infraestrutura e o funcionamento de agências de Estado

1 Dados de repasses do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada extraídos do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025.

2 Linha de pobreza de US\$ 2,15 per capita por dia medidos em paridade do poder de compra segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE.

3 Fonte: Observatório da Produtividade Regis Bonelli do FGV IBRE.

necessárias à boa regulação do mercado, como Banco Central, agências reguladoras, IBGE, INPI, entre outras.

Desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade têm como causa importante a incapacidade da sociedade brasileira para criar instituições (leis e regras de comportamento) que protejam e priorizem o interesse coletivo, e restrinjam o avanço dos interesses individuais no processo de decisões e escolhas públicas.

Toda empresa gostaria de ter um regime tributário favorecido e mercado protegido. Toda família gostaria de receber transferências públicas e pagar menos impostos. Todo trabalhador, no setor público ou privado, gostaria de ter salário alto e proteção elevada contra o desemprego. Todo governador ou prefeito gostaria de poder gastar à vontade e mandar a conta para o Governo Federal. Cada segmento do setor público (saúde, educação, segurança pública, defesa) tem bons motivos para argumentar que uma parte do orçamento deve ser reservado para ele.

Ocorre que, se todos esses desejos forem concretizados, o Estado quebra, a economia não cresce, e a pobreza e desigualdade avançam. A busca da prosperidade individual, via políticas públicas de transferências e proteções, se transforma em fracasso coletivo.

Ao longo das últimas décadas, os mecanismos institucionais que deveriam impor limites ao avanço dos interesses privados sobre a coisa pública foram enfraquecidos, fragilizando a defesa do interesse coletivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o orçamento público são cada vez mais contornados e desacreditados. Despesas obrigatórias e vinculações de recursos se estabelecem por meio da lei do mais forte. O teto de gastos foi desmontado e substituído por um ineficaz “Novo Arcabouço Fiscal”.

Instituições de Estado, como as agências reguladoras, que têm por finalidade estabelecer regras horizontais e estáveis, garantindo a concorrência e coibindo monopólios, foram enfraquecidas e capturadas politicamente.

Carreiras do setor público criam privilégios para si, colocando em primeiro lugar seus salários e reivindicações, relegando a segundo plano a prestação de serviços à população. Serviços públicos ruins prejudicam os mais pobres e mais dependentes da ação estatal e trabalham contra o aumento de produtividade, ao impedir o aumento do capital humano via melhoria da saúde e educação da população.

Os benefícios e regimes tributários especiais crescem. Proteção regulatória, barreiras comerciais e subsídios criam nichos de privilégios a algumas empresas, impondo custos à sociedade.

Estados e municípios têm incentivos e instrumentos para gastar em excesso e repassar a conta ao Tesouro Nacional.

Políticas sociais são criadas com vistas a maximizar retorno eleitoral, em vez de mirar a redução da pobreza. Empresas estatais, que não têm razão de existir ou poderiam ser geridas por capital privado, são mantidas sob o controle público para atender interesses de distribuição de cargos e a demanda corporativa dos empregados, manter o poder político de distribuir empregos ou gerar benefícios privados na relação com fornecedores. Com isso, ajudam a reduzir a produtividade e ampliam a desigualdade e o déficit público.

Todos esses fenômenos traduzem o triunfo do interesse privado sobre o coletivo no trato da coisa pública. Os indivíduos e os diferentes grupos sociais não se veem como passageiros de um mesmo barco, em que precisam cooperar para navegar sem naufragar. Pelo contrário, estabelece-se uma corrida predatória em busca de privilégios individuais às custas dos demais. Vivemos em uma sociedade de baixa coesão social.

Para que se tenha uma ideia do alto grau de litígio que existe na disputa por recursos públicos, nada menos que 10% de toda a despesa primária do Governo Federal é, hoje, decorrente de pagamento de sentenças judiciais contra o Estado⁴.

Esse conflito distributivo acaba tendo vencedores e vencidos. Ganham os que têm maior lobby, seja por poder econômico, seja por capacidade de mobilizar grandes contingentes de eleitores e pressionar as autoridades eleitas.

Os custos são socializados, por meio de inflação, carga tributária alta, juros elevados, baixo crescimento, baixa qualidade do serviço público, persistência da pobreza e desigualdade.

Um programa de governo que vise mudar esse estado de coisas terá que ser muito mais que uma lista de reformas visando recobrar a precedência do interesse coletivo sobre o privado no trato da coisa pública. Precisarásurgir do reconhecimento de

4 Fonte: Mendes et al. (2025) A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/b96cc0df-5d47-461b-9a18-0efc7ebebff4/content>

que o atual modelo predatório prejudica a maioria e favorece minorias organizadas. Transformar o ciclo vicioso em ciclo virtuoso requer uma concertação política difícil. Principalmente em tempos de polarização política e aversão ao diálogo e cooperação.

A contribuição do presente trabalho é apontar caminhos para entrarmos no ciclo virtuoso, listando as reformas necessárias. Certamente é a parte mais fácil, pois a mais difícil cabe à política: tecer a coesão social necessária para viabilizar acordos de limitação de privilégios e de pressões para que, gradualmente, consigamos sair da armadilha do baixo crescimento.

O nosso trabalho de apontar as reformas necessárias se baseia em alguns condicionantes.

O primeiro é o reconhecimento de que estamos frente a uma difícil situação fiscal, em que a dívida pública cresce aceleradamente. Se nada for feito, caminharemos para o *default* da dívida direto ou indireto (via inflação, por exemplo).

Com o nível atual de juros reais, o ajuste fiscal necessário para que a dívida pare de crescer é da ordem de 4% do PIB, o que equivaleria a cortar mais da metade da despesa com benefícios previdenciários, ou extinguir o Bolsa Família, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial e ainda ficar precisando de mais 1% do PIB em ajustes adicionais. Muito difícil de se fazer de imediato. Em consequência, a dívida continuará subindo nos próximos anos, em ritmo vigoroso.

O que se pode fazer no curto prazo é reduzir o ritmo de crescimento da dívida. Para tanto, necessitamos de um programa de ajuste fiscal suficientemente robusto que convença a sociedade de que a dívida medida como proporção do PIB crescerá mais devagar nos anos à frente e que, em quatro ou cinco anos, começará a diminuir.

Isso pode, de imediato, reduzir o risco de *default*, melhorando as expectativas para o longo prazo e, com isso, reduzir as taxas de juros que os poupadores exigem para financiar a dívida pública, que crescerá mais devagar.

Temos, ainda, que considerar três tipos de restrição ao ajuste fiscal.

A primeira restrição está na impossibilidade de cortes abruptos em programas públicos. Mais de 90% das despesas primárias são obrigatórias e boa parte delas representa direito adquirido. Também não podemos contar com a corrosão inflacionária das despesas, visto que a indexação é generalizada. Por isso, mais uma vez, o que podemos fazer é mudar regras para que as despesas cresçam mais devagar ao longo dos anos.

Isso é um problema pois, como mostra a literatura, ajustes rápidos e profundos têm mais chances de prosperar e tendem a gerar menor impacto negativo de curto prazo sobre o PIB. Duas são as suas vantagens: alteram as expectativas, derrubando os juros de equilíbrio, e evitam o risco da fadiga política gerada por ajustes graduais, que se estendem por muitos anos.

A segunda restrição é que um ajuste fiscal eficaz deve ter mais peso no controle das despesas que no aumento das receitas. Tentar equilibrar as contas pelo lado das receitas esbarra no fato de que a sociedade aumenta o grau de resistência a tributos a partir de um determinado patamar, enquanto a demanda por despesas é infinita. Medidas tributárias devem ter como foco a remoção de privilégios setoriais que resultam em má alocação dos recursos produtivos, a simplificação no cumprimento das obrigações e progressividade. Ou seja, devem estar mais preocupadas com as dimensões de pobreza, desigualdade e produtividade. A racionalização do sistema tributário pode ajudar no esforço de ajuste fiscal, mas esse efeito deve ser visto como secundário e subordinado aos outros objetivos acima descritos.

A terceira restrição diz respeito à interação entre políticas sociais, política fiscal e produtividade. Tentar fazer ajuste fiscal de curto prazo, a qualquer custo e sem avaliar a sustentabilidade das medidas pode gerar prejuízos às outras duas dimensões.

Por exemplo, medidas administrativas da Receita Federal que reinterpretem a lei visando aumentar a arrecadação, no afã de fechar as contas, aumentam a insegurança jurídica e a judicialização. Isso é nocivo à previsibilidade e gera custos para as empresas, com reflexo negativo sobre a produtividade.

De forma similar, restrições a benefícios previdenciários, sem o cuidado de limitar os prejuízos aos mais pobres, piorariam as condições sociais e criariam demanda por novas ajudas assistenciais.

O grande peso das despesas previdenciárias e assistenciais no orçamento requer reformas cuidadosas nessas políticas para que a economia fiscal venha acompanhada de maior efetividade das políticas, sobretudo na dimensão de estimular a superação da pobreza e a acumulação de capital humano.

As reformas pró-produtividade, por sua vez, além de nos levarem diretamente ao objetivo de aumentar o potencial de crescimento da economia, diminuirão a demanda por proteção social, além de ajudarem no ajuste das contas públicas via maior arrecadação, decorrente de mais crescimento.

VOLUME 1

REFORMAS FISCAIS

Coordenação Marcos Mendes

RESUMO

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na parte fiscal, temos déficit estrutural crônico há uma década, dívida pública em crescimento acelerado e sem perspectiva de estabilização. Uma situação claramente insustentável. No curto prazo, ela gera pressão inflacionária, juros e carga tributária altos e surpresas tributárias que levam a: judicialização, baixo investimento, alocação ineficiente de recursos públicos e iniquidade distributiva.

O atual modelo fiscal pode conduzir o país para mais uma crise em futuro próximo, caso o governo seja levado ao *default* implícito ou explícito da dívida pública.

As propostas de reforma fiscal estão concentradas no lado da despesa pública, visto que o problema estrutural provém do crescimento da despesa como proporção do PIB. Não obstante, também oferecemos propostas no campo tributário, principalmente visando reduzir a iniquidade, a complexidade, o desestímulo ao investimento e a judicialização. Os ganhos fiscais que eventualmente resultarem dessas medidas devem ser considerados secundários.

Importante ressaltar que, dada a alta rigidez e indexação das despesas, bem como o respeito a direitos adquiridos, é muito difícil fazer ajuste fiscal que proporcione rápida queda dos gastos, a menos que se proponha um amplo pacote de medidas, o que dificultaria a sua aprovação devido à mobilização de diferentes forças contrárias, que podem se unir para rejeitá-las.

A maioria das propostas tem impacto gradual e crescente ao longo do tempo, diminuindo o ritmo de crescimento dos gastos. Por isso, é importante a sua adoção com a maior brevidade possível, para evitar o agravamento dos problemas acima relatados.

A título ilustrativo, uma reforma que estipule o reajuste dos benefícios previdenciários e assistenciais pela inflação, e não mais pela variação do salário mínimo, traria economia de apenas 0,1% do PIB no primeiro ano. No décimo ano, contudo, ela ficaria entre 1% e 1,2% do PIB segundo estimativas de diferentes autores mostradas neste estudo.

Em consonância com o diagnóstico feito na introdução, de que a sociedade brasileira tem priorizado o interesse privado no trato da coisa pública, nos últimos anos temos assistido iniciativas patrocinadas pelos três poderes da República que agravam o desequilíbrio fiscal.

O Executivo tem expandido políticas sociais sem o cuidado de desenhá-las de forma a atenderem exclusivamente os necessitados, bem como tem distribuído benefícios para a classe média e subsídios a empresas. O Legislativo tem se apropriado de parcelas crescentes do orçamento, seja via emendas parlamentares, seja por também ter a sua cota de concessão de benefícios tributários ou expansão de políticas sociais já existentes, igualmente sem o devido cuidado de analisar custos e benefícios. O Judiciário tem ampliado benefícios via judicialização de políticas públicas.

Até se esboçou uma tentativa de acordo social em torno do equilíbrio fiscal, pela introdução do teto de gastos em 2016 e do Novo Arcabouço Fiscal em 2023. Ambos representaram uma tentativa de traçar o limite máximo que se poderia gastar, para induzir os diversos atores sociais a chegarem a consensos sobre como respeitar este limite.

Contudo, essas duas tentativas de pacto foram tragadas pelas pressões por mais gastos e benefícios. O que se observou foram múltiplas tentativas de furar a regra, com a criação de casos especiais e exceções, em mais uma demonstração da supremacia dos interesses privados sobre o coletivo. As duas regras acabaram perdendo eficácia rapidamente. Mesmo o arcabouço fiscal, que já nasceu sem potência para conter gastos, foi ainda mais flexibilizado pouco depois de aprovado.

O tempo gasto no debate e aprovação da regra fiscal parece não compensar, visto que, no dia seguinte de sua transformação em lei, os interesses individuais já começam a trabalhar para furar a regra. Não obstante, no espírito plural que comanda este trabalho, há proposta em um dos capítulos para modernização da regra fiscal.

Não há dúvida, contudo, de que precisamos atuar diretamente nas reformas necessárias. Um desafio político e tanto, como já sublinhado acima. Porém, a trajetória explosiva da dívida pública não nos deixa alternativa.

As propostas de reforma fiscal estão resumidas abaixo, com a indicação dos respectivos autores dos estudos.

1. Diagnóstico da insustentabilidade fiscal e quantificação do ajuste necessário

Mário Mesquita, Pedro Schneider, Thales Guimarães

Após traçar um histórico dos regimes fiscais brasileiros e os desafios estruturais das contas públicas, notadamente o crescimento contínuo das despesas, os autores destacam que o ajuste necessário para estabilizar a dívida pública é hoje significativo, da ordem de 4 p.p. do PIB, e crescente. O trabalho enfatiza ainda lições internacionais sobre planos de ajuste e o papel da credibilidade na condução da política fiscal, evidenciando como expectativas influenciam o custo do ajuste e os juros de longo prazo. O texto propõe uma regra que calibre o crescimento da despesa conforme a trajetória da dívida pública. Tendo em vista a necessidade de um plano ambicioso, os autores apresentam um amplo conjunto de medidas, muitas delas detalhadas nos capítulos seguintes, para conter o crescimento das despesas obrigatórias e revisar benefícios tributários. O ajuste proposto alcança 6,8 p.p. do PIB de impacto na comparação com o cenário sem reformas em 2036, dos quais cerca de 70% correspondem a medidas de redução de despesas. Estima-se um superávit primário de 1,3% do PIB em 2028 e de 3,7% do PIB em 2036. No cenário base de juros reais de 5%, a dívida se estabiliza em torno de 85% do PIB, ficando cerca de 60 p.p. do PIB abaixo do cenário sem reformas em 2036.

2. Desindexação de despesas frente ao salário mínimo

Paulo Bijos

Esses benefícios passariam a ser corrigidos anualmente pela inflação. Cada Presidente da República teria a faculdade (não a obrigação) de propor um percentual de aumento real, em seu primeiro ano de mandato, para vigorar até o primeiro ano do mandato subsequente, com base em projeções fiscais de médio prazo.

3. Desvinculação entre receitas e despesas

Paulo Bijos

Substituição da vinculação à receita pela correção por índice inflacionário. Os principais itens de despesa afetados seriam: pisos de saúde e educação, complementação ao Fundeb, emendas parlamentares impositivas e Fundo Constitucional do Distrito Federal.

4. Racionalização do superávit financeiro da União

Daniel Borges e Paulo Bijos

Recursos vinculados a fundos, órgãos ou despesas, a exemplo de fundos como o Fundo Social, Fundo da Marinha Mercante, Fundo Nacional da Aviação Civil, que não sejam gastos no exercício financeiro em que foram arrecadados, seriam automaticamente desvinculados. Ficariam liberados para financiar outras despesas primárias, respeitados os limites orçamentários e das regras fiscais, ou seja, sem ampliação do gasto agregado.

5. Regime Geral de Previdência Social - RGPS

Fabio Giambiagi e Otávio J.G. Sidone

Reforma visando a uniformização de critérios de acesso aos benefícios, de forma gradual, para evitar a redução abrupta do público coberto, alterando-se:

- 5.1) no sistema de pontos, o atual critério de elegibilidade à aposentadoria, que requer que a soma do tempo de contribuição com a idade resulte em 104 pontos para homens e 94 pontos para mulheres, passaria gradualmente, ao longo de 10 anos, para 108 pontos para homens e 104 para mulheres, diminuindo o diferencial entre gêneros;
- 5.2) alternativamente ao sistema de pontos, as pessoas podem se aposentar por tempo de contribuição, desde que tenham atingido uma idade mínima. Essa idade mínima, para os homens no meio urbano, seria elevada de 65 para 67 anos, gradativamente, ao longo de 24 anos;
- 5.3) idade mínima de aposentadoria das mulheres no meio urbano: elevação de 62 para 64 anos, ao longo de 24 anos;
- 5.4) regras de acesso à aposentadoria rural: elevação da idade mínima dos homens de 60 para 62 anos e das mulheres de 55 para 59 anos, também ao longo de 24 anos, também aqui diminuindo o diferencial entre gêneros hoje existente, para que, assim como no setor urbano, as idades mínimas rurais tenham diferença de 3 anos entre homens e mulheres;
- 5.5) regras de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS): elevação da idade mínima de 65 para 67 anos, ao longo de 24 anos;

- 5.6) aumento do tempo mínimo de contribuição dos atuais 15 anos para 20 anos, na proporção de seis meses a mais por ano, com a transição durando 10 anos;
- 5.7) Nada impede que ao modelo proposto se aplique uma transição mais acelerada, caso esta seja a decisão no âmbito político. Porém, nos cabe indicar que isso se dará ao custo de encurtamento da cobertura previdenciária e de eventual maior pressão de custos sobre as políticas assistenciais.
- 5.8) correção do salário mínimo pela inflação, sem ganhos reais, por um período de 12 anos, findo o qual se proporia nova regra. O salário mínimo que indexa benefícios seria diferenciado do piso remuneratório do setor privado, que poderia ser definido individualmente por cada estado da federação. Esta proposta é similar, mas não idêntica, à do item 1.

6. Previdência dos militares

Thaís Vizioli e Bernardo Schettini

Reforma visando aproximar a aposentadoria dos militares à dos demais servidores:

- 6.1) Alinhar alíquotas de contribuição dos militares com as alíquotas progressivas dos demais regimes previdenciários (atualmente contribuem com alíquota linear de 10,5%);
- 6.2) Elevar a contribuição para cobertura de assistência médico-hospitalar, levando em conta a idade dos segurados e a quantidade de dependentes;
- 6.3) Estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria, que inicialmente poderia ser similar à dos policiais, atualmente em 55 anos, aproximando-se gradativamente às idades mínimas vigentes para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- 6.4) Fim da integralidade dos proventos na aposentadoria e da paridade com a remuneração do pessoal da ativa, com a regra convergindo para a dos servidores civis federais;
- 6.5) Fim da possibilidade de aposentadoria voluntária proporcional a partir dos 20 anos de serviço. Fixar uma idade mínima para início do pagamento pro-

porcional àqueles que se desligarem das forças armadas e/ou reduzir o valor dos proventos para cada ano antecipado;

- 6.6) Introdução do sistema de previdência complementar para os novos militares, em sistema similar ao adotado para o funcionalismo civil, em que os benefícios são limitados ao valor do teto do RGPS, com os beneficiários acumulando poupança própria em contribuição à previdência complementar, para elevar o valor futuro do benefício;
- 6.7) Fim da promoção “post mortem” que resulta em pagamento de pensão em valor superior ao rendimento do militar falecido;
- 6.8) Adoção de regras de pensão similares às dos servidores civis e do RGPS, com limitações de valores, tempo de pagamento, fim da integralidade e paridade;
- 6.9) Fim da transferência do direito de pensão para outro beneficiário quando o titular da pensão falece ou atinge idade máxima;
- 6.10) Extinção da pensão vitalícia para filhas de militares, com a devolução das contribuições que têm sido feitas, desde 2001, para cobrir tal benefício;
- 6.11) Fim da “morte ficta”: pagamento à família de pensão em caso de militar condenado na justiça ou expulso das forças armadas;
- 6.12) Imposição de teto para o acúmulo de pensão militar com proventos de aposentadoria militar, similar ao que ocorre nos demais regimes previdenciários.

7. Previdência dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos

Thaís Vizioli e Bernardo Schettini

Reforma visando aproximar a aposentadoria dessas categorias à dos demais servidores:

- 7.1) Esses servidores, atualmente, têm idade mínima de aposentadoria favorecida: 55 anos, podendo ser reduzida para 53 (homens) ou 52 (mulheres). A proposta é que esta idade suba gradualmente até 63 (homens) e 60 (mulheres), ficando ainda 2 anos abaixo das idades fixadas na regra geral;

- 7.2) O direito à integralidade de proventos na aposentadoria, hoje garantido a todos os que ingressaram até 2019, seria condicionado aos que se aposentarem pela idade mínima de 63/60 anos. Os que se aposentassem antes, teriam proventos calculados proporcionalmente, pela regra geral de cálculo, mas sem o limite do teto de remuneração do RGPS;
- 7.3) Extinção das pensões vitalícias e integrais, adotando-se a regra geral hoje vigente para os demais servidores, em que se calcula o valor da pensão conforme o número de dependentes e o tempo de duração conforme a idade do beneficiário.

8. Regime especial de previdência do microempreendedor individual (MEI)

Rogério Nagamine Costanzi

- 8.1) Limitar o acesso ao MEI a trabalhadores de baixa renda, definindo-se critério específico para caracterizar “baixa renda”;
- 8.2) Elevar a alíquota do MEI de 5% para 11% do salário mínimo (percentual vigente até 2011);
- 8.3) Introduzir contribuição patronal previdenciária para empresas ou pessoas jurídicas que contratam o MEI, como forma de desincentivar a (pseudo) pejo-tização com intuito de evasão previdenciária;
- 8.4) Reforma do RGPS, que diminua o déficit atuarial do MEI, pelo lado da despesa, nos termos das propostas elencadas no item 5;
- 8.5) Monitorar e mitigar a migração de segurados de planos equilibrados para o MEI, preservando a sustentabilidade do RGPS.

9. Racionalização do Auxílio Doença e BPC

Leonardo Rolim

Medidas de gestão e prevenção de fraudes:

- 9.1) Atestados médicos para obtenção de Auxílio-Doença, via Atestmed, devem ser enviados diretamente pelos médicos e hospitais ao INSS, com uso de certificado digital com verificação em duas etapas;
- 9.2) O perito médico deve ter autonomia para fazer análise de mérito do atestado, e não apenas de conformidade, com a possibilidade de agendamento de perícia remota ou presencial, em caso de dúvida na análise do mérito;
- 9.3) As prorrogações de Auxílio-Doença devem sempre depender da realização de perícia;
- 9.4) Unificar os critérios e instrumentos utilizados pela perícia do INSS e pela perícia judicial, visando conter a judicialização no acesso ao BPC;
- 9.5) Aumentar a presença de peritos médicos federais no acompanhamento das perícias judiciais, como forma já comprovada de reduzir a concessão judicial do BPC;
- 9.6) Reativação do Sistema Sniper de detecção de fraudes cibernéticas na demanda por BPC e suspensão cautelar dos benefícios sob suspeita;

10. Seguro-Defeso

Sérgio Firpo

- 10.1) Reforma em duas frentes: fortalecimento operacional do programa e aumento de produtividade da atividade pesqueira.
- 10.2) Fortalecimento operacional: revisão de concessões, saneamento dos cadastros e realização de auditorias amostrais. Em paralelo, deveria se avançar na comprovação objetiva de elegibilidade, com a adoção de critérios verificáveis, como volume mínimo de comercialização e densidade contributiva, e a compatibilização entre contribuição e produção.
- 10.3) No eixo de governança de dados, a gestão deveria iniciar a integração entre INSS, CadÚnico, Marinha e cadastros subnacionais, além da continuação do uso da biometria no requerimento.

- 10.4) Aprimoramento do marco legal, com ajustes na Lei nº 10.779/2003 para incorporar critérios de profissionalidade (por exemplo, receita mensal mínima fora do defeso igual ou superior a um salário-mínimo em média).
- 10.5) Fortalecer as frentes de monitoramento, com georreferenciamento dos defesos e reavaliação técnica periódica de sua necessidade, e um regime de penalidades graduais que aumente a previsibilidade e a eficácia da fiscalização.
- 10.6) Condicionar o acesso ao Seguro-Defeso à adesão a programas de inclusão produtiva e de educação financeira.
- 10.7) O uso de compras públicas e de crédito são instrumentos que poderiam ser utilizados desde que houvesse evidência de conformidade ao defeso e/ou fortalecimento do “enforcement” comunitário e arranjos associativos.

11. Reforma Administrativa

Ana Carla Abrão

11.1) Planejamento e estrutura de carreiras

- Criação de um órgão central de gestão de pessoas no Executivo, com poder para coordenar e padronizar políticas de RH em toda a administração.
- Revisão e consolidação das carreiras — reduzir o número de carreiras, eliminar sobreposições e permitir mobilidade funcional entre órgãos e áreas.
- Introdução de planos de carreira mais longos, com salários de entrada mais baixos e progressões condicionadas a avaliações de desempenho e resultados institucionais e limitadas por uma estrutura funcional piramidal, de modo que não haja a possibilidade de todos ascenderem automaticamente ao mesmo tempo, forçando os gestores a escolherem quem avançará mais rápido na carreira.
- Dimensionamento e planejamento da força de trabalho, considerando mobilidade funcional, reduzindo a necessidade de novos concursos para preenchimento de quadros.

11.2) Avaliação de desempenho e incentivos

- Avaliação de desempenho sistemática, com critérios objetivos, colegiados (360 graus) e curva forçada .
- Bonificação por resultados definida com base em metas e limitada a um percentual dos quadros.
- Criação de mecanismos de gestão de consequências, dando transparência e celeridade aos processos administrativos disciplinares, inclusive com a definição de falta grave e ritos mais transparentes e céleres nos casos em que há tipificação criminosa.
- Estágio probatório real, com acompanhamento formativo e avaliação efetiva como condicionante para aquisição da estabilidade.

11.3) Capacitação e desenvolvimento

- Política contínua de formação e requalificação, voltada a competências técnicas e de gestão mais alinhadas às necessidades atuais.
- Uso de dados e tecnologia para planejar necessidades futuras de competências e dimensionamento da força de trabalho já considerando uma maior mobilidade no serviço público.

11.4) Transparência e racionalidade

- Revisão de benefícios e verbas indenizatórias, incorporando todos os custos de pessoal na contabilidade pública.
- Padronização de regras sobre adicionais, licenças e progressões, eliminando privilégios como quinquênios, licenças-prêmio e férias de 60 dias.
- Elaboração de Lei de greve específica para o serviço público, estabelecendo critérios para definição de ilegalidade/abusividade da greve, efetivo mínimo mantido na prestação do serviço, regras de desconto dos dias parados, e demais parâmetros que equilibrem o direito de reivindicar com o direito de ter acesso ao serviço público.

- 11.5) Manutenção da estabilidade, considerada essencial para garantir profissionalismo e estabilidade das políticas públicas. Contudo, são propostos: i) critérios claros para perda do cargo, inclusive por desempenho insatisfatório conforme já previsto no Art. 41 da Constituição Federal; ii) avaliações regulares e objetivas; iii) uma cultura institucional de aprendizado e melhoria contínua.

12. Supersalários

Jessika Moreira

- 12.1) Uma proposição legislativa deve classificar, de maneira adequada, em verbas remuneratórias e indenizatórias todos os adicionais eventualmente recebidos;
- 12.2) Para as verbas indenizatórias, cujo ordenamento jurídico permite que ultrapassem o teto, é essencial que a classificação atenda simultaneamente a três critérios básicos. Elas devem: (a) ter natureza reparatória, ressarcindo o servidor de despesas incorridas no exercício da função pública; (b) ter caráter eventual e transitório, não sendo incorporada em bases mensais, devendo possuir um horizonte temporal limitado, e requerendo análise caso a caso; (c) ser expressamente criadas em lei, não podendo ser instituídas por ato administrativo.
- 12.3) Aplicação correta das hipóteses de incidência de imposto de renda de pessoa física, reduzindo a elisão fiscal e aumentando a arrecadação federal.
- 12.4) Estabelecimento de mecanismos robustos de governança e transparência, ativa e passiva, sobre a remuneração no serviço público.
- 12.5) A necessidade de lei aprovada no Congresso Nacional para a criação e gestão de qualquer adicional ao salário, seja remuneratório ou indenizatório.
- 12.6) Extinção das verbas indevidamente classificadas como indenizatórias e sua automática transformação em remuneratórias.
- 12.7) Vedação à vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos, congelando o atual efeito cascata.
- 12.8) Enquadramento da autorização de pagamento de verbas remuneratórias acima do teto, sem amparo legislativo expresso, como crime de improbidade administrativa.

- 12.9) Criação de um mecanismo de barreira, com critérios razoáveis e transparentes, para o pagamento de verbas retroativas, incluindo um limite temporal, para não permitir pagamentos retroativos a longos períodos.
- 12.10) Os honorários de sucumbência pagos à advocacia pública devem, ao menos, seguir a jurisprudência do STF e serem limitados ao teto constitucional e submetidos a regras claras de transparência e controle orçamentário. Esses recursos - assim como outros com fins similares - têm natureza pública e não devem ser geridos por fundos privados.

13. Estados e municípios

Marcos Mendes

- 13.1) Reduzir o caráter procíclico de receitas e despesas: a) estabelecer pisos e tetos para as transferências federais aos estados e municípios. Por exemplo: variação de um ano para outro em uma banda de crescimento real entre zero e 2%; b) os limites legais de despesa de pessoal, dívida e contratação de empréstimos, bem como os gastos mínimos com saúde e educação, deixariam de ser referenciados na receita e passariam a ser fixados em valores monetários, corrigidos pela inflação.
- 13.2) Criar um fundo garantidor de empréstimos de estados e municípios custeados por eles próprios, com a União retirando-se da função de garantidora.
- 13.3) Vedar constitucionalmente a criação, pela legislação federal, de obrigação de despesa para estados e municípios, como os pisos salariais para servidores de governos subnacionais.
- 13.4) Aprovação de lei de greve para o funcionalismo público dos três níveis de governo, estabelecendo limites e condições, tais como desconto de remuneração dos dias parados, demissão em caso de greve considerada ilegal pela justiça e manutenção de efetivos mínimos em atividade para garantir a provisão dos serviços públicos.
- 13.5) Redesenho dos critérios de partilha do Fundo de Participação dos Estados (FPE), com adoção de fórmula multiplicativa, que leve em conta a renda domiciliar per capita e a população, eliminando-se o atual viés a favor de estados de baixa população.

- 13.6) Redesenho dos critérios de partilha do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), visando acabar com o viés em favor dos micromunicípios e tornar contínua a escala populacional para fins de partilha, o que acabaria com os atuais incentivos à judicialização. Ademais, poderiam ser incluídos critérios para conceder recursos adicionais a municípios de baixa renda per capita média situados nas periferias metropolitanas, favorecendo os de rápido crescimento populacional e de maior população urbana.
- 13.7) Reforma dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO): esses fundos deixariam de ser utilizados em financiamentos subsidiados a empresas privadas e passariam a prover aportes da União em parcerias público-privadas em áreas fundamentais para a melhoria do capital humano em municípios do N, NE e CO, como saneamento básico.

Alternativamente, os recursos poderiam ser redirecionados para compor a complementação da União ao Fundeb, sendo vinculados ao componente de premiação de municípios do N, NE e CO por melhoria nos seus índices de desenvolvimento da educação.

14. Emendas parlamentares

Hélio Tollini e Marcos Mendes

- 14.1) Fixação de um limite máximo de 5% da despesa discricionária para as emendas a serem aprovadas no orçamento, extinguindo-se qualquer vinculação de valor de emendas com a trajetória da receita;
- 14.2) Extinção das emendas individuais (aí incluída a modalidade “emenda PIX”), e das emendas de bancada estadual;
- 14.3) Apresentação de emendas exclusivamente pelos líderes dos partidos políticos (ou blocos, federações), diretamente nas comissões temáticas permanentes das duas Casas, de acordo com a respectiva competência;
- 14.4) Votação das emendas nas comissões temáticas, respeitando limites fixados pela CMO;
- 14.5) Fim da reserva prévia de recursos para emendas, que terão que apontar quais dotações orçamentárias serão canceladas para fins de inserção da emenda no

orçamento, vedada a reestimativa de receitas como fonte para o financiamento da emenda;

- 14.6) Exigência de que os projetos de investimento que venham a ser financiados por emendas constem previamente de banco de dados do Poder Executivo, que deverá implementar um sistema nacional de investimentos com o estabelecimento de critérios que norteiem e restrinjam a inclusão das diversas iniciativas setoriais no banco.

15. Fundeb

Marcos Mendes

- 15.1) Com a mudança da fixação da despesa mínima em educação de um percentual da receita para um valor monetário corrigido anualmente, como proposto no item (13.1-b), haverá redução no ritmo de crescimento e da volatilidade da complementação da União ao Fundeb;
- 15.2) Redução da contribuição da União ao Fundeb dos atuais 23% do aporte dos estados e municípios para 15%, visando corrigir o aumento exagerado e sem embasamento técnico feito pela Emenda Constitucional 108/21;
- 15.3) Incluir integralmente a complementação da União ao Fundeb no cômputo da despesa mínima do Governo Federal em educação, revogando o atual limite, que permite computar apenas 30% da despesa como gasto em educação;
- 15.4) Regulamentar os critérios de distribuição da parcela da complementação a União ao Fundeb que deve ser distribuída conforme o desempenho das redes de ensino, com foco em resultados e não em insumos, usando critérios que privilegiem o desempenho relativo e não o absoluto, de forma a estimular as piores redes a melhorarem sem agravar a questão redistributiva;
- 15.5) Aumentar a liberdade dos gestores locais na alocação dos recursos do Fundeb, revogando-se: a) a obrigatoriedade de que os recursos sejam gastos no mesmo exercício em que foram arrecadados, o que gera ineficiência ao forçar os gestores a fazerem gastos adicionais, às pressas, ao final do exercício, quando há surpresas positivas na arrecadação; b) o uso obrigatório de 70% dos recursos na remuneração dos profissionais da educação; c) a aplicação mínima de 15% de uma das parcelas da complementação da União em despesas de capital; d)

a aplicação mínima de 50% de uma das parcelas da complementação da União em educação infantil; e) a proibição de uso dos recursos do Fundeb para a contratação do setor privado para prover ensino público nas áreas urbanas.

16. Partilha das participações governamentais nas rendas de petróleo e gás

Bolívar Moura Rocha e Erickson Santana de Oliveira

Aumentar a equidade na distribuição entre os entes da federação de receitas da indústria de petróleo e gás natural. O atual sistema equivale a uma “loteria geográfica” que privilegia fortemente pequeno grupo de estados e municípios confrontantes às áreas de produção offshore, sem que haja impacto ambiental (efetivo ou potencial) ou econômico capaz de justificar essa alocação. Tendo em vista que as rendas de petróleo continuarão a crescer na próxima década, há espaço para preservar o valor real hoje recebido pelos maiores estados beneficiários, aumentando ao mesmo tempo, de forma expressiva, o valor real recebido pelos demais estados e também pela União. Há diversas possibilidades de parâmetros e regras de transição que podem ser consideradas no redesenho dos critérios.

17. Nova lei de finanças públicas

Hélio Tollini

- 17.1) Atualizar conceitos básicos de finanças públicas, cuja definição, na Lei 4.320/64, estão defasados, bem como atualizar regras de responsabilidade fiscal, relacionadas à reestimativa de receitas, emendas parlamentares, restrições ao uso de fundos públicos e privados, unificação de critérios contábeis nos três níveis de governo, reformulação e novas atribuições da Instituição Fiscal Independente, entre outras;
- 17.2) Estabelecer regras de caráter permanente, que atualmente são repetidas todos os anos nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), liberando esta para ser um instrumento mais leve, para lidar com projeções e metas fiscais de médio prazo;
- 17.3) Substituir o ineficaz Plano Plurianual por um plano de governo, com duração coincidente com o mandato presidencial;

- 17.4) Instituir o Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP) como ferramenta de planejamento dos gastos de forma integrada e que preserve a disciplina fiscal, deslocando o foco do processo de elaboração orçamentária do curto para o médio prazo;
- 17.5) Criação de um banco de projetos, do qual constariam projetos previamente avaliados por uma agência pública especializada, e de um sistema nacional de investimentos públicos para minimizar a má alocação e baixa qualidade dos investimentos públicos;
- 17.6) Autorização plurianual para projetos que demandam longo tempo de construção, para evitar a necessidade de aprovação de verbas, todos os anos, para dar continuidade a obra já iniciada, garantindo àqueles projetos prioridade na alocação orçamentária.

18. Instituição Fiscal Independente (IFI)

Marcos Mendes

- 18.1) Constituir a IFI sob a forma de agência autônoma, criada por lei específica (alternativamente poderia ser um órgão do Congresso Nacional, e não mais do Senado), com garantia de independência e condições financeiras para manter equipe técnica qualificada; e
- 18.2) Além das funções tradicionais de projeções e avaliação da política fiscal, atribuir à IFI a função de estimar custos de proposições legislativas, com a possibilidade de haver sobrestamento da tramitação enquanto as estimativas são elaboradas.

19. Limite de despesa dos poderes autônomos da União

Marcos Mendes

Propõe-se que o limite de gastos dessas instâncias seja corrigido anualmente pela inflação, sem crescimento real. A despesa desses poderes e órgãos é fortemente concentrada em pagamento de salários e situa-se em valor elevado, quando comparado internacionalmente. Não há razão para que cresça em termos reais ao longo dos anos, ao contrário do que ocorre com o Poder Executivo, que precisa enfrentar fenômenos como a transição demográfica pressionando a despesa da previdência, a ampliação de programas públicos, entre outras que exigem aumentos reais de gastos.

20. Imposto de Renda

Sérgio Gobetti

- 20.1) Descartar a fórmula vigente e ultrapassada de isentar dividendos na pessoa física, concentrando a tributação na pessoa jurídica, que tem brechas para erosão da base tributária, gera regressividade tributária e iniquidade entre empresas e pessoas físicas similares, além de afetar decisões de investimento das empresas, devido às alíquotas elevadas aplicadas às empresas;
- 20.2) Solução ideal seria a tributação integrada, na pessoa física, de todas as rendas oriundas do trabalho e do capital, compensando-se, total ou parcialmente, a parcela da tributação de dividendos ocorrida na pessoa jurídica. Isso reduziria as distorções decorrentes dos regimes simplificados (Simples e lucro presumido). Suponha dois acionistas de diferentes empresas que possuam um mesmo nível de renda, mas com empresas submetidas a diferentes nível de tributação do lucro. Essas diferenças repercutirão (pelo menos parcialmente) no imposto final a pagar por cada um deles. Quem mais pagou IRPJ na sua empresa terá mais crédito a ser compensado no IRPF, e vice-versa;
- 20.3) Alternativamente, seria possível manter o modelo de tributação em separado das rendas que o indivíduo recebe do capital e do trabalho, porém impondo uma alíquota de tributação de dividendos na fonte, e uma alíquota adicional sobre os dividendos para rendas mais elevadas. Seria uma opção mais simples que a anterior, mas não resolveria o problema da iniquidade entre os diferentes regimes de tributação (lucro real, lucro presumido, Simples), que teria que ser enfrentada diretamente, por meio de mudanças nas legislações de cada regime;
- 20.4) Em qualquer dos dois modelos acima descritos, haveria uma gradual redução da alíquota do IRPJ e da CSLL, aliviando a tributação das PJ;
- 20.5) Compensação de parte da redução das alíquotas sobre empresas por meio da redução de benefícios fiscais e maiores restrições sobre dedutibilidade de despesas não operacionais e compensação de prejuízos;
- 20.6) O modelo amplo, proposto acima no item (19.2), levaria à recalibragem das alíquotas do IRPF, que passariam a incidir sobre todas as rendas do capital recebidas pelos indivíduos, como rendimentos financeiros e ganho de capital, levando em conta o crédito a ser descontado pelo imposto já pago na PJ.

Isso permitiria redefinir qual o limite de renda para concessão de isenção e a redefinição de faixas e alíquotas.

21. Regimes Simplificados/Diferenciados para Micro e Pequenas Empresas

Vanessa Rahal Canado

- 21.1) É preciso diferenciar “regime simplificado”, cujo objetivo é simplificar os cálculos e procedimentos necessários ao pagamento de tributos por pequenas empresas, de “regime diferenciado”, que proporciona redução de carga tributária a seus beneficiários;
- 21.2) Os regimes tributários especiais existentes no Brasil (Simples, Lucro Presumido, MEI, nanoempreendedor e regimes específicos para produtor rural e setor imobiliário) misturam essas duas dimensões, ofertando simplificação nos procedimentos de pagar tributos e redução, por vezes, significativa, da carga tributária;
- 21.3) Além disso, os valores de faturamento adotados como linha de corte para inclusão nos regimes são elevados em comparação com outros países, aumentando as distorções;
- 21.4) Propõe-se que, no âmbito dos novos tributos sobre valor agregado, criados pela reforma tributária (CBS e IBS), haja apenas um único regime simplificado, sem diferenciação por tipo de atividade, com o limite para inclusão sendo definido pelo valor do faturamento. Com a evolução tecnológica que facilitará o pagamento desses tributos, o limite deveria ser bastante baixo, para incluir apenas contribuintes cujo custo de fiscalização superasse o tributo a ser arrecadado;
- 21.5) Na tributação da renda, propõe-se substituir o atual método de lucro presumido, pela apuração do lucro no regime de caixa. Ao tributar apenas a renda efetivamente realizada, o regime de caixa reduz a complexidade da apuração dos tributos a pagar, mas sem utilizar presunções;
- 21.6) O modelo acima proposto, de definição do regime simplificado por tipo de tributo (consumo ou renda), pressupõe a extinção dos atuais modelos que tratam conjuntamente os dois tipos de tributos, como o Simples e o MEI, ao menos do ponto de vista tributário.

22. Contribuições previdenciárias sobre a folha de salários

Vanessa Rahal Canado

Há significativa erosão da base tributária das contribuições previdenciárias destinadas ao custeio da seguridade social, por meio da criação de dezenas de exceções, legais ou interpretativas, à incidência da contribuição. Além de gerarem judicialização, pois as empresas buscam se enquadrar nas exceções legais ou restringir o conceito de remuneração pelo trabalho (base de cálculo das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários), o fisco e o judiciário dão interpretações conflitantes e instáveis no tempo sobre as diferentes teses jurídicas em debate, gerando insegurança jurídica. A existência de um teto para a base de cálculo da contribuição das empresas (cota patronal), nos moldes do que já existe para a contribuição dos segurados, em contrapartida à revogação da miríade de exceções e superação das teses jurídicas, pode ser um caminho para alcançar mais segurança jurídica e reduzir os incentivos aos litígios. Com isso, ter-se-ia uma alíquota efetiva mais baixa sobre os salários, além de uma tributação mais equitativa, sem a perda de recursos fiscais.

23. Avaliação e revisão de gastos tributários

Vanessa Rahal Canado

Já existem diversas regras legais determinando transparência, quantificação e avaliação dos gastos tributários. No entanto, ainda que algumas avaliações tenham sido feitas, elas têm pouco poder de levar à interrupção de políticas mal avaliadas. Nesse sentido, propõe-se:

- 23.1) Criação de uma instância de integração interinstitucional, reunindo Receita Federal, PGFN, CMAP e TCU, para consolidar diagnósticos e ampliar o escopo das avaliações, inclusive incorporando efeitos colaterais dos incentivos (como litígios tributários, custos de conformidade e custos de fiscalização);
- 23.2) Aperfeiçoamento da mensuração dos gastos tributários pela Receita Federal, com critérios mais claros e objetivos de seleção dos incentivos e considerando os impactos em cenários de equilíbrio parcial ou geral;
- 23.3) Vinculação efetiva das avaliações à execução orçamentária, por meio de regras claras de extinção ou *phase-out* automático de incentivos não avaliados ou mal avaliados, seja por cláusulas de vigência obrigatória, seja por comandos inse-

ridos na própria Lei Orçamentária Anual — inclusive prevendo a recuperação parcial da receita como parte da previsão das receitas a serem arrecadadas;

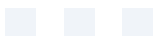
- 23.4) Adotar a estratégia de converter a redução dos gastos tributários em redução de alíquotas tributárias de forma horizontal, de modo a estimular os contribuintes em geral a se oporem à concessão ou prorrogação de benefícios a grupos específicos.

24. Privatização e desmobilização patrimonial

Diogo Mc Cord

- 24.1) Lições aprendidas – o que não fazer: (a) não federalizar empresas estatais de estados e municípios para posterior privatização (prejuízos à União, problemas de precificação, dificuldades para posterior privatização, judicialização); (b) não vender ativos e deixar o CNPJ (dificuldade para liquidar empresas, como a Infraero, “ressurreição” de empresas com novas missões – Telebras); (c) não privatizar para outras estatais (fundos de pensão, estatais de outros países, fundos e bancos públicos – reduzem eficiência da gestão e aumentam influência política); (d) não viabilizar privatização com *funding* público (baixo incentivo ao esforço do adquirente que empata pouco capital na compra do ativo – elevados financiamentos do BNDES, participação minoritária da Infraero nas concessões aeroportuárias).
- 24.2) Lições aprendidas – apoios e incentivos corretos: (a) buscar apoio social favorável, com a compreensão dos benefícios pela população (por exemplo, usar os recursos da privatização como um fundo de recursos para instituir um sistema previdenciário de capitalização); (b) proibir servidores públicos de ocuparem assentos nos conselhos de administração das estatais, para evitar resistência à privatização motivada pelo receio de perder a vaga e a remuneração correspondente; (c) fim do “monopólio” do BNDES na estruturação das privatizações, para que elas não fiquem dependentes de uma máquina pública refratária à ideia de privatização; (d) reforçar as agências reguladoras, em especial os métodos de seleção dos dirigentes (pré-seleção pública baseada em currículos); (e) mudar legislação referente à troca de operadores privados em caso de ineficiência, para facilitar a troca e garantir a continuidade da prestação de serviço.

- 24.3) Propostas de privatização: Recomenda-se uma visão pragmática, com foco nas estatais que, ou possuem grande valor de mercado (notadamente o controle de Petrobras, Caixa, BB e EMGEA, além das participações minoritárias), ou representam alto risco fiscal, pelo porte e sucessivos prejuízos (notadamente Correios). Destas, duas já possuem maturidade mais avançada: Petrobras e Correios. Sobre os Correios, coloca-se como ação mais simples a aprovação pelo Senado do PL 591/2021, que “dispõe sobre o marco regulatório, a organização e a manutenção do Sistema Nacional de Serviços Postais”, já aprovado pela Câmara dos deputados. Sobre a Petrobras, propõe-se a privatização por meio da conversão de ações preferenciais em ordinárias, com medidas posteriores de desconcentração de mercado. Já existe minuta de projeto de lei para tanto (de 2022), com pareceres da PJFN e da Conjur do MME. Sobre as demais empresas controladas, novas propostas ainda precisariam ser redigidas. Porém, sobre as participações minoritárias, a venda pode ser imediata, dependendo apenas de um comando político para tal.
- 24.4) Propostas de venda de imóveis: (a) agrupamento de imóveis de vocação semelhante em um fundo imobiliário, que venderia cotas e diluiria a União, modelo que já estava encaminhado no Governo Bolsonaro; (b) imóveis que estão sob controle de órgãos do governo são objeto de projeto de lei em tramitação (já bastante debatido), que visa resolver as principais travas para o desenvolvimento imobiliário em áreas da União, inclusive terrenos de Marinha.



VOLUME 2 REFORMAS PARA AUMENTAR A PRODUTIVIDADE

Coordenação Fernando Veloso

RESUMO

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a década de 1980, o crescimento da produtividade no Brasil tem sido baixo, ficando atrás das economias desenvolvidas e emergentes. O bônus demográfico está praticamente esgotado, sendo o Brasil uma das sociedades que envelhece mais rapidamente no mundo. Isso implica que nos próximos anos a oferta de mão de obra crescerá mais lentamente, de modo que a melhoria do padrão de vida da população dependerá crucialmente de uma aceleração do crescimento da produtividade.

Embora várias reformas implementadas nas últimas décadas tenham tido efeitos positivos sobre a produtividade e outras medidas de desempenho econômico, esses ganhos foram diminuídos pelo impacto negativo de várias distorções que permaneceram ou foram criadas, como subsídios creditícios, isenções tributárias, regulação inadequada e políticas de conteúdo local.

A consequência dessas distorções que favorecem setores e empresas específicas é um ambiente de negócios que desestimula a competição e induz a má alocação dos recursos produtivos. Em consequência, empresas produtivas crescem pouco e empresas ineficientes permanecem no mercado. Isso faz com que o Brasil tenha uma proporção elevada de empresas com produtividade muito baixa, mesmo em comparação com outras economias emergentes, como México e Chile.

É preciso, portanto, aumentar a competição para fazer com que os fatores de produção, como capital e trabalho, sejam realocados para as empresas mais eficientes. Além disso, é importante ter em mente que, embora reformas sejam condições necessárias para o aumento da produtividade, em geral não são suficientes.

Um pré-requisito para que o efeito positivo das reformas se materialize é uma política fiscal responsável, que assegure a estabilização da trajetória da dívida pública e, dessa forma, reduza o grau de incerteza e viabilize o investimento de longo prazo. O capital humano dos trabalhadores também tem grande importância, especialmente diante dos avanços tecnológicos.

O impacto das reformas também depende do nível de escolaridade dos empreendedores. Quando este nível é baixo, os benefícios das reformas, como o maior acesso a

crédito associado à formalização, tendem a ser pouco significativos. As deficiências de infraestrutura também reduzem os possíveis ganhos das reformas, ao colocar entraves para que as empresas mais produtivas expandam seu mercado.

Outra característica do ambiente de negócios no Brasil que afeta negativamente a produtividade é a elevada insegurança jurídica em diversas áreas, como o sistema tributário, regulação de infraestrutura e mercados de trabalho e de crédito. Ela está associada, em grande medida, à complexidade da legislação, caracterizada por inúmeras exceções e mudanças arbitrárias para favorecer setores e grupos específicos.

Diante desse diagnóstico, as propostas do volume de produtividade visam reduzir distorções do ambiente de negócios, diminuir a insegurança jurídica, melhorar o capital humano dos trabalhadores e criar condições para a expansão da infraestrutura. Diante da importância do governo para a elaboração e implementação de políticas e regulação dos mercados, também são apresentadas recomendações para aumentar a eficiência do setor público e aprimorar sua governança.

As propostas de reforma visando aumento de produtividade e seus respectivos autores estão resumidas abaixo:

1. Propostas para o mercado de crédito

Vinicius Carrasco e Guilherme Marçal

Com o objetivo de reduzir o spread bancário e aumentar a oferta de crédito, propõe-se:

- 1.1) Indicação de gestor fiduciário em processos falimentares e aprovação expressa de plano por credores. Processos de falência no Brasil são morosos e ineficientes do ponto de vista econômico, com baixíssima taxa de recuperação. O aumento de eficiência econômica só será obtido se credores tiverem mais poder. Na sua forma original, o Projeto de Lei 3/2024 caminhava na direção de aumentar o poder de credores, por meio da possibilidade de indicação de um gestor fiduciário para conduzir o processo e da necessidade de aprovação expressa, pelos credores, de um plano de falências, que, uma vez aprovado, não poderia ser revisto. A versão atual do projeto enfraquece esses pontos, sendo indispensável que sejam retomados.

- 1.2) Melhoria da alienação fiduciária na recuperação judicial. O Judiciário tem expandido, em discussões relativas à alienação fiduciária, a interpretação do que seriam ativos “essenciais à atividade da recuperanda”. Esses ativos são excetua- dos do processo de consolidação, por parte dos credores, de bens dados em alie- nação fiduciária numa recuperação judicial. Isso fragiliza as garantias fiduciárias e aumenta o custo de crédito. É importante que se avance, por meio da legislação, na definição de um rol mais estrito e preciso do que seriam ativos essenciais.
- 1.3) Open Data - Disciplina da portabilidade de dados pessoais. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) estabelece, como direito do cidadão, a possibilidade de portar seus dados a fornecedores de serviços e produtos. A Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), como reguladora, tem o mandato para disciplinar esse direito. Assim como foi feito no Open Finan- ce para o setor financeiro, essa disciplina poderia ocorrer de forma setorial (por exemplo, energia, Telecom e plataformas digitais) e vinculada a padrões técnicos que viabilizem trocas bilaterais de dados mediante consentimento expresso do titular dessas informações.
- 1.4) Expansão do rol de ativos passíveis de outorga em garantia. Houve, nos últimos 20 anos, enormes avanços no rol de ativos passíveis de outorga em garantia. Antecipar a implantação de direitos a receber futuros de vare- jistas associados a transações Pix no rol de ativos passíveis de outorga em garantia, hoje prevista para 2026, destravaria ainda mais o crédito para pessoas jurídicas de pequeno porte. Da mesma forma, já se vislumbra a im- plantação da Lei 13.775, de 2018, e a Resolução CMN 4815, que viabilizam o uso de duplicatas escriturais como garantia de crédito. Por sua vez, a cria- ção do Real Digital (DREX) e a criação de representações digitais de ativos permitirão que outros ativos financeiros possam ser utilizados de maneira ampla como garantia de empréstimos.
- 1.5) Avanços na regulação e operacionalização de portabilidade de crédito. Ideal- mente, fazer uso da infraestrutura de Open Finance para encaminhamento e aceite das propostas de portabilidade de operações de crédito. Para créditos com garantia, é necessário, adicionalmente, implantar a integração e interop- erabilidade entre a infraestrutura que viabiliza a portabilidade com infra- estruturas de registro e de liquidação. Para outros tipos de ativos, a forma de fazê-lo será através do uso da infraestrutura na qual o DREX operará.

2. Open Finance: competição e eficiência no Sistema Financeiro Nacional

Ana Carla Abrão

Encerrado o período de 5 anos de implementação e sendo reconhecido globalmente como o maior e mais abrangente ecossistema de dados financeiros em operação — pela dimensão, adesão, escopo de dados e funcionalidades — o Open Finance brasileiro vive agora uma fase estratégica de consolidação e amadurecimento. Com a criação da entidade definitiva de operação do OpF Brasil, a agenda ganha nova tração: a cobertura já é ampla e conta, inclusive, com a participação voluntária de muitas instituições que não estão sujeitas à obrigatoriedade regulatória, o que demonstra o valor percebido pelo mercado e reforça o caráter colaborativo do ecossistema. Ainda assim, há espaço para ampliar essa base e aprofundar a integração de novos modelos de negócio e nichos específicos.

Ao mesmo tempo, o avanço da educação financeira e digital é um vetor central dessa nova etapa. À medida que os consumidores compreendem melhor os benefícios do compartilhamento seguro de dados — como acesso a melhores condições de crédito e produtos e funcionalidades mais adequados ao seu perfil — a tendência é de aceleração adicional do uso e de captura crescente de valor pela população. O Open Finance encontra-se no meio de uma jornada de implementação de funcionalidades estruturantes, com impacto direto no custo do crédito, como a portabilidade de crédito pessoal e o desenvolvimento de um marketplace de crédito, que ampliam concorrência e eficiência. Para que todo esse potencial se consolide de forma definitiva, é essencial manter e aprimorar o modelo de governança colaborativa que caracteriza o Open Finance brasileiro — uma iniciativa construída e operacionalizada pelo mercado, com participação ativa e coordenação regulatória do Banco Central.

3. Proposta de melhoria da estrutura dos reguladores do mercado financeiro e de capitais

Marcelo Trindade

Com o adiamento da discussão sobre a estrutura dos reguladores do mercado financeiro e de capitais, o Brasil permanece refém de restrições orçamentárias anacrônicas, desperdiçando capital, encarecendo o crédito e, sobretudo, expondo a poupança popular a um mosaico regulatório que já não corresponde aos desafios de um mercado global, digital e complexo. A proposta é que essa

discussão parta de um projeto para a adoção do modelo Twin Peaks no Brasil. No Banco Central seria concentrada a função de regulador prudencial de todos os emissores de instrumentos de captação de poupança popular no mercado financeiro e de capitais, independente do produto ofertado. Em paralelo, seria criado um órgão regulador de condutas de todos os emissores de instrumentos de captação de poupança popular no mercado financeiro e de capitais, independente do produto ofertado, pela fusão de CVM, Susep e Previc. Ambas as entidades integrantes do modelo Twin Peaks seriam conduzidas por diretorias com mandatos fixos e seria criado um comitê de coordenação entre elas, para o compartilhamento de dados, alinhamento de iniciativas de educação financeira e enfrentamento de crises.

4. Efeitos econômicos dos regimes simplificados

Vanessa Rahal Canado

A análise dos regimes simplificados, em particular o Simples e o MEI, mostra que, embora devesses ser concebidos para reduzir custos de conformidade e atenuar desvantagens das pequenas empresas, eles geram efeitos econômicos complexos. Entre os principais efeitos indesejados destacam-se: o desincentivo ao crescimento, a concorrência desleal em razão de os benefícios superarem excessivamente os custos de conformidade, a elevação da complexidade normativa em geral e, sobretudo, o incentivo à PJOTIZAÇÃO, resultando em iniquidade. O ideal seria que os limites de enquadramento em regimes simplificados fossem baixos, mais por razões de administração tributária e eficiência administrativa, e que pudessem ser usufruídos por qualquer empresa. Algo similar às alíquotas marginais do imposto de renda, em que apenas os valores que excedem os limites ficam sujeitos ao regime mais gravoso. Na impossibilidade desse desenho, os efeitos dos regimes simplificados devem ser permanentemente monitorados. Não há dúvidas de que o melhor seria simplificar os próprios regimes regulares, evitando a necessidade de criação de regimes simplificados. A legislação de IVA vai nessa direção e, portanto, os limites para regimes simplificados poderiam ser muito menores daqui por diante.

5. Reforma da política comercial brasileira

Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga

Para aumentar a integração da economia brasileira ao comércio internacional, propõe-se:

- 5.1) Política tarifária: os critérios que orientam a reforma tarifária proposta são os seguintes:
- i) reduzir fortemente a escalada tarifária que caracteriza a estrutura de proteção;
 - ii) reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital;
 - iii) simplificar a estrutura tarifária, diminuindo significativamente o número de níveis de alíquotas para o imposto de importação.
- 5.2) A reforma tarifária seria implementada ao longo de quatro anos e a trajetória de redução das alíquotas proposta é a seguinte:
- i) durante o primeiro ano, extensão a 100% das linhas tarifárias da redução de 10% já aplicada à grande maioria dos produtos desde maio de 2022. As alíquotas dela resultantes seriam a base para as três reduções subsequentes;
 - ii) em 1º de janeiro dos três anos subsequentes, reduções distribuídas em percentuais iguais das alíquotas de todos os produtos. A média simples da tarifa de importação do país chegaria a 5,9% ao final do período de desgravação, em linha com outros países em desenvolvimento, como África do Sul, China, Colômbia, Filipinas, Indonésia, Malásia e México.
- 5.3) Medidas não tarifárias: a) conclusão do Portal Único de Comércio Exterior com pleno funcionamento do Novo Processo de Importação; b) redução substancial do número de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações.
- 5.4) Liberalização do comércio de serviços: a) reduzir a carga tributária na importação de serviços, com a extinção da CIDE-Remessas; b) evitar tributação sobre as exportações de serviços.
- 5.5) Negociações comerciais.
- i) Iniciativas prioritárias: a) ratificação dos acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA; b) construção de um espaço de livre comércio na América do Sul.

- ii) Iniciativas com negociações em curso ou com agenda de ampliação pendente: a) aprofundamento das relações econômico-comerciais com a América Latina; b) conclusão das negociações em curso com Coreia do Sul e Canadá.
- iii) Novas iniciativas de negociações comerciais com países com mercados relevantes e dinâmicos: Iniciar negociações com os países da ASEAN.

6. Concorrência e regulação: por uma agenda *pro-competition* e não *pro-business*

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

- 6.1) Agências Reguladoras e CADE. Hoje as indicações de diretores e conselheiros das agências reguladoras e CADE são em grande parte políticas, muitas sem formação na área e, às vezes, feitas pelo Legislativo, que também os sabatina, trazendo um possível conflito de interesse. É preciso retornar ao padrão que prevaleceu nos anos 1990, quando as nomeações eram técnicas. Quanto ao corpo técnico, sugere-se harmonizar as carreiras de cada agência em uma única carreira para o país, unificando também as tabelas remuneratórias (que incluiria o CADE). Desta forma, os colaboradores, de forma transversal, passariam a ter mobilidade entre todas essas instituições. Por fim, deveriam ser acrescidos artigos à Lei das Agências Reguladoras (Lei no 13.848/19) sobre limites máximos de tempo de resposta à sociedade e autonomia orçamentária para as autarquias.
- 6.2) Abertura Comercial. Pauta que faz parte de uma robusta agenda concorrencial, em busca do aumento da produtividade. Recomenda-se uma redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, em linha com as propostas apresentadas no texto de Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga.
- 6.3) Setor de Aviação Civil. Apesar da abertura do mercado de aviação civil no Brasil ter ocorrido em 2017, apenas três empresas atuam no setor: Gol, Latam e Azul. Para aumentar a competição no setor, são feitas as seguintes recomendações:
 - i) mudar a forma de distribuição de slots por parte da ANAC nos aeroportos congestionados, que atualmente estimula a concentração. Um possível critério de distribuição de slots poderia ser por leilões, que poderia incentivar a entrada de novas empresas aéreas. Além disso, seria importante separar alguns slots para novos entrantes ou para aqueles com baixa presença no mercado;

- ii) reduzir a insegurança jurídica, que envolve questões tributárias (qual alíquota de ICMS adotar em vendas a bordo), regras setoriais pela ANAC (cobrança de bagagens), direito do consumidor e aspectos trabalhistas.
 - iii) implementar um modelo sem outorga na concessão de aeroportos, focado na eficiência de longo prazo, na modicidade tarifária e na qualidade da oferta de serviços.
- 6.4) Setor de Portos. Há problemas concorrenciais e regulatórios no setor portuário no Brasil. No Porto de Santos, o maior da América Latina, há um oligopólio de três operadores verticalizados. Recomenda-se rever a regulação para que haja simetria regulatória entre todos os operadores, de modo que todos sejam ou arrendatários ou autorizatários. Outra recomendação é que no leilão do Tecom Santos 10 seja permitida a verticalização entre operador e armador, mas que esta não permita a participação de operadores e armadores que estejam presentes no Porto. Por fim, a logística do Porto de Santos precisa ser aperfeiçoada, como levar adiante o túnel entre as cidades de Santos e Guarujá, ampliar as rodovias de escoamento e melhorar o acesso à ferrovia.
- 6.5) Setor de Energia. Hoje, as políticas públicas e demais normativas no setor de energia são fragmentadas, há diversos reguladores (ANEEL, ANP e as agências estaduais) e cada fonte (solar, hidro, termo, eólica etc.) tem um conjunto de legislações específicas. Uma recomendação é que o Estado tenha um olhar holístico e otimizador para todas as fontes de energia conjuntamente, elaborando um único planejamento integrado de longo prazo para o país. Recomenda-se:
- i) a junção da ANP com a ANEEL em uma agência de energia, como há em outras jurisdições, como nos EUA;
 - ii) uma regulação única nacional para o setor de energia, que inclua energia elétrica e gás natural;
 - iii) precificar separadamente a energia e a flexibilidade por fonte, além de explicitar os subsídios nas contas de energia do consumidor;
 - iv) algumas ações deveriam ser feitas para aumentar a concorrência e reduzir o preço do gás natural: a) seguir com a desverticalização da Petrobras (CADE); b) dar transparência à formação dos preços do escoamento, processamento e transporte; c) impor o gás release; d) proibir que qualquer

produtor tenha mais de 30% do mercado; e) limitar a reinjeção por empresa; f) incentivar investimento em escoamento; g) permitir a exploração do shale gas; h) não cobrar o imposto seletivo sobre um insumo que faz parte da transição energética e que tem o papel importante de descarbonizar ainda mais a matriz energética brasileira.

7. O desafio da modernização da infraestrutura no Brasil

Cláudio Frischtak

Propõe-se uma agenda mínima para a modernização da infraestrutura:

- 7.1) Tornar o investimento em infraestrutura uma política de Estado e garantir sua melhor governança. O mais importante é estabelecer boas regras, e processos eficientes e transparentes, melhorando a governança das instituições e as normas necessárias à execução em tempo hábil dos projetos. Boa governança significa planejamento alicerçado numa visão de longo prazo, uma avaliação objetiva de custos e benefícios dos projetos e sua sustentabilidade econômico-financeira e ambiental. É igualmente essencial evitar a captura por grupos de interesse.
- 7.2) Expandir gradualmente os investimentos em infraestrutura no país, de modo a modernizar o setor em não mais do que 2 décadas. É necessário não apenas mobilizar recursos privados em escala, como ampliar de forma responsável e com racionalidade econômica os investimentos públicos, direcionando-os para projetos de maior retorno para a sociedade. Ambos são dependentes de reformas que deem sustentabilidade às contas públicas, com a consequente redução do custo de capital e ampliação do espaço fiscal. O conjunto de projetos do setor público demandaria também criar um mercado denso para projetos com base numa carteira de longo prazo, atraindo licitantes que se dispõem a implantar o projeto e fornecer os serviços. Um mercado mais denso de projetos e serviços incentiva por sua vez a mobilização de financiamento privado.
- 7.3) Melhorar a qualidade do planejamento, assim como o desenho, a estruturação e a avaliação de projetos. Melhorar a qualidade dos projetos de responsabilidade do setor público deveria ter por ponto de partida uma análise custo-benefício com base em metodologias aceitas e amplamente publicizadas. Além disso, o impacto socioambiental só é geralmente considerado em fases

avanzadas do ciclo de planejamento, quando deveria ser aferido nas fases iniciais do processo, filtrando projetos de baixa viabilidade. O governo também deve incorporar no seu cálculo os planos do setor privado, garantindo assim maior eficácia e aderência aos programas de infraestrutura. O governo, contudo, deve evitar assumir custos e riscos tipicamente privados no afã de impulsionar os investimentos, mesmo quando haveria algum espaço fiscal, pois iniciativas dessa natureza carecem de racionalidade econômica.

- 7.4) Garantir maior segurança jurídica para os investimentos privados com clareza, transparência, estabilidade e obediência às regras e sua aplicação. Seria desejável, na esfera do Judiciário, acelerar revisões de decisões monocráticas pelos colegiados, para fortalecer a estabilidade do direito; o uso jurisprudencial do consequencialismo, pelo filtro ex-ante do impacto econômico das decisões judiciais, consistente com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655 de abril de 2018, art. 20, em particular); no âmbito contratual, a utilização sistemática de instrumentos de arbitragem e comitês de resolução de disputas, para dirimir conflitos; e no perímetro dos órgãos de controle, melhor definição das suas instâncias e competências.
- 7.5) Aprimorar a regulação do setor de infraestrutura, reforçando o papel das agências reguladoras, evitando sua subordinação ao Executivo ou sua captura política por partidos e grupos de poder. A previsibilidade regulatória é um bem público e que se garante com agências independentes, tecnicamente capacitadas e com autonomia decisória, e com recursos para levar adiante sua missão. Ao mesmo tempo, faz-se necessário atualizar a ação das agências, reduzindo a carga regulatória por força da revisão do impacto de normas e decisões, assim como estudar eventual simplificação das estruturas administrativas e organizacionais com o intuito de aperfeiçoar a regulação das atividades de infraestrutura.
- 7.6) Fortalecer o BNDES como estruturador de projetos de infraestrutura. O programa de concessões e desestatização deve se estender por talvez mais de uma década. O BNDES permanece como instrumento privilegiado para dar materialidade tanto ao pipeline quanto à modelagem de transferência ao setor privado de serviços providos de forma deficiente por estados e municípios, intensificando o apoio técnico aos entes, sempre que demandado. O BNDES deve ainda ser pioneiro na concepção de estruturas financeiras inovadoras, como estruturas de project finance.

8. Distorções no setor elétrico brasileiro – diagnóstico e propostas de mitigação

Angela Magalhães Gomes e Elena Landau

Para reduzir as distorções no setor elétrico, propõe-se:

- 8.1) Fortalecer as instituições do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), reforçando a confiança e a previsibilidade por meio de estrutura institucional sólida e coordenada. O equilíbrio do SEB exige instituições autônomas, sustentáveis financeiramente e capacitadas para tomar decisões baseadas em critérios técnicos e econômicos. Para isso, é essencial fortalecer o papel de órgãos como Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), garantindo-lhes independência e estabilidade orçamentária. Também é essencial a aplicação de Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme o Decreto nº 10.411/2020. No campo legislativo, recomenda-se incluir a Análise de Impacto Econômico e Social nos projetos de lei sobre política tarifária, a ser realizada pelas consultorias do Senado e da Câmara.
- 8.2) Revisitar as regras vigentes para a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), buscando caminhos legais e infralegais para racionalizar seu custeio. Segundo dados da ANEEL, a CCC totalizou cerca de R\$ 12 bilhões em 2025, o segundo maior item inserido na CDE. Este custo histórico do SEB, criado para cobrir a contratação de energia e potência para atendimento aos Sistemas Isolados, cresceu 150% entre 2017 e 2025. Apesar da necessidade de reduzir o encargo, a complexidade das regras que regem a CCC mantém seus custos elevados e crescentes. Tal fato sinaliza a necessidade de fiscalização eficaz, evitando desvios de recursos e ineficiências, bem como de revisão das regras vigentes, com ênfase na interligação efetiva dos sistemas isolados ou na substituição das ineficientes usinas existentes por arranjos que combinem fontes renováveis com outras soluções menos custosas, incluindo armazenamento.
- 8.3) Modernizar as tarifas aos consumidores finais, essencial para promover eficiência no consumo e alocação de custos. Esse ponto torna-se ainda mais relevante para usuários da baixa tensão, cujas tarifas não incluem qualquer cobrança fixa pelo uso da infraestrutura de redes, sinal temporal ou locacional. Na baixa tensão estão os consumidores de pequeno porte, que respondem por cerca de 40% do consumo nacional, e os beneficiados pela Micro e Mini Geração Distribuída (MMGD), que já supera 17% da capacidade de geração

instalada do país. Além disso, a modernização tarifária envolve avanços regulatórios e tecnológicos, como a adoção de medidores inteligentes, que permitem tarifas mais dinâmicas e sinais econômicos mais eficientes.

- 8.4) Limitar os subsídios existentes à MMGD, revendo o arcabouço legal vigente. Em pouco mais de quatro anos, a capacidade instalada da MMGD se multiplicou por oito, de longe a maior expansão já registrada no setor elétrico brasileiro. Esse processo, contudo, tem gerado efeitos colaterais negativos para o país. Além dos subsídios elevados, há ainda prejuízos bilionários aos demais agentes de geração, decorrentes dos cortes impostos pelo ONS quando a oferta de energia supera a demanda. Soma-se a isso o risco concreto à confiabilidade física do sistema elétrico, em razão da significativa redução da flexibilidade operacional nas horas de maior geração solar. Torna-se, portanto, urgente aprimorar o regramento brasileiro, estabelecido pela Lei 14.300/22, antecipando a redução dos subsídios e isenções nela previstos para a MMGD, que, em sua maioria, se estendem até 2045.
- 8.5) Efetivar a previsão do fim dos subsídios à geração de energia elétrica a carvão mineral. Além dos benefícios climáticos e à saúde pública, eliminar os subsídios às usinas a carvão reduz a pegada de carbono dos produtos fabricados no Brasil e exportados ao mundo, o que pode ter benefícios econômicos adicionais. Adicionalmente, como os subsídios às usinas a carvão são custeados pelas tarifas de todos os consumidores do país, o término dos contratos representaria uma redução das tarifas finais de todos os consumidores do país. Entretanto, a legislação e regulação brasileira estão caminhando em direção contrária. Além da Lei 14.299, de 2022, ter determinado a extensão do contrato da Usina Jorge Lacerda, através de subsídios tarifários, a Lei 15.269/2025 fez algo similar, com o potencial de abarcar as usinas do Rio Grande do Sul, subsidiando sua operação através de custos superiores a R\$ 1 bilhão por ano nas tarifas até 2040. Ainda, o MME inseriu a possibilidade de recontratação de usinas a carvão no próximo leilão de reserva de capacidade (LRCAP), previsto para 2026, cujo custeio se dará, também, através de encargos tarifários.
- 8.6) Equilibrar os custos do sistema entre mercado livre e regulado, visando reduzir as distorções alocativas atuais e a expansão sustentável do ambiente livre. É fundamental buscar uma alocação mais equitativa dos custos entre os usuários do sistema elétrico, principalmente considerando que há atualmente uma alocação assimétrica sobre os consumidores cativos, comumente de menor porte. Entre as medidas necessárias, destacam-se: 1. reduzir os subsídios à autoprodução por equiparação; 2. rever a alocação de custos de

usinas, como Angra 1 e 2, compartilhando-os também com o mercado livre (ACL); 3. redistribuir os custos de sobrecontratação decorrentes da migração para o ACL e MMGD; 4. ajustar o critério de rateio da CDE conforme o nível de tensão; 5. melhorar a gestão dos contratos do mercado regulado (ACR). Cabe ressaltar que apenas o item 5 segue pendente de implementação na legislação. Os itens 1, 3 e 4 acabaram sendo inseridos na Lei 15.269/2025. Já o item 2 consta da Lei 15.235, sancionada em setembro de 2025, cujo foco principal acabou sendo alterações nos descontos oferecidos pela Tarifa Social. É preciso garantir que tais mudanças legais sejam efetivamente implementadas.

- 8.7) Promover medidas que limitem os subsídios custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). O custeio de políticas públicas através das tarifas de energia elétrica, que tem como principal instrumento a CDE, é muito prejudicial ao setor elétrico e ao país, pois, além de distorcer o sinal de preço, onera proporcionalmente os consumidores de menor poder aquisitivo. Outro ponto muito negativo neste processo está associado ao fato de não ter havido qualquer limite para o valor dos itens que vêm sendo repassado às tarifas através da CDE. Com efeito, a CDE vem sendo expandida sucessivamente, tendo seu valor mais que triplicado desde 2013, atingindo R\$ 50 bilhões em 2025. Assim, independente da imprescindível necessidade de revisão dos itens que compõem a CDE, buscando formas estruturais de reduzi-los, o estabelecimento de um teto para seu valor global pode ser uma medida transitória que mitigue os impactos tarifários no curto prazo. Esta proposta vem sendo estudada no setor elétrico há algum tempo e acabou entrando no texto final da Lei 15.269/2025. Segundo a nova lei, o valor de determinados itens da CDE (principalmente Fonte Incentivada, Carvão e parte dos subsídios à MMGD), ficará limitado aos seus respectivos montantes de 2025. Já os demais itens (principalmente Tarifa Social, CCC e Universalização), seguirão sem limitação no repasse às tarifas em anos futuros. No entanto, embora o teto possa ser uma medida transitória que mitigue os impactos tarifários no curto prazo, segue uma preocupação com relação à ausência de qualquer limite ao valor referente à CCC, próxima a R\$ 12 bilhões anuais. Este fato reforça ainda mais a proposta de “Revisitar as regras vigentes para a CCC”. Finalmente, com relação a medidas que visam reduzir a CDE, cabe mencionar outro item que também entrou no texto final da Lei 15.269/2025, relacionado especificamente aos subsídios às fontes incentivadas. Conforme o novo texto legal, tais subsídios ficarão restritos aos consumidores que já tenham migrado para o mercado livre até 25/11/2025. Ainda que não consiga reduzir o valor destes subsídios atualmente repassado às tarifas, esta medida ajuda a mitigar aumentos futuros da CDE. E, novamente, é preciso garantir que tais mudanças legais sejam efetivamente implementadas.

- 8.8) Evitar sobrecustos cobertos pelas tarifas de Itaipu, sem relação com o serviço prestado pela usina. Com a quitação da dívida da Usina Itaipu Binacional em 2023, paga pelos consumidores brasileiros por 50 anos, era esperado que os seus custos se reduzissem significativamente. No entanto, Brasil e Paraguai mantiveram os custos da usina elevados para financiar despesas socioambientais, alheias à geração de energia elétrica. Assim, o orçamento previsto para tais despesas cresceu significativamente a partir de 2023, somando, desde 2024, valores próximos a US\$ 1,2 bilhão. O consumidor brasileiro vem arcando com a maior parte deste custo (cerca de US\$ 800 milhões por ano), elevando o preço da energia que compram de Itaipu em cerca de 35%. Eliminar os sobrecustos cobertos pelas tarifas de Itaipu, sem relação com o serviço prestado pela usina, é um dos pontos importantes na modernização do SEB.
- 8.9) Modernizar os modelos de precificação do mercado de curto prazo, visando elevar a aderência aos custos reais de operação do sistema. A modernização do setor elétrico envolve aprimorar metodologias e programas computacionais. Apesar dos avanços, persistem desafios: a complexidade da operação hidrotérmica, a gestão do risco hidrológico, o crescimento das fontes intermitentes e da geração distribuída. Dentre as iniciativas em curso, uma das mais relevantes em curso é o Projeto Meta II, iniciativa da CCEE em parceria com o Banco Mundial, no intuito de fazer um diagnóstico profundo do mecanismo atual de formação de preços e elaborar propostas de melhoria.

9. Oportunidades para o Brasil na transição energética

Clarissa Lins, Guilherme Ferreira e Bernardo Corrêa

Para aproveitar as oportunidades na transição energética, propõe-se:

- 9.1) Estabelecimento de visão de longo prazo para o setor energético, contemplando nossa diversidade energética: (a) desenvolver uma visão de Estado sobre o mix energético das próximas décadas, de forma alinhada aos objetivos climáticos e socioeconômicos do país; (b) robustecer a capacidade de planejamento de longo prazo do setor por meio do fortalecimento institucional e da utilização de ferramentas como análise de cenários; (c) engajar de forma contínua atores diversos, incluindo representantes do setor público, privado, terceiro setor e academia.
- 9.2) Promoção de um ambiente de negócios atraente para investimentos privados em energia: (a) reconhecer a importância e influência de um ambiente

macroeconômico estável na atração de recursos de longo prazo, no custo de capital e na financiabilidade de projetos desenvolvidos domesticamente; (b) garantir um contexto regulatório previsível, baseado em regras claras e na independência das agências reguladoras, no claro delineamento de mandatos e no fortalecimento de sua capacidade institucional; (c) assegurar a implementação de políticas públicas alinhadas à visão de longo prazo e ao planejamento do setor, tais como a Lei Combustível do Futuro ou o Plano Nacional de Hidrogênio; (d) criar condições equilibradas de competição entre as diferentes soluções energéticas; (e) diversificar as fontes de financiamento, tanto via mercado internacional por meio de iniciativas de blended finance e de capital concessionário, quanto fortalecendo fontes domésticas.

- 9.3) Integração às cadeias de valor globais de baixo carbono: (a) capturar oportunidades de inserção internacional dos produtos energéticos de baixo carbono produzidos no país, notadamente biocombustíveis e combustíveis sustentáveis, por meio da demonstração clara de seus atributos ambientais e climáticos, bem como influência junto a entidades certificadoras; (b) modernizar o setor elétrico nacional frente às transformações em curso, como rápida penetração de fontes intermitentes e mudanças nos padrões de consumo. Entre as medidas, destacam-se a expansão da rede elétrica, a adoção de tecnologias de armazenamento, o aperfeiçoamento da operação do sistema e do planejamento de expansão; (c) incentivar pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) em tecnologias de baixo carbono nas quais o país apresenta vocações e diferenciais competitivos. Para tal fim, é fundamental fortalecer as instituições de ensino e pesquisa, promover a integração entre academia e setor privado, bem como preparar a mão de obra para as novas competências necessárias; (d) aprimorar o conhecimento sobre o potencial geológico nacional para minerais críticos. Para isso, é crucial fortalecer as instituições de pesquisa especializadas, assim como a agência reguladora do setor (Agência Nacional de Mineração – ANM), e promover tecnologias voltadas para o mapeamento geológico.
- 9.4) Redução da dependência econômica do setor de óleo e gás (O&G): (a) promover e estimular a diversificação econômica em regiões altamente dependentes da atividade petrolífera, incluindo para atividades de baixo carbono; (b) aprimorar a gestão e governança dos recursos públicos provenientes da atividade de O&G, assegurando maior transparência em sua alocação; (c) destinar parte dos recursos regulatórios de P&D para tecnologias de baixo carbono, no intuito de aprimorar o conhecimento, testar tecnologias e alavancar as oportunidades da transição energética.

10. Restauro florestal e produtividade na Amazônia

João Pedro Arbache, Juliano Assunção e Gabriela Zangiski

O restauro florestal é uma escolha estratégica porque reduz o uso ineficiente da terra e, ao mesmo tempo, recupera a capacidade da Amazônia de absorver carbono, oferecer serviços ecossistêmicos e preservar sua biodiversidade. Esses benefícios trazem impactos positivos não só para a região, mas também para a produtividade e competitividade nacional. Um sistema de pagamentos baseado na captura líquida anual de carbono (absorção via restauração menos emissões por desmatamento) poderia remunerar a floresta por tonelada de carbono capturada, financiado principalmente por transferências externas. Ao focar na captura jurisdicional e verificável, este modelo teria credibilidade comparável aos mercados regulados internacionais de carbono. A implementação do mecanismo proposto tem o potencial de gerar impactos econômicos expressivos. Com um preço de carbono de US\$ 20/tCO₂, a receita acumulada poderia chegar a US\$ 320 bilhões em 30 anos. Esse valor representa apenas um piso: negociações em torno de preços mais elevados poderiam ampliar significativamente o resultado – por exemplo, a US\$ 50/tCO₂, a receita alcançaria US\$ 800 bilhões. Além da receita direta, a restauração florestal abriria espaço para novas cadeias de valor ligadas à bioeconomia, restauro produtivo, produtos compatíveis com a floresta, serviços ambientais, monitoramento, manejo sustentável e turismo.

A implementação desse mecanismo, e das políticas de restauro em geral, exige uma série de ações articuladas em diferentes níveis. Entre elas, destacam-se: (a) a criação de marcos regulatórios nacional e estaduais para créditos de carbono que assegurem governança e gestão robustas, regras claras e previsibilidade para investidores; (b) a integração com mercados internacionais de carbono, de modo a alinhar o modelo brasileiro a padrões reconhecidos globalmente e permitir o reconhecimento dos créditos gerados; (c) a coordenação doméstica, integrando ministérios e órgãos como o Meio Ambiente, Agricultura e INCRA, além dos estados amazônicos, proprietários de terra e comunidades indígenas; (d) o avanço, principalmente dos estados, em frentes como a regularização fundiária, o monitoramento por satélite, a regulamentação do Código Florestal e o estabelecimento de regras, parâmetros e procedimentos para a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA); (e) o alinhamento programático e institucional claro entre as diferentes políticas estaduais e nacionais de restauração florestal, aproveitando as sinergias entre elas e ganhando escala na utilização das ferramentas que garantam o seu cumprimento; (f) a remoção de barreiras estaduais e nacionais que dificultam

a silvicultura de espécies nativas e o avanço da cadeia de coleta, produção e comercialização de sementes e mudas, aliada à criação de programas de incentivo ao restauro produtivo por meio de Sistemas Agroflorestais (SAFs), Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e da própria silvicultura de espécies nativas.

11. Governança e impactos de projetos de logística no Brasil

Juliano Assunção, Gabriel Cozendey e Gustavo Pinto

- 11.1) Uma das falhas crônicas que inviabilizam a implementação dos projetos de logística e a adequada prevenção e mitigação dos seus impactos é a análise tardia de impactos socioambientais. A correção dessa falha é importante para evitar atrasos e abandonos de obras e para que a prevenção e mitigação de impactos dos projetos ocorra de forma adequada. Duas medidas podem contribuir para que essa falha seja corrigida. Primeiro, é necessário criar uma etapa anterior aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), encadeada com eles e que permita a realização de uma análise de pré-viabilidade, estruturada por meio de questionários que tratam da complexidade socioambiental e territorial dos empreendimentos. É necessário, ainda, estabelecer relação de precedência e de conteúdo entre os EVTEA e os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de grandes projetos de infraestrutura, que não é exigida pelas normas aplicáveis e não se verifica na prática. A criação da análise de pré-viabilidade e a relação entre EVTEA e EIA podem ser implementadas no curto ou médio prazos por meio de regulamentação à Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), que se aplica diretamente às contratações de obras de infraestrutura e subsidiariamente às contratações para a construção e operação de empreendimentos por meio da Lei de Concessões de Serviço Público e da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP). A regulamentação da análise de pré-viabilidade pode ser feita com referência aos denominados estudos técnicos preliminares, tratados pela Nova Lei de Licitações sem equiparação aos EVTEA, de modo que podem ser considerados uma nova etapa em que as questões socioambientais não são abordadas de forma independente, mas como parte das questões técnicas e econômicas. Essa regulamentação também gera uma oportunidade para que se estabeleça relação de precedência e de conteúdo entre a análise de pré-viabilidade, os EVTEA e os EIA.
- 11.2) A outra falha decorre do fato de que a delimitação das áreas de influência não considera como a redução de custos de transporte pelos projetos pode incentivar a produção agropecuária e, conseqüentemente, o desmatamento. A correção dessa falha é importante para que os custos sociais desse desmatamento sejam

considerados na análise de viabilidade dos projetos e possam influenciar nas decisões sobre se serão implementados. Um passo importante no sentido de corrigir essa falha consiste em que os EVTEA adotem a abordagem de acesso a mercado para a delimitação das áreas de influência dos projetos de infraestrutura logística. A adoção da abordagem de acesso a mercado pode ser implementada no curto prazo, mediante inclusão nos termos de referência dos EVTEA.

12. O Plano Safra como instrumento de competitividade para a agropecuária brasileira

Lucas Afflalo, Juliano Assunção e Alan Leal

Destacam-se a seguir caminhos prioritários para o aprimoramento do Plano Safra:

- 12.1) Desenho geral: previsibilidade e simplificação. O atual formato de planejamento anual do Plano Safra gera incerteza para os produtores, dificultando decisões de investimento, o acesso a crédito e a adoção de tecnologias que requerem retorno em prazos mais longos. A adoção de um horizonte plurianual de planejamento ampliaria a previsibilidade, beneficiando principalmente produtores que operam com margens estreitas e têm menor capacidade de lidar com oscilações nas regras de financiamento. Além disso, o sistema atual é extremamente fragmentado: no ano agrícola 2025/26, havia 17 fontes de recursos e 27 programas distintos, cada um com regras específicas de elegibilidade, taxas de juros e condições de uso. Essa complexidade gera altos custos administrativos, ineficiências e desigualdades no acesso. A simplificação das linhas de crédito, com regras unificadas por porte de produtor (familiar, médio, grande) e por finalidade do financiamento (custeio, investimento, comercialização), é fundamental para tornar o sistema mais acessível e eficiente.
- 12.2) Focalização: direcionar melhor os subsídios públicos. A evidência empírica mostra que o crédito rural tem efeitos positivos sobre produtividade e uso da terra, mas esses efeitos são significativamente mais fortes quando os recursos são direcionados para os pequenos produtores. Esse padrão sugere que focar os subsídios nos produtores que enfrentam maiores restrições financeiras, como agricultores familiares e médios produtores, estimula um uso mais eficiente da terra. Além da dimensão social, há também uma forte justificativa ambiental para a reorientação da política. Linhas de crédito vinculadas a critérios ambientais — como a Resolução 3.545/2008, que condicionou o acesso ao crédito

na Amazônia ao cumprimento da legislação fundiária e ambiental — foram capazes de reduzir o desmatamento em até 15% no período analisado.

- 12.3) Seguro: fortalecer a gestão de riscos. Outro ponto crítico é a baixa participação de instrumentos de seguro rural no conjunto da política agrícola. Embora o setor agropecuário opere sob alto risco climático e de preços, a subvenção ao prêmio do seguro rural tem orçamento limitado e baixa integração ao Plano Safra. Em contraste com a experiência de outros países, o Brasil ainda concentra quase toda a subvenção em juros subsidiados. Redirecionar uma parcela dos subsídios do crédito rural para o seguro pode aumentar a resiliência dos produtores e permitir maior impacto dos recursos públicos. Adicionalmente, o incentivo ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), via aumento da subvenção ao prêmio desse seguro em contraposição a uma redução dos valores empenhados no Proagro, pode ser bastante benéfico para a estrutura de gestão de risco agropecuário no Brasil. Enquanto o risco do Proagro é assumido pelo Banco Central do Brasil (em última instância, pelo Tesouro Nacional), o risco no PSR é assumido pelas seguradoras e resseguradoras. O PSR tem uma estrutura de incentivos e tratamento de assimetria da informação melhores que o Proagro.

13. Produtividade e plataformas digitais

Beatriz Kira

Considerando a necessidade de atualizar o arcabouço antitruste, o Brasil precisa de uma agenda normativa que aprimore as ferramentas disponíveis para promover a concorrência efetiva na economia digital. O caminho mais promissor para o país é a aprovação e implementação do Projeto de Lei 4675/2025. O PL propõe a criação de um novo mecanismo de regulação híbrida, por meio da atualização da Lei 12.529/2011, conferindo ao Cade instrumentos mais flexíveis para atuar sobre agentes econômicos de relevância sistêmica. O objetivo é permitir uma ação mais tempestiva e focada nos problemas estruturais dos ecossistemas digitais.

Os principais componentes desse novo instrumento regulatório são:

- 13.1) Designação de agentes econômicos de relevância sistêmica. O Cade poderá designar agentes econômicos de relevância sistêmica, por meio de um processo administrativo combinando critérios qualitativos e quantitativos. Os critérios qualitativos se baseiam em características como: presença em mercados de múltiplos lados, poder de mercado associado a efeitos de rede e acesso a dados significa-

tivos. Já os critérios quantitativos exigem um faturamento mínimo no Brasil ou global para que a empresa possa ser designada. O objetivo é identificar aquelas empresas que ocupam posições estratégicas capazes de influenciar a dinâmica competitiva, garantindo que o foco esteja nos agentes de maior impacto.

- 13.2) Determinação de obrigações especiais a agentes designados. O Cade poderá impor obrigações especiais a agentes econômicos designados, visando promover e proteger a concorrência em mercados digitais. Essas obrigações podem incluir: a submissão de atos de concentração à análise do Cade independentemente do faturamento, a divulgação de informações relevantes sobre seus serviços e preços, e a proibição de práticas anticompetitivas, como o favorecimento de produtos próprios e a restrição de acesso a dados ou serviços para concorrentes. O objetivo é garantir que o mercado permaneça aberto e competitivo.
- 13.3) Elaboração de relatórios de conformidade. Agentes designados devem submeter ao Cade relatórios periódicos sobre o cumprimento das medidas impostas. A publicação desses documentos garante transparência e monitoramento público. Qualquer parte interessada poderá fazer uma denúncia ao Cade sobre o não cumprimento das obrigações. O descumprimento, por sua vez, resultará em sanções administrativas e outras ações aplicadas pelo Cade.
- 13.4) Criação de uma Superintendência de Mercados Digitais. A proposta também inclui a criação de uma Superintendência de Mercados Digitais (SMD) dentro do Cade. Essa nova unidade será a responsável por conduzir a parte técnica do processo. Suas funções incluem a instrução de processos administrativos para a designação de agentes, a análise para a determinação de obrigações especiais, e a fiscalização do cumprimento dessas medidas. A SMD produzirá estudos e monitorará as atividades e práticas comerciais dos agentes, servindo como a unidade especializada para receber denúncias, conduzir investigações aprofundadas e submeter um parecer técnico ao Tribunal do Cade para a decisão final.

14. Ajustes estruturais no mercado de trabalho

Hélio Zylberstajn

Para modernizar as instituições do mercado de trabalho, propõe-se:

- 14.1) Reformar o ensino médio para promover a transição dos jovens para o mercado de trabalho: a) oferecer currículos técnicos profissionalizantes em toda a rede escolar

pública do ensino médio; b) para reduzir o custo dessa mudança, transformar o ensino médio em um sistema dual, no qual as empresas assumiriam a responsabilidade da formação profissional; c) tornar o ensino técnico mais atraente, validando e reconhecendo créditos de disciplinas técnicas para o ingresso no ensino superior.

- 14.2) Reformar os programas passivos de assistência ao desempregado: a) portabilizar a conta do FGTS vinculando ao CPF do trabalhador e não ao emprego em uma empresa. Os saldos nesta conta acompanhariam o trabalhador na sua trajetória pelo mercado de trabalho e incentivariam a formação da poupança de longo prazo ao invés de sacar os saldos a cada troca de emprego; b) remunerar a conta do FGTS com taxas de mercado, semelhantes às dos títulos do governo federal; c) aportar à conta do FGTS recursos do PIS, antecipando um futuro uso do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, contribuindo para a formação da poupança na conta do trabalhador, desconectando a fruição do benefício do desligamento, reduzindo, assim, o incentivo à rotatividade; d) limitar o saque do saldo da conta do FGTS a ocorrência de dois eventos: desemprego e aposentadoria, transformando-a em uma poupança de longo prazo.
- 14.3) Reformar os programas ativos de assistência ao desempregado: a) condicionar o saque de todas as parcelas do Seguro-Desemprego a um número mínimo de encaminhamentos a vagas anunciadas e/ou à frequência em programas de qualificação ou reciclagem; b) aperfeiçoar e dinamizar os serviços de intermediação de mão-de-obra, introduzindo rotinas e procedimentos específicos para os diversos perfis da clientela, principalmente para os desempregados de longo prazo; c) exigir das empresas usuárias dos serviços de intermediação um feedback sobre cada encaminhamento de candidatos às vagas anunciadas; d) programar cursos de qualificação ou reciclagem efetivamente solicitados por empresas, que se comprometam a contratar os alunos por um prazo mínimo combinado; e) oferecer os cursos preferencialmente em dois ambientes, salas de aula e locais de trabalho, para aprofundar a aquisição de conhecimentos e aumentar a probabilidade de contratação do treinando pela empresa; f) credenciar previamente as instituições autorizadas a oferecer os cursos, avaliando continuamente o impacto dos cursos contratados.
- 14.4) Aprofundar a reforma das relações de trabalho: a) extinguir o monopólio da representação de interesses com a instauração do regime de liberdade sindical em substituição ao da unicidade sindical; b) adotar a compulsoriedade das contribuições sindicais negociadas; c) substituir o critério de “base territorial” pelo de “unidade de negociação”, que define a cobertura da negociação, esta-

belecida pelas próprias partes; d) conceder ao sindicato laboral mais representativo a capacidade de negociar em nome dos empregados que trabalham na unidade de negociação; e) reconhecer três funções no sistema de relações de trabalho: produzir regras (negociação coletiva), administrar o cumprimento das regras (governança) e solucionar divergências; f) estabelecer dois regimes para o sistema de relações de trabalho no Brasil: negociação estrita, no qual as partes produzem as regras por meio da negociação coletiva e o Estado assume a governança e a solução de divergências (que é, basicamente, o modelo atual) e negociação plena, no qual as partes assumem as três funções; g) permitir que as partes escolham o regime de relações de trabalho na unidade de negociação.

- 14.5) Expandir o investimento na infraestrutura para sustentar a transição do mercado de trabalho. O investimento em infraestrutura se materializa na Construção Civil, que absorve trabalhadores predominantemente de baixa escolaridade, que o país tem em abundância. Isso permitiria fazer uma transição enquanto os trabalhadores são qualificados para lidar com as novas tecnologias.
- 14.6) Adotar um novo olhar para o novo mercado de trabalho: a) definir precisamente o serviço de intermediação nas plataformas, dissociando-o do sistema de pagamento e remuneração; b) estabelecer dois tipos de trabalho em plataforma: pleno, no qual as funções de intermediação e de gestão financeira são executadas pelo mesmo agente (a plataforma) e restrito, no qual a plataforma executa apenas o serviço de intermediação, deixando a gestão financeira para outro agente; c) permitir que os participantes do mercado de trabalho em plataformas escolham o tipo que desejarem, pleno ou restrito; d) reconhecer que o trabalho na plataforma do tipo restrito é autônomo, sem vínculo de emprego; e) reconhecer que o trabalho na plataforma do tipo pleno é de subordinação, com vínculo de emprego; f) reconhecer que há mais de dois polos na relação de trabalho nas plataformas: o consumidor, o produtor, a plataforma, o transportador e, se for o caso, o agente financeiro; g) reconhecer o direito de representação de interesses de todos os polos; encaminhando para a negociação coletiva a produção das regras, sua governança e sistema de solução de divergências.

15. Desafios para aumentar o aprendizado nas escolas

Naercio Menezes Filho

- 15.1) A dificuldade central para melhorar o aprendizado é que a responsabilidade de ensinar as crianças está a cargo de cada uma das 5570 secretarias municipais de

educação, além das 27 secretarias estaduais, espalhadas por todos os municípios brasileiros, grande parte dos quais têm menos de 20.000 habitantes. Na maior parte destes municípios, as secretarias não têm estrutura suficiente para implementar políticas educacionais baseadas em evidências. Além disso, muitos prefeitos não estão dispostos a investir o seu capital político em amplas reformas educacionais pois os incentivos são baixos e o retorno político incerto. O governo federal poderá aproveitar a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), que acabou de ser aprovado pelo Congresso, para organizar as atribuições das secretarias estaduais e municipais de educação. Segundo a proposta aprovada, o SNE terá uma comissão tripartite, com representantes do governo federal, Estados e Municípios, que terá a função de articular a adoção de estratégias para que o país alcance as metas do Plano Nacional de Educação. Esta comissão irá estabelecer padrões mínimos de qualidade das escolas e de aprendizagem dos alunos, bem como definirá o custo ideal por aluno para que estes padrões sejam atingidos. No entanto, o componente das transferências da União para os municípios que é baseado em desempenho nunca teve papel importante. Uma alternativa seria oferecer, além das parcerias e programas existentes, apoio operacional direcionado e incentivos financeiros para os municípios que atingirem metas de aprendizado.

- 15.2) Para tentar melhorar a qualidade dos professores, o governo federal preparou uma Prova Nacional Docente (PND), realizada pela primeira vez no final de 2025. Esta prova terá uma classificação geral dos professores, para que as redes estaduais e municipais escolham os docentes mais adequados para sua rede, utilizando suas próprias ponderações. Esta iniciativa ajudará as redes a selecionarem os melhores docentes disponíveis, especialmente as redes menores que não têm capacidade de fazer processos seletivos mais sofisticados. Porém, isoladamente, ela não será suficiente para resolver os problemas dos professores, pois também será necessário melhorar a sua formação inicial e continuada.
- 15.3) Apesar de ser interessante transferir recursos para que os alunos continuem na escola, o programa “Pé de Meia” tem vários problemas. Em primeiro lugar, a evasão pode ter outras causas, como gravidez na adolescência e desinteresse com as matérias lecionadas na escola. Além disso, como a qualidade da educação no ensino médio ainda é muito baixa, o jovem acaba aprendendo pouco, mesmo ficando mais tempo na escola. A cobertura do programa também parece estar acima do necessário. Finalmente, há políticas mais eficazes para diminuir a evasão, como acabar com a repetência. Assim, seria necessário reformular o programa, diminuindo o número de beneficiários para

aqueles que realmente necessitam recebê-lo e fazendo uma política de diminuição de reprovações nas redes municipais e estaduais.

- 15.4) Outras propostas incluem a promoção do desenvolvimento infantil e o foco na alfabetização. Além disso, é preciso aumentar a parcela de escolas em tempo integral. É necessário também que a formação continuada seja mais focada em métodos de ensino para professores e métodos de gestão escolar para os diretores da escola.

16. Reforma administrativa com foco na gestão de pessoas: propostas legislativas

Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro

- 16.1) Concurso público: Apoiar a imediata aplicação da lei federal 14.965, aprovada em 9/9/2024, com normas gerais sobre concursos públicos para toda a administração pública brasileira. Sua utilidade é trazer regramento mínimo para contribuir para a efetiva realização e modernização dos concursos em âmbito nacional, melhorando o recrutamento de novos servidores públicos pela avaliação dos postulantes com base nas reais capacidades para o efetivo desempenho das funções. O desafio agora é a aplicação da nova lei, fazendo com que ela efetivamente atinja seu objetivo de melhorar o recrutamento de pessoas no setor público. Para isso, a ação necessária é o apoio à edição de regulamentos específicos pelas esferas federativas, capazes de dar segurança jurídica ao desenho dos novos editais, bem como à realização de projetos pilotos de concursos mais modernos.
- 16.2) Contratação temporária: Apoiar o projeto de lei da Câmara dos Deputados 3.069/2025. Ele propõe a criação de uma lei geral de contratações de pessoas por tempo determinado no setor público, aplicável nas esferas federal, estadual e municipal, para uniformizar regras fundamentais, aumentando a segurança jurídica e corrigindo distorções nas contratações transitórias ou emergenciais. O projeto prevê regras mínimas em temas como processo seletivo, casos de contratação direta, direitos dos contratados, proibição de nepotismo nas contratações, transparência e controle, e prazos máximos dos contratos. Tem também algumas normas específicas para as redes estaduais e municipais de ensino, permitindo o uso de contratações temporárias para lidar com transições curriculares, mudanças demográficas e ampliação da carga horária escolar, e garantindo aos contratados o piso nacional do magistério.

- 16.3) Supersalários: Apoiar a edição de medidas legais nacionais de caráter geral que impeçam a distorção e limitem o recebimento de verbas fora do teto constitucional de remuneração dos agentes públicos. Há dois caminhos complementares para enfrentar o problema. Um seria uma lei federal restringindo o pagamento de verbas indenizatórias, que não estão sujeitas ao teto, nem à incidência do imposto de renda. Em 2025, foi protocolado o projeto de lei 3328/2025, que busca criar critérios seguros para a definição do que pode ser qualificado como indenização. Além disso, deveria ser incluído um novo parágrafo ao art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000), que hoje já prevê limites globais às despesas de pessoal dos vários órgãos públicos. O novo parágrafo preveria que a despesa total com indenizações será computada na despesa total de pessoal de cada entidade ou órgão, para fins de observância dos respectivos limites, não podendo também superar, em cada entidade ou órgão, o total das indenizações efetivamente pagas em 2020, corrigido pela inflação. A escolha dessa base se justifica porque, segundo as notícias, o uso distorcido de indenizações para superar o teto foi muito incrementado a partir de 2021. Com uma norma assim haveria um limite importante para incentivar os próprios órgãos e entidades a iniciarem a correção das distorções.
- 16.4) Carreiras. Em 2021, Carlos Ari Sundfeld, Armínio Fraga e Ana Carla Abrão elaboraram proposta de lei complementar federal com diretrizes para a reforma da gestão de pessoas, com objetivo de ser usada como referência pelos entes que pleiteassem apoio federal para seus programas de equilíbrio ou recuperação fiscal. Em linhas gerais, a lei proposta alcançaria os servidores civis do Executivo da União e teria como objetivo nortear os futuros projetos de leis específicas sobre carreiras. As diretrizes do projeto para a reforma da gestão de pessoas são: diminuição do número de carreiras, planejamento unificado da força de trabalho e avaliação de desempenho dos servidores. A partir de diretrizes para a avaliação de desempenho, estabelece quais os usos dos resultados das avaliações. Seu impacto seria no regime de evolução funcional e remuneratória, extinguindo qualquer forma de evolução automática na carreira, desvinculada da boa qualidade dos serviços prestados pelo agente público. Sem desempenho funcional que o justificasse, nenhum servidor obteria estabilidade ao fim do estágio probatório, permaneceria na administração após ser confirmado, avançaria em sua carreira ou teria aumento permanente de remuneração. A proposta de lei complementar federal não mexeria nas carreiras específicas da União, mas impediria a realização, até que lei específicas fossem aprovadas com base nas novas diretrizes, de novos concursos e nomeações para cargos efetivos. Neste período, só contra-

tações temporárias seriam admitidas. A proposta também impediria, para os servidores efetivos, até a realização da reforma legal da respectiva carreira, que ocorressem progressões, promoções ou incorporações de vencimento.

- 16.5) Outros temas relevantes: (a) regulamentação das políticas de atração, pré-seleção e gestão de cargos de liderança, incluindo o mapeamento e maior transparência na ocupação dos cargos comissionados; (b) aprimoramento da transparência de informações e dados a respeito de servidores e lideranças públicas e unificar as informações; (c) lei complementar nacional para viabilizar a dispensa de servidor efetivo estável que tenha desempenho insuficiente; (d) regulamentação da greve no setor público.

17. Para avançar na governança das estatais de capital aberto

Elena Landau e Marcelo Trindade

- 17.1) Para lidar com a incerteza sobre qual seja o interesse das sociedades de economia mista, propõe-se que a Lei das S.A. e a Lei das Estatais sejam alteradas, para afastar das companhias abertas estatais a ressalva ao interesse público que justificou a sua criação, ficando seus administradores e o acionista controlador obrigados a perseguir exclusivamente o interesse da empresa, e, portanto, o lucro. Essa alteração é inteiramente compatível com a Constituição Federal, segundo a qual as empresas estatais devem observar o “regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários” (art. 173, § 1º, II), e não podem “gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado” (art. 173, § 2º).
- 17.2) Para lidar com o problema da ausência de consequências para o agente político pelo descumprimento dos deveres do acionista controlador estatal e das normas da Lei das Estatais, propõe-se tipificar claramente, na Lei 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a conduta de ingerência inadequada na autonomia dos conselhos de administração, conselhos fiscais e diretoria de sociedades de economia mista de capital aberto. Dessa alteração decorreria automaticamente a consequência de incidirem sobre o agente político que praticar a conduta indevida, ou dela for coautor, as responsabilidades de indenização com seu patrimônio pessoal e perda de direitos políticos, já previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

18. Melhoria da governança das políticas de produtividade

Fernando Veloso

Embora fundamental para a melhoria do padrão de vida da população, aumentar a produtividade da economia de forma sustentada é um grande desafio. Além da necessidade de superar problemas estruturais, reformas econômicas costumam ser alvo de pressão de grupos de interesse e enfrentam grande resistência. Enquanto os custos são imediatos e localizados em grupos específicos, os benefícios são difusos e ocorrem ao longo do tempo. A melhoria do ambiente de negócios é uma agenda extensa e de longa duração. Ela exige qualidade técnica em sua elaboração e um esforço coordenado e persistente por parte do Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade para sua adequada aprovação e implementação. Outra grande dificuldade na implementação de medidas de elevação da produtividade é a fragmentação dos atores envolvidos, em geral com pouca coordenação entre os diversos ministérios e agências.

Portanto, é importante criar um mecanismo institucional que contribua para a formulação e avaliação de políticas de aumento da produtividade. Inspirados no modelo implementado na Austrália no final da década de 1990, nos últimos anos vários países criaram agências de promoção da produtividade, particularmente no âmbito da OCDE. Essas agências, chamadas de Comissões de Produtividade, procuram combinar algumas características que são desejáveis para um desenho e implementação adequados das reformas, como independência, transparência, capacidade técnica de pesquisa, abordagem sistêmica e articulação com formuladores de políticas.

Nesse sentido, propõe-se:

- 18.1) Criar por lei específica uma Comissão de Produtividade sob a forma de agência autônoma, com equipe técnica qualificada e orçamento adequado para desempenhar suas funções.
- 18.2) Atribuir à Comissão de Produtividade as funções de avaliar o impacto de políticas públicas de produtividade e de propor medidas que possam contribuir para o aumento da produtividade.



VOLUME 3 REFORMAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Coordenação Vinícius Botelho

RESUMO

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tivemos uma expansão significativa das políticas sociais ao longo dos últimos cinco anos. A expansão gerou avanços, como a menor taxa de pobreza registrada em toda a série histórica. Contudo, levando em conta a expansão da despesa em políticas sociais, os avanços foram aquém do que poderiam ter sido. Ou seja, a efetividade do gasto social em reduzir a pobreza caiu.

Diversos fatores explicam o fenômeno. Primeiro, houve mudanças nas fórmulas de determinação dos valores dos benefícios do Programa Bolsa Família, privilegiando famílias unipessoais e pagando benefícios independentemente da renda declarada. Segundo, houve mudanças nos efeitos do Programa Bolsa Família sobre o mercado de trabalho.

Terceiro, houve uma expansão considerável de benefícios assistenciais (como o Benefício de Prestação Continuada) e benefícios previdenciários com caráter assistencial (como a Aposentadoria Rural) vinculados ao salário-mínimo e com baixa capacidade de combater a pobreza.

Quarto, houve um aumento da fragmentação dos programas de transferência de renda, como, por exemplo, a reinstituição de benefícios sociais vinculados à provisão de gás natural.

Adicionalmente, a expansão significativa das despesas nos últimos cinco anos não impediu que aumentasse a proporção de pessoas elegíveis e não beneficiárias de programas de transferência de renda. No jargão técnico, significa dizer que aumentou o “erro de exclusão”. Em 2023, o número de pessoas elegíveis não beneficiárias de programas sociais era maior que o observado entre 2013 e 2015.

Em paralelo, as políticas sociais ainda carecem de programas em larga escala voltados à superação definitiva da pobreza. Essa agenda se tornou ainda mais importante nos últimos anos, considerando-se que a política de transferência de renda já mostra seus limites no alívio da condição das famílias de baixa renda.

Para encaminhar soluções a essas questões, as propostas deste volume abordam tanto mecanismos para aprimorar a rede de proteção social como sugestões para aumentar a efetividade das iniciativas de superação definitiva da pobreza e a governança dos programas sociais.

São as seguintes as propostas para as políticas sociais e seus respectivos autores:

1. Programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional para a inclusão produtiva

Fernando de Holanda Barbosa Filho e Fernando Veloso

- 1.1) Para a intermediação de mão-de-obra, recomenda-se aprimorar os mecanismos para pareamento entre trabalhadores e firmas, o que inclui o uso de toda a informação disponível sobre os trabalhadores para a definição de perfis que sejam úteis no processo de intermediação. Aumentar o uso de tecnologia, com ferramentas de inteligência artificial e machine learning. Melhorar a experiência digital dos usuários, para tornar os aplicativos mais amigáveis com ferramentas como reconhecimento de fala. Permitir a contratação de agentes privados no Sistema Nacional de Emprego, com metas e remuneração por desempenho.
- 1.2) Para a qualificação profissional, recomenda-se incluir treinamentos para soft skills, adaptar os cursos ao perfil dos alunos e conectar a qualificação profissional com a intermediação de mão-de-obra, de forma a usar informações sobre as vagas de emprego para definir as ações de qualificação a serem oferecidas no território. Alternativamente ao uso de informações sobre vagas de emprego, a qualificação pode ser ofertada por meio de vouchers para trabalhadores empregados ou contratos de impacto social.

2. Diretrizes para intervenções que objetivem superar a pobreza

Laura Abreu, Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado

- 2.1) Oferecer aos mais pobres uma assistência continuada e individualizada de agentes de desenvolvimento familiar e comunitário que, em conjunto com os mais pobres, formule e implemente planos familiares e comunitários de desenvolvimento.

- 2.2) Basear as estratégias de superação da pobreza nos seguintes pilares: conhecer quem são os mais pobres, conhecer o que os mais pobres precisam, acreditar e assegurar que os mais pobres acreditem em si e na estratégia e assegurar-lhes o que mais precisam.

3. Governança do monitoramento e avaliação de políticas sociais

Lorena Figueiredo, Vitor Menezes e André Portela

- 3.1) Criar uma agência ou comitê que defina as diretrizes e metas de programas de superação da pobreza e o estabelecimento de um sistema de indicadores sociais que permita análises comparativas. Definir e padronizar as ferramentas de monitoramento e avaliação das políticas sociais, de forma a permitir o acompanhamento das políticas públicas em uma lógica coerente com as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas.
- 3.2) Capacitar continuamente servidores públicos e membros de comitês de avaliação no monitoramento e avaliação de políticas públicas. Efetivamente usar o resultado das avaliações no aprimoramento dos programas, com a elaboração de planos de ação e matrizes de recomendações.

4. Políticas públicas para a Primeira-Infância

Naercio Menezes

- 4.1) Criar mecanismos para acompanhamento das diferentes políticas públicas a que cada criança vulnerável tem acesso, de modo a identificar crianças que não estejam sendo atendidas por programas que elas poderiam acessar e, com isso, oferecer para elas os devidos atendimentos. Assim, os diversos programas hoje existentes para a primeira infância poderiam ser combinados de forma mais eficiente, garantindo um máximo impacto nas novas gerações.
- 4.2) Adicionalmente, sugere-se aumentar a oferta de creches e pré-escolas de qualidade, com currículo adequado e propostas pedagógicas previamente testadas, em que as crianças tenham tempo para aprender, dormir, brincar, jogar e interagir com as demais crianças.

5. Mobilidade social e inclusão produtiva das famílias de baixa renda

Pedro Maia, Leandro Rocha e Fernando Veloso

- 5.1) Customizar a inclusão produtiva de acordo com o perfil dos beneficiários e as oportunidades disponíveis, utilizando ferramentas que permitam explorar todo o universo de dados existentes, inclusive com inteligência artificial e aprendizado de máquina.
- 5.2) Desenvolver mecanismos de mapeamento de oportunidades de inclusão produtiva por localidade.

6. A transformação do Abono Salarial em Benefício de Inclusão Previdenciária

Sergio Firpo

- 6.1) Converter o Abono Salarial em um benefício monetário para trabalhadores de baixa renda inscritos no CadÚnico que contribuam para a previdência, de modo a incentivar a formalização.
- 6.2) Em paralelo, mudar a regra de indexação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor deixaria de ser vinculado ao salário-mínimo e passaria a variar dependendo do tempo de contribuição à previdência dos beneficiários. Beneficiários receberiam um valor-base (inferior ao salário-mínimo) e um bônus, crescente no número de anos que o beneficiário contribuiu. O bônus seria desenhado de forma que o contribuinte à previdência só receberia o valor completo de um salário-mínimo caso contribuísse por tempo suficiente para se aposentar (caso em que ele receberia o salário-mínimo pela aposentadoria, e não pelo BPC)⁵.

7. Revisitando o Programa de Responsabilidade Social

Vinícius Botelho

Fundir e redesenhar programas sociais para, com neutralidade fiscal, atingir os objetivos de: (1) zerar a pobreza extrema, (2) emancipar famílias vulneráveis

5 No Capítulo 7 é apresentada uma proposta alternativa de reformulação para o Benefício de Prestação Continuada.

da condição de pobreza e (3) proteger as famílias de baixa renda, em processo de superação definitiva da pobreza, da volatilidade de seus rendimentos.

- 7.1) Renda Mínima e Poupança Seguro-Família: Usar os recursos do Programa Bolsa Família, do Abono Salarial, do Salário-Família, do Seguro-Defeso, do Auxílio Gás dos Brasileiros e do Benefício de Prestação Continuada⁶ para criar:
- i) o Benefício de Renda Mínima, uma transferência de renda cujos valores de benefício variam de acordo com a composição familiar e a renda declarada, com o objetivo de aliviar a pobreza das famílias de baixa renda;
 - ii) a Poupança Seguro-Família, um programa que deposita, mensalmente, uma fração da renda declarada no CadÚnico em conta bancária em nome do declarante, com possibilidade de saque na eventualidade de a renda declarada diminuir.
- 7.2) Programa Mais Educação: implementar ações de identificação de talentos e apoio de jovens de baixa renda para promover a superação da pobreza por meio do desenvolvimento de potenciais. Por exemplo, utilizar resultados de provas padronizadas, como o Exame Nacional do Ensino Médio e a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas, como mecanismo de identificação de jovens academicamente talentosos, e apoiar a trajetória de iniciação profissional desses jovens com bolsas de estudo, mentoria e informação. Adicionalmente, ajustar o Programa Pé-de-Meia para concentrar os recursos do programa em iniciativas de poupança, em vez de transferência de renda líquida.
- 7.3) Filas de Espera e Gestão Descentralizada: usar pesquisas estatísticas para estabelecer metas, distribuir recursos e orientar as gestões municipais a respeito da identificação de famílias vulneráveis no CadÚnico, indo além da política de cotas municipais de pobreza calculadas a partir do Censo Demográfico.
- 7.4) Modularizando e Universalizando o CadÚnico para universalizar as informações de identificação pessoal, contato e endereço. Adicionalmente, utilizar o conceito de família do CadÚnico para o Benefício de Prestação Continuada e todas as outras políticas sociais.

6 No Capítulo 6 é apresentada uma proposta alternativa de reformulação para o Benefício de Prestação Continuada.

7.5) Linhas de Pobreza e a Governança de Políticas Sociais:

- i) definir uma linha de pobreza oficial e um sistema de metas com o objetivo de reduzir a pobreza no médio prazo;
- ii) criar um Conselho de Política Social para aprimorar o desenho das políticas de superação da pobreza nos diferentes ministérios e garantir a melhor execução das políticas sociais.

7.6) Usando os Dados do CadÚnico para Aprimorar a Elegibilidade a Programas de Proteção Social: aprimorar o uso dos dados do CadÚnico para focalizar programas sociais de proteção social, que tipicamente consideram elegíveis todas as famílias inscritas. A título de ilustração, discute-se como o uso das diferentes variáveis disponíveis no CadÚnico pode melhorar a focalização da Tarifa Social de Energia Elétrica.

7.7) Portfólio de Programas Sociais e Elegibilidade a Programas de Suporte à Emancipação da Pobreza: reforçar o portfólio do CadÚnico com programas que atendam públicos na trajetória de superação de pobreza, e não somente os mais vulneráveis. Ajustar as regras de elegibilidade dos programas sociais para que elas reflitam essa propriedade, de modo a prover melhores incentivos para a declaração verdadeira da condição socioeconômica por parte das famílias.



Sobre o CDPP

O Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) é uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. Somos um grupo de cidadãos com ampla experiência em cargos de governo – incluindo ministros, secretários de Estado, presidentes e diretores do Banco Central –, acadêmicos e empresários, todos líderes em suas áreas de atuação, dedicados a estudar e debater os principais temas e problemas que afetam o nosso país. O CDPP é sustentado exclusivamente por contribuições de suas sócias e de seus sócios como pessoas físicas. Fundado em 2012, promove discussões, análises e propostas em diversas frentes – economia, inclusão social, educação, política, justiça, infraestrutura, corrupção e meio ambiente. O objetivo, além do exercício do debate, é a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento econômico e também para o aprimoramento da democracia e das relações sociais e políticas no país.

RESUMO

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**

ISBN: 978-65-987137-5-1

CDP



9 786598 713751



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS