



O BRASIL DO FUTURO

RUMO À PRODUTIVIDADE, INCLUSÃO E SUSTENTABILIDADE



© 2023 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial 1818 H Street NW, Washington D.C. 20433 Telefone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org. Esta obra foi produzida pelo pessoal do Grupo Banco Mundial com contribuições externas. A expressão “Grupo Banco Mundial” refere-se ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Corporação Financeira Internacional (IFC) e a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA), organizações juridicamente independentes. O Grupo Banco Mundial não garante a exatidão, confiabilidade e integridade dos dados apresentados neste documento, nem as conclusões e opiniões nele apresentados, e não assume responsabilidade ou obrigações decorrentes de omissões ou erros no conteúdo (incluindo, entre outros, erros tipográficos e técnicos). As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas nos mapas desta obra não indicam nenhum julgamento do Grupo Banco Mundial sobre a situação jurídica de qualquer território, nem o endosso ou a aceitação de tais fronteiras.

O conteúdo deste documento serve unicamente como informação geral e não pretender servir como assessoria jurídica ou de investimento, nem de opinião relativa às oportunidades ou solicitação de qualquer tipo de investimento. É possível que as organizações do Grupo Banco Mundial ou seus afiliados tenham algum investimento ou interesse financeiro em determinadas empresas e partes mencionadas neste documento ou que lhes proporcione outro tipo de assessoria ou serviços. Nada aqui constitui ou pode ser considerado uma limitação ou dispensa dos privilégios e imunidades do Grupo Banco Mundial, os quais são especificamente reservados.

Direitos e permissões: O material conteúdo neste documento está registrado como propriedade intelectual. O Grupo Banco Mundial incentiva a disseminação de seus conhecimentos e autoriza a reprodução total ou parcial do relatório para fins não comerciais, desde que citada a fonte e obtidas todas as autorizações exigidas para o uso (como indicado aqui). Todas as consultas sobre direitos e licenças devem ser encaminhadas ao seguinte endereço: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; pubrights@worldbank.org.

Agradecimentos:

Este relatório foi preparado por uma equipe liderada por Marek Hanusch (Economista Principal e Líder do Programa), Gabriel Zaourak e Matteo Morgandi (Economistas Sênior) sob a orientação geral de Johannes Zutt e Paloma Anos Casero (Diretores Nacionais), Doerte Doemeland, Jorge Araujo e Pablo Gottret (Gerentes de Prática), Shireen Mahdi, Rafael Muñoz Moreno (Economistas Líderes do País) e Pablo Acosta (Líder do Programa). A equipe incluiu Cornelius Fleischhaker, Fabiano Silvio Colbano, Gabriel Lara Ibarra, Mathieu Cloutier, Maria Gabriela Farfan Betran, Andre Loureiro, Leandro Costa, Edson Correia Araujo, José Signoret (Economistas Sênior), Asta Zviniene (Especialista Sênior em Proteção Social), Alberto Coelho Gomes Costa (Especialista Sênior em Desenvolvimento Social), Ana Maria Munoz Boudet (Cientista Social Sênior), Kjetil Hansen e Daniel Ortega Nieto (Especialistas Sênior do Setor Público), Gabriel Sensenbrenner (Especialista Sênior do Setor Financeiro), Etienne Raffi Kechichian (Economista Sênior do Setor Financeiro), Rishabh Sinha e Rafael Amaral Ornelas (Economistas), Marta Arretche, Eduardo Mello, Joaquim Bento de Souza Ferreira Filho, João Marcelo Borges, Arthur Bouchardet, Claudia Mayara Tufani, Luis Diego Rojas Alvarado, Raphael Pinto Fernandes, Breno Salomon Reis, e Simon Jonas Neugebauer (Consultores). Os revisores da nota conceitual foram Sebastian Eckardt (Gerente de Prática), Philip Schellekens (Consultor Econômico Sênior) e Philip Keefer (Consultor Econômico Principal, Banco Interamericano de Desenvolvimento). Os revisores da reunião de decisão foram Sebastian Eckardt (Gerente de Prática), Omar Arias (Economista Líder) e Marcos José Mendes (Pesquisador Associado, Insper). Aart Kraay (economista-chefe adjunto e diretor de política de desenvolvimento), Elena Ianchovichina (economista-chefe regional adjunta), Ekaterina Vostroknutova (economista-chefe), Sophie Naudeau (gerente de operações), Luis Alberto Andres (líder do setor) e Renato Nardello (líder do programa) forneceu comentários úteis durante o processo de preparação. Os documentos de apoio foram fornecidos por Darlene Damm, Fernando Veloso, Gabriel Zaourak, João Marcelo Borges, Breno Salomon Reis, Faruk Miguel Liriano, Gabriel Sensenbrenner, Alexander Vostroknutov, Pedro Fandiño, Marta Arretche, Marek Hanusch Ioannis Kospentaris, Martijn J. Burger, Martijn Hendriks, Elena I. Ianchovichina, Daniel Bonatto Seco, Gabriella Gontijo, Ignacio García, Isabella Lins, Javier Bundío, Vinicius Buso, Galileu Kim, Eduardo Mello, Daniel Ortega, Kjetil Hansen, Theo Ribas Palomo, Bruno K. Komatsu e Naercio Menezes-Filho. Este relatório baseou-se na preparação paralela de outros relatórios do Banco Mundial, incluindo: Revisão do Capital Humano do Brasil; Avaliação da Pobreza e Equidade no Brasil; Relatório sobre Clima e Desenvolvimento do Brasil; Avaliação da Infraestrutura no Brasil; Proteção Social Brasil 2040; Setor Saúde Brasil 2040; Um Ato de Equilíbrio para os Estados Amazônicos do Brasil: Um Memorando Econômico. Flavia Nahmias da Silva Gomes, Adriane Landwehr (Assistentes de Programa) e Priscilla Nunes Cardoso De Sa (Assistente de Equipe) prestaram excelente suporte administrativo. A equipe agradece os comentários esclarecedores e as discussões com Elaine Marcial (Instituto McKenzie Brasília), Matias Spektor (FGV), Erik Kimbrough (Chapman University) e José Álvaro Moisés (USP).

Sumário

Introdução: Uma visão do Brasil em 2042	2
1. Superando o legado de exclusão e preparando para as megatendências	5
Muitos Brasis: superação da desigualdade e os benefícios da diversidade	5
Preparando para as megatendências	7
Abraçar as mudanças tecnológicas	7
Enfrentar as mudanças climáticas	8
Adaptar às mudanças demográficas	10
2. Promovendo o crescimento inclusivo e sustentável	13
Aumentar a produtividade para impulsionar o crescimento sustentável	13
Preparando o sistema educacional do Brasil para eliminar o hiato entre qualificações e empregos	17
Fortalecendo a relevância e sustentabilidade dos sistemas de proteção social para os desafios futuros	20
Garantindo o acesso adequado a serviços de infraestrutura	23
Reformulando o atual espaço limitado da política fiscal de acordo com as prioridades de longo prazo	24
A sustentabilidade fiscal também pode ser aprimorada com a reforma do sistema tributário	27
3. Construindo um contrato social inclusivo	29
4. Quatro futuros alternativos para o Brasil	31
Referências	38



Introdução: Uma visão do Brasil em 2042



Em 2022, o Brasil comemorou seu bicentenário. O que o Brasil celebrará quando completar 220 anos, em 2042? Após as últimas eleições, abriu-se uma janela de oportunidades para reformas capazes de moldar o desenvolvimento do Brasil nas próximas décadas. O estudo *O Brasil do Futuro: Rumo à Produtividade, Inclusão e Sustentabilidade* apresenta uma perspectiva de longo prazo sobre o desenvolvimento do Brasil, explorando como a implementação de ações prudentes hoje pode abrir as portas para uma sociedade mais próspera, inclusiva e sustentável nos próximos 20 anos. Este relatório visa a estimular o debate público sobre um círculo virtuoso com foco em 2042, ilustrado por quatro cenários alternativos futuros.

O Brasil percorreu um longo caminho. O retorno à democracia ao final dos anos 80, permitiu uma ampliação das oportunidades sociais. Na década de 1990, o Brasil iniciou sua transição rumo a mercados mais flexíveis e inclusivos com a introdução de medidas de liberalização econômica, ao mesmo tempo que fortalecia sua estabilidade macroeconômica por meio do Plano Real. Nos anos 2000, o Brasil se beneficiou do superciclo dos preços de *commodities*. O progresso econômico e social se acelerou graças a uma economia mais dinâmica, à queda na desigualdade salarial, a programas mais amplos de proteção social e a um progresso significativo na preservação da Floresta Amazônica, 60% da qual está em solo brasileiro. Entre 2001 e 2013, quase 25 milhões de brasileiros saíram da pobreza e os índices de emprego formal no Brasil atingiram níveis recorde. O Brasil está entre as 10 maiores economias do mundo, e é um importante fornecedor global de alimentos. No entanto, durante a última década, o Brasil passou por duas recessões: uma ligada ao fim do *boom* das *commodities*, e a outra, à pandemia de Covid-19. Os ganhos na redução da pobreza vinham diminuindo enquanto o ritmo de desmatamento voltava a subir.

O atual contrato social do Brasil está sob pressão, e isso mina o potencial do país. Os contratos sociais são definidos como “acordos dinâmicos entre o Estado e a sociedade sobre seus papéis e responsabilidades mútuos”; eles determinam o que cada grupo contribui e recebe do Estado¹. Quando surgem tensões relacionadas ao contrato social, o espaço para reformas torna-se mais limitado, pois não há consenso sobre o que os cidadãos estão dispostos a contribuir e o que esperam receber em troca. Os indicadores de coesão social são baixos no Brasil, tendo caído significativamente em relação aos “anos dourados” da década de 2000. Recentemente, a polarização política atingiu novos patamares, ao passo que os indicadores de confiança pública estão em níveis muito baixos em comparação com padrões globais. Vale lembrar que a confiança é fundamental para o planejamento futuro: aqueles que confiam nas instituições públicas (Executivo ou Judiciário) têm um horizonte de planejamento mais longo². Desvalorizar excessivamente o futuro constitui um fundamento frágil para investimentos, tanto em nível individual quanto para a sociedade como um todo. Um contrato social robusto é um elemento fundamental para a construção de um futuro melhor.

Para obter sucesso na consolidação das conquistas do passado e poder enfrentar os desafios do futuro, o Brasil necessita entrar num círculo virtuoso de produtividade, inclusão e sustentabilidade. A economia brasileira ainda apresenta muitas distorções que prejudicam a produtividade em muitas áreas, tais como restrições ao comércio; um sistema tributário ineficiente; falhas na qualidade da educação; e a erosão da governança de recursos. Todos esses fatores prejudicam o potencial econômico do país. Se conseguir realizar seu pleno potencial econômico, o Brasil fomentará aspirações, vontade de planejar e propensão a poupar e investir no futuro. A melhora da educação, especialmente para os mais pobres e carentes, promoverá tanto o crescimento econômico quanto o acesso a melhores empregos. A abertura dos mercados proporcionará novas oportunidades para as pequenas empresas e preços mais baixos para todos. O círculo virtuoso de produtividade e inclusão também inclui a sustentabilidade. Uma economia mais produtiva é capaz de fazer uso mais eficiente dos recursos. No caso do Brasil, isso se traduz em menos desmatamento, que é o principal fator a contribuir para as mudanças climáticas no país. Menor

desmatamento, por sua vez, é um alicerce de suma importância para que o Brasil possa proteger sua economia, que depende, de forma crucial, dos serviços ecossistêmicos proporcionados por suas florestas, especialmente a Floresta Amazônica.

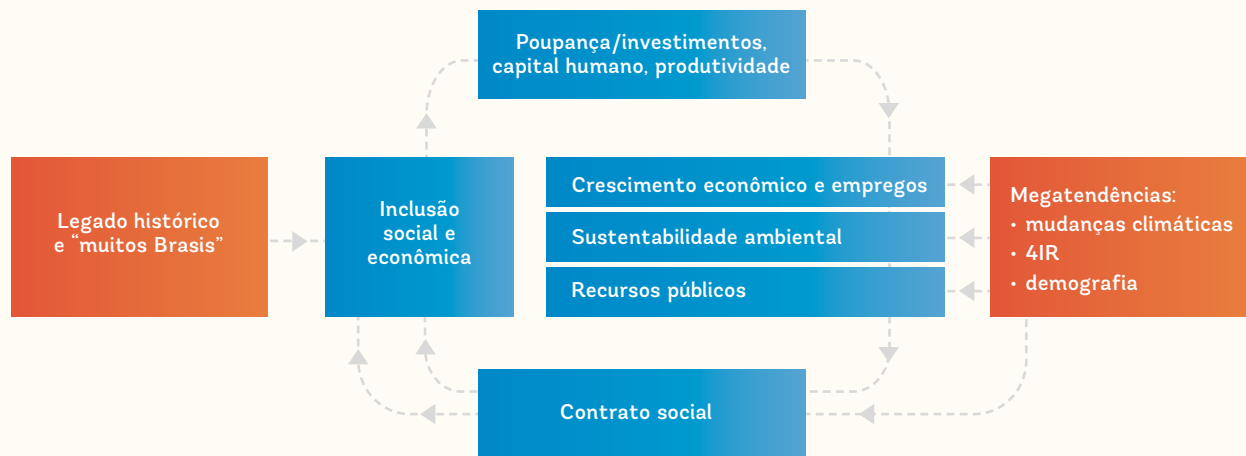
As decisões de hoje moldarão a trajetória do Brasil até 2042 – e podem ajudar a criar um círculo virtuoso. A Figura 1 apresenta o marco conceitual proposto no relatório para a restauração do círculo virtuoso de produtividade, inclusão e sustentabilidade do Brasil. O desempenho recente do Brasil é marcado por baixo crescimento, alta desigualdade e degradação ambiental. O seu presente é marcado pelo legado histórico (gerador de “muitos Brasis”) e será afetado por megatendências que influenciarão amplamente o futuro dos brasileiros; tais como mudanças climáticas, tecnológicas e demográficas. Para criar um círculo virtuoso e construir um futuro próspero, dobrando o arco da história e transformando megatendências em oportunidades, os brasileiros precisarão fazer escolhas proativas. Tendo como centro um robusto contrato social, a sociedade necessita encampar reformas de modo a promover capital humano, produtividade e sustentabilidade. Essas áreas fazem parte de um ecossistema de reforços mútuos que promoverá o crescimento econômico e a geração de empregos, fomentará a sustentabilidade ambiental e garantirá os recursos públicos necessários para sustentar o papel do Estado na prestação de serviços públicos essenciais.

Como criar um círculo virtuoso? A história e as megatendências determinarão o futuro, a menos que os brasileiros façam escolhas deliberadas para mudar o rumo da história e aproveitar as oportunidades dessas megatendências, minimizando os riscos. Para se prepararem para essas megatendências, os brasileiros precisam acolher as mudanças tecnológicas, enfrentar as mudanças climáticas e adaptar-se às mudanças demográficas. Para promover ainda mais um crescimento inclusivo e sustentável, pelo menos seis áreas essenciais de reforma devem ser consideradas: (i) aumento da produtividade do setor privado para impulsionar o crescimento de forma ambientalmente sustentável; (ii) enfrentamento da causa da desigualdade na qualidade do sistema educacional brasileiro de forma a eliminar a lacuna entre qualificações e empregos; (iii) fortalecimento da pertinência e sustentabilidade dos sistemas

1 Banco Mundial (2021).

2 Vostroknutov, A. (2021).

► **Figura 1. Círculo virtuoso para um Brasil próspero, inclusivo e sustentável**



Fonte: Autores.

de proteção social para os desafios futuros; (iv) reformulação do atual espaço limitado da política fiscal em conformidade com as prioridades de longo prazo; (v) melhoria do acesso a serviços de infraestrutura; e (vi) construção de um sistema tributário mais equitativo e eficiente. As reformas precisam buscar soluções para privilégios óbvios e interesses arraigados; todavia, só poderão ser empreendidas se obtiverem apoio suficiente da sociedade brasileira. Isso requer o fortalecimento do contrato social do Brasil, de forma a oferecer à população a confiança necessária de que as reformas beneficiarão a todos no longo prazo.

Com as reformas certas, o Brasil pode se tornar uma potência econômica capaz de oferecer oportunidades para todos. Um contrato social mais inclusivo pode viabilizar a introdução de reformas essenciais. Ao reformar o ensino público e oferecer às crianças brasileiras acesso a uma educação mais abrangente e melhor, o país poderia ampliar os benefícios das mudanças tecnológicas. As reformas das redes de proteção social poderiam melhorar a proteção dos mais necessitados com custos fiscais mais baixos. Um sistema tributário

mais progressivo e eficiente poderia ajudar a aumentar as receitas necessárias para investir mais no futuro do Brasil, reduzindo, assim, a desigualdade. Uma revisão dos impostos sobre a folha de pagamento poderia ajudar a reduzir os atuais incentivos à precarização do trabalho. Os recursos naturais, como, por exemplo, as florestas, podem se tornar uma base sustentável de prosperidade, permitindo que o Brasil volte a ser um líder no combate às mudanças climáticas. Tudo isso geraria, de forma sustentável, crescimento econômico e a receita necessária para financiar o progresso com sustentabilidade. O Brasil pode se tornar um grande exportador de *commodities* e produtos manufaturados verdes, beneficiando-se da alta demanda por produtos ecológicos em todo o mundo. A inovadora matriz de energia verde do país e suas baixas emissões ligadas ao uso da terra aumentariam consideravelmente a produtividade e a competitividade do Brasil nos mercados internacionais. Além disso, os brasileiros se tornariam *players* ativos e inovadores em negócios internacionais e em cadeias de suprimentos globais, abrindo novas possibilidades de crescimento para toda a economia.

1. Superando o legado de exclusão e preparando para as megatendências



Muitos Brasis: superação da desigualdade e os benefícios da diversidade

Hoje, muitos Brasis coexistem no mesmo espaço. Num extremo, encontra-se uma classe alta predominantemente branca, trabalhando predominantemente na economia formal, bem-educada, urbana e residente no Sul ou Sudeste do país. No outro, estão os 30% que vivem em situação mais precária, predominantemente pretos, pardos e indígenas, trabalhando informalmente ou na agricultura de subsistência, sem instrução, pobres, rurais e residentes, em grande parte, no Norte ou Nordeste. O Brasil também tem uma classe média e média alta urbana de tamanho considerável, que é mais heterogênea do ponto de vista racial e mais frequentemente empregada no setor formal — embora raramente com níveis altos de educação formal. As crianças são sobrerrepresentadas entre as famílias pobres e de classe média baixa, ao passo que os idosos são mais numerosos nos domicílios mais ricos (tabela 1).

Apesar dos avanços, o Brasil permanece entre os países mais desiguais do mundo. Atualmente, os muitos Brasis são uma fonte de desigualdade. Por exemplo, os brasileiros brancos desfrutam de acesso a empregos muito melhores que seus compatriotas pretos, pardos e indígenas (figura 2). O coeficiente de

Gini do Brasil (que mede a desigualdade) e a parcela de renda dos brasileiros mais ricos (1% da população) permaneceram altos ao longo do século XX em comparação com os padrões globais. A desigualdade aumentou durante o regime militar, começou a diminuir alguns anos após a redemocratização, mas voltou a estagnar nos últimos anos (figura 3). Há diversas explicações para a alta desigualdade histórica do Brasil: uma é o fato de suas instituições terem sido construídas na época colonial com o claro propósito de extrair renda e riqueza dos escravos e dos mais pobres. Além disso, apesar dos grandes avanços institucionais, ainda há várias formas de exclusão³. A segunda hipótese está ligada ao fato das elites políticas e econômicas terem conseguido restringir participação política ao longo do século de modo a preservar instituições extrativistas, ao contrário de outras democracias ocidentais após a Segunda Guerra Mundial⁴. Todavia, diversidade não significa necessariamente divisão: pode ser um trunfo que desbloqueia talentos capazes de promover o desenvolvimento. E uma sociedade menos dividida e mais inclusiva terá mais sucesso na definição de um caminho comum que beneficie a todos.

A promoção da inclusão terá um papel amplo e crucial para a trajetória do Brasil até 2042. Isso exigirá consenso social sobre políticas públicas — inclusive em relação a como o Brasil decidirá se preparar para as megatendências.

3 Acemoglu e Robinson (2012); Engerman e Sokoloff (2005).

4 Piketty e Saez (2014); Souza (2016); Scheidel (2017);

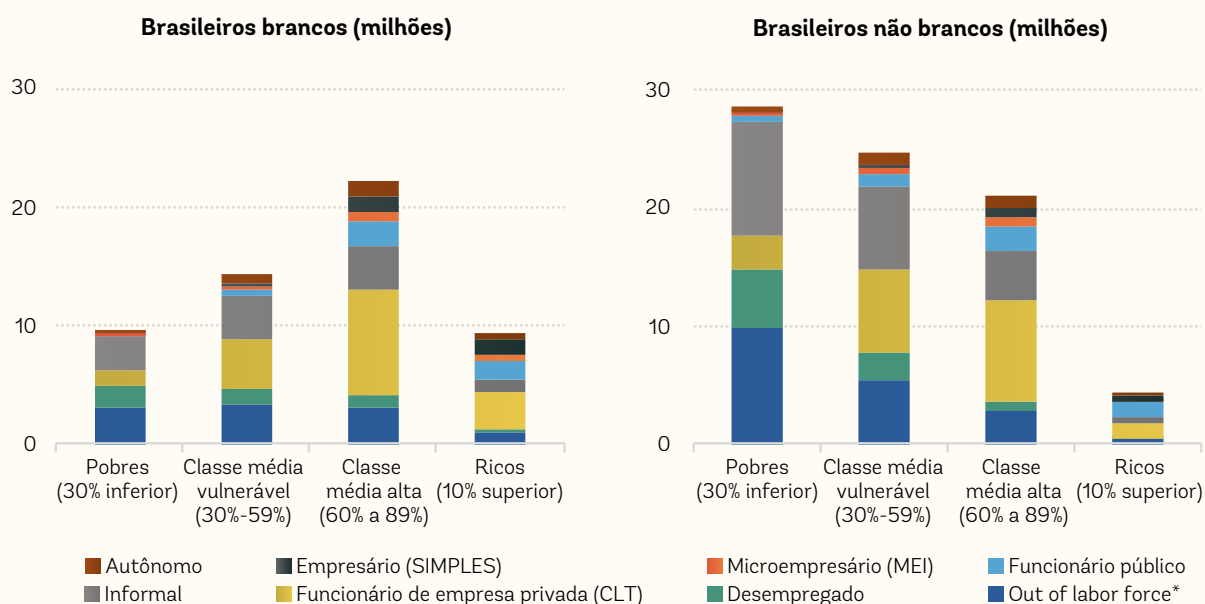
► **Tabela 1. “Muitos Brasis” em resumo**

	População	Pobres (30% inferior)	Classe média vulnerável (30%-59%)	Classe média alta (60%-89%)	Ricos (10% superior)
Raça	Branca (% adultos)	24,7	37,3	52	69,8
Composição familiar	Número de adultos com 18 anos ou mais	2,39	2,34	2,21	2,02
	Número de crianças de 0 a 17 anos	1,91	1,07	0,61	0,52
	Número de idosos com 65 anos ou mais	0,12	0,29	0,33	0,33
	Razão de dependência	1,01	0,67	0,48	0,44
Localização	Sul/Sudeste (%)	36	57	71	73
	Norte/Nordeste (%)	59	35	20	18
Inclusão no mercado de trabalho e proteção social	Adultos fora da força de trabalho (%)	38	25	18	16
	Adultos desempregados (%)	27	11	5	3
	Adultos com trabalho formal (%)	11	35	55	63
	Adultos com trabalho informal (%)	70	44	29	22
Capital humano	Ensino superior - adultos com 25 anos ou mais (%)	2	6	18	58
	Ensino médio - adultos com 25 anos ou mais (%)	27	35	40	29
Renda	Renda familiar total (reais per capita)	276	736	1.561	5.848

Fonte: Equipe do Banco Mundial com base na PNAD Contínua de 2020.

Observação: Percentis de renda obtidos a partir dos dados da Sedlac. O trabalho formal refere-se a trabalhadores com carteira assinada; militares/servidores estatutários; ou empregadores/autônomos que relatam contribuir para a previdência social. Os dados sobre educação referem-se a indivíduos com 25 anos ou mais.

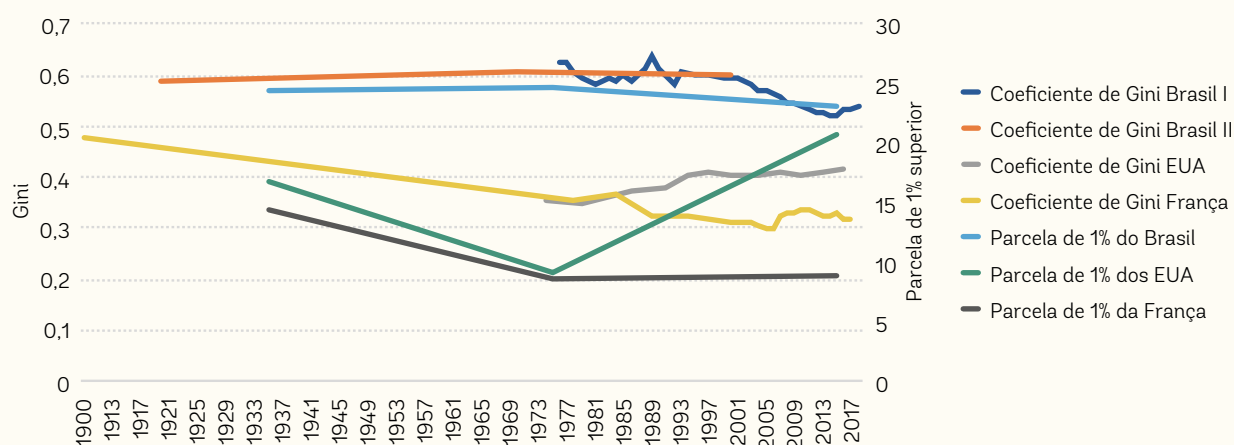
► **Figura 2. Tipo de trabalho de brasileiros brancos (esquerda) e não brancos (direita), conforme decis de renda per capita em 2019**



Fonte: Banco Mundial, com base na ferramenta de microssimulação BraSIM de 2019.

Observação: A figura apresenta o status ocupacional de adultos de 18 a 64 anos não matriculados na escola. Os brasileiros não brancos se identificam como “pardos” ou “pretos”.

► **Figura 3. Coeficiente de Gini sobre renda do Brasil, França e Estados Unidos, 1900–2018**



Fonte: Fandiño et al. (2022), usando dados de: Gini (eixo esquerdo): Brasil I (IPEA, 2020; BANCO MUNDIAL, 2020); Brasil II (BERTOLA et al., 2012); Estados Unidos (MILANOVIC, 2013; BANCO MUNDIAL, 2020); França (MORRISON; SNYDER, 2000; BANCO MUNDIAL, 2020). Parcela de 1% superior (eixo direito): (parcela média do 1% de brasileiros mais ricos em 1930–1935, 1970–1975 e 2010–2015) (SOUZA, 2016; WID, 2020).

Preparando para as megatendências

As megatendências aumentam o custo da inação e criam oportunidades. O progresso tecnológico, as mudanças climáticas e o envelhecimento da população são algumas das megatendências globais e nacionais, as quais também moldarão o futuro do Brasil. Independentemente de serem internas ou externas, essas megatendências costumam ser inevitáveis; todas as sociedades precisarão enfrentá-las. As reformas políticas serão fundamentais para ajudar indivíduos, empresas e instituições a se adaptarem a elas e, idealmente, prosperarem graças a elas — e, em alguns casos, até mesmo moldá-las.

Abraçar as mudanças tecnológicas

As mudanças tecnológicas globais são profundas, e a Quarta Revolução Industrial é a mais recente onda de disrupção tecnológica global. O mundo já passou por três dessas revoluções, começando com a Revolução Agrícola, seguida pela Revolução Industrial e, por fim, a Revolução Digital. Cada uma delas provocou alterações fundamentais nas sociedades e economias⁵. Na virada do século XXI, iniciou-se a Quarta Revolução Industrial. Ela é diferente da Revolução Digital, que, até o ano 2000, já havia atingido tamanho grau de sofisticação

e integração ao ponto de afetar profundamente as sociedades e economias. As tecnologias da Indústria 4.0 incluem a interseção entre internet das coisas (IoT) e biologia; o desenvolvimento de veículos autônomos; as tecnologias de impressão 3D; a robótica avançada; as tecnologias de contabilidade distribuída (como a *blockchain*); o surgimento de novos materiais, geralmente mais eficientes em termos de recursos (como a carne sintética); e a inteligência artificial/ciência de dados.

Os muitos Brasis se refletem nas diferentes taxas de adoção de tecnologias das famílias e empresas.

Apenas cerca de 0,1% dos brasileiros não passaram pela Segunda Revolução Industrial, mas 23% ainda não tiveram acesso à terceira. A adoção de tecnologias da Indústria 4.0 é, em geral, baixa no Brasil: cerca de 4%. No resto do mundo, o índice é de aproximadamente 20%⁶. Dados recentes referentes ao estado do Ceará apontam uma divisão tecnológica entre as empresas: além da baixa adoção de tecnologias da Terceira e Quarta Revoluções Industriais, há grandes lacunas entre as empresas, sendo as pequenas empresas as mais atrasadas⁷.

As mudanças tecnológicas podem acelerar os ganhos de bem-estar se o acesso digital se tornar universal e regulamentos robustos impedirem o

5 Schwab (2017).

6 Albrieu et al. (2019).

7 Cirera et al. (2021).

abuso de poder do mercado. Para os consumidores, isso poderia resultar em maior igualdade digital, pois haveria muitos substitutos digitais para bens e serviços reais mais caros. Todavia, alguns avanços digitais recentes acarretam riscos consideráveis, tais como a manipulação de informações e da realidade, além de ameaças à própria democracia. Para as empresas, as mudanças tecnológicas recentes aumentam a concorrência ao criarem melhores formas de competir e estimularem a inovação e a produtividade. Em contraste, como as empresas digitais têm custos marginais próximos a zero, isso pode sufocar a concorrência, resultando em monopólios ou oligopólios multinacionais com supervisão muito limitada por parte das autoridades nacionais. Garantir que as tecnologias beneficiem a sociedade continua a ser uma função dos governos, de modo que a regulação — tanto nacional quanto transnacional — assumirá um papel cada vez mais importante. O Brasil deu os primeiros passos para lidar com algumas dessas questões ao criar um Comitê Central de Governança de Dados em 2019. Outras preocupações são a concentração de mercado associada a plataformas e mercados digitais, que permitem que atores privados controlem o acesso de outras empresas a tecnologias ou mercados cruciais e, assim, possam controlar fluxos de receita e limitar a concorrência⁸.

As mudanças tecnológicas também alterarão a forma como as empresas obtêm e usam a mão de obra, aumentando as oportunidades para trabalhadores qualificados, mas também acarretando riscos significativos para a proteção dos trabalhadores. As novas tecnologias permitirão que as empresas tenham acesso remoto a uma vasta gama de qualificações, seja em mercados locais, seja no resto do mundo. A internet e a inteligência artificial já estão permitindo a terceirização de uma variedade cada vez maior de tarefas no setor de serviços, no qual será criada a maioria dos novos empregos. Para os trabalhadores brasileiros qualificados, haverá mais oportunidades de acesso ao comércio global de serviços, mas também maior risco de deslocamentos causados pela tecnologia. Os dados relativos ao Brasil analisados neste relatório indicam um declínio constante no número de empregos com tarefas repetitivas e manuais (aquelas com maior risco de deslocamentos causados pela tecnologia) e, ao mesmo tempo, um crescimento positivo de funções analíticas não repetitivas. Além

disso, a previsão é que o número de empregos estáveis e dependentes continue a diminuir. O aumento da participação dos autônomos e *freelancers* no total de empregos formais já foi observado no Brasil durante a última década, especialmente devido ao diferencial de custos do trabalho mais favorável aos autônomos. Essas mudanças estão limitando o alcance das regulamentações trabalhistas e de parte dos sistemas de seguridade social, que foram projetados no século passado para atender a uma economia industrial e baseada em emprego assalariado.

Abraçar as mudanças tecnológicas pode constituir uma oportunidade. A adoção de tecnologias pode ajudar o Brasil a se tornar mais rico e pode ajudá-lo a se preparar para outras megatendências, enfrentando as mudanças climáticas (por exemplo, por meio da adoção de tecnologias que consumam menos recursos) ou se adaptando às mudanças demográficas (por exemplo, mediante o fomento aos cuidados com idosos). O fundamental é que todos os brasileiros, pobres e ricos, empresas e indivíduos, estejam preparados para aproveitar essas oportunidades.

Enfrentar as mudanças climáticas

A expectativa é que as mudanças climáticas aumentem o risco e a intensidade da escassez hídrica e das secas em todo o Brasil, o que exigiria uma adaptação significativa⁹. A principal exceção é a região Centro-Sul, desde São Paulo até o Sul do país (principal zona agrícola do Brasil), onde se prevê um aumento dos índices pluviométricos. A expectativa é que, paralelamente a mudanças nos padrões pluviométricos sazonais (e a uma maior frequência de chuvas intensas), isso se traduza em maior incidência e intensidade de inundações repentinas. As mudanças climáticas exigem que o Brasil adote várias medidas de adaptação, desde a construção de uma infraestrutura mais resiliente ao clima até a instituição de sistemas de proteção social mais sintonizados com preocupações climáticas. Dada a lacuna de infraestrutura observada no Brasil, o custo adicional associado à adaptação é relativamente pequeno (cerca de 0,8% ao ano até 2030).

A expectativa é que os impactos das mudanças climáticas no bem-estar das famílias sejam amplos e desiguais. Cerca de três em cada dez indivíduos vivem

8 Damm (2022); Banco Mundial (2021).

9 Banco Mundial (2023).

numa situação de alta vulnerabilidade socioeconômica ou ambiental¹⁰. Cerca de 19% dos brasileiros residem em municípios considerados de alto risco ambiental (apenas), ao passo que aproximadamente 8% da população está em municípios considerados de alta vulnerabilidade socioeconômica (mas não de alta vulnerabilidade ambiental). Os pobres urbanos, especialmente os moradores de assentamentos informais, são particularmente vulneráveis a desastres. Muitos dados correlacionam níveis baixos de renda (ou, em termos gerais, vulnerabilidade social e econômica) à ocupação de áreas propensas a desastres (e, por sua vez, à vulnerabilidade a perigos). No Brasil, os assentamentos informais costumam estar localizados em terrenos baixos ou em encostas íngremes, propensos a inundações e desabamentos. Essas áreas muitas vezes se sobrepõem àquelas com alta exposição a perigos nas zonas costeiras. Um total de 15,4 milhões de pessoas vivem em zonas costeiras a menos de 10 metros acima do nível do mar; dessas, 86% estão em áreas urbanas e semiurbanas, tais como Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza e Recife. Os sofisticados sistemas de proteção social do Brasil constituem uma base sólida para fortalecer a resiliência das famílias aos choques climáticos — mas eles poderiam ser mais bem sintonizados para oferecerem apoio específico contra desastres naturais.

Agricultura e energia são os setores mais vulneráveis às mudanças climáticas. A energia hidrelétrica responde por cerca de 63% da matriz energética brasileira. Logo, secas mais frequentes e intensas ameaçam o abastecimento nacional de energia, especialmente porque as usinas hidrelétricas do Brasil são relativamente antigas (55 anos, em média) e, em alguns casos, a manutenção está muito atrasada, aumentando ainda mais a vulnerabilidade às mudanças climáticas. Essa vulnerabilidade tem levado os formuladores de políticas a propor investimentos em capacidade térmica adicional, o que, por sua vez, contribui para o aquecimento global, apesar da existência de alternativas de energia verde, como a eólica e a solar. A agricultura, um dos principais vetores do crescimento econômico do Brasil, também deve sofrer impactos, embora haja uma variabilidade considerável em todo o território nacional, cujas dimensões são continentais. Todavia, os impactos gerais sobre a produção agrícola em todo o Brasil

podem ser limitados — especialmente se os mercados e as políticas forem capazes de permitir que os agricultores se adaptem às mudanças, promovendo uma agricultura inteligente em termos de clima.

O “Arco do Desmatamento” avança profundamente rumo ao bioma altamente sensível da Amazônia, e os riscos de pontos de inflexão podem alterar os padrões pluviométricos e prejudicar produtores agrícolas em toda a América Latina. O controle efetivo do desmatamento, especialmente na Amazônia (mas também em outros biomas, como o Cerrado), é absolutamente crucial para o futuro do Brasil. Várias medidas de políticas públicas são necessárias para isso, tais como a implementação plena do Código Florestal, a destinação de vastas áreas não destinadas (muitas vezes sujeitas à grilagem de terras), a aplicação efetiva da lei (muito do desmatamento é ilegal), a reforma de subsídios e o comércio sustentável. Ao mesmo tempo, o Brasil tem um enorme potencial para obter financiamento para a conservação nos mercados de carbono, vinculado à redução efetiva do desmatamento. Isso pode gerar recursos para um modelo de crescimento ancorado na preservação dos ecossistemas e num modelo de desenvolvimento inclusivo.

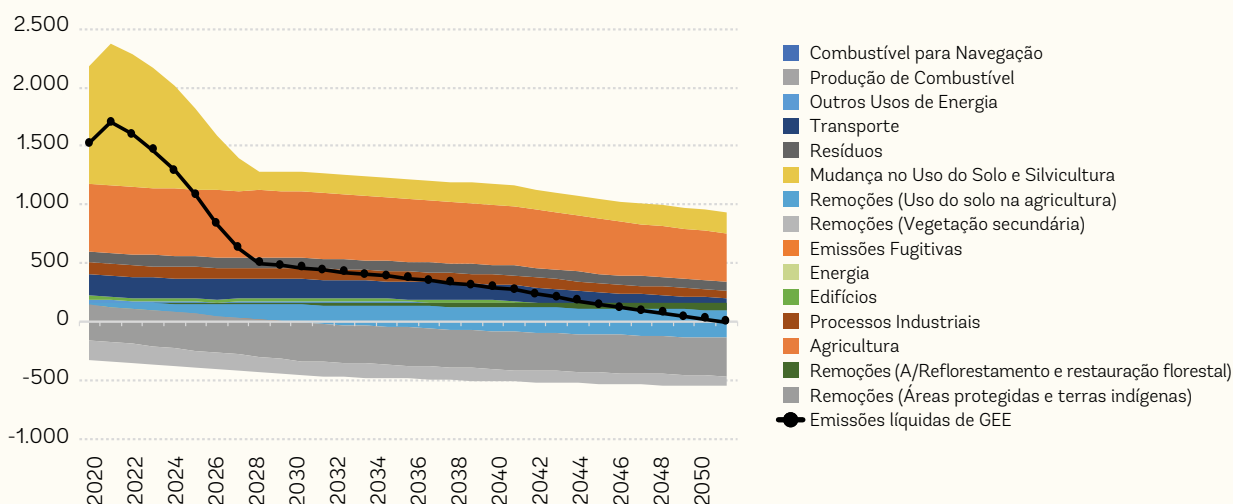
Exceto por suas altas taxas de desmatamento, o Brasil já é um país muito verde, o que pode se tornar um grande trunfo para seu desenvolvimento futuro. Os setores energético e industrial representam apenas o terceiro e quarto maiores emissores brutos do Brasil, cujo perfil de emissões difere daquele observado em países desenvolvidos, com uma porcentagem significativa de fontes renováveis, inclusive hidrelétricas. O Brasil possui um dos setores energéticos mais descarbonizados do mundo, com as fontes renováveis respondendo por mais de 45% da matriz energética nacional e mais de 80% de sua matriz elétrica¹¹ (as médias mundiais são aproximadamente 15% e 27%, respectivamente)¹². Todavia, a penetração de combustíveis com maior intensidade de carbono vem aumentando. O Brasil pode, no entanto, consolidar e promover ainda mais suas conquistas de descarbonização com baixos custos, ao mesmo tempo que gera oportunidades significativas para exportações verdes de turbinas eólicas, baterias de veículos elétricos e hidrogênio verde, bem como de

10 Banco Mundial (2023).

11 Ministério de Minas e Energia (2022).

12 IEA (2021), Matriz Energética Mundial 2019 (<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>).

► **Figura 4. Uma combinação de maior produtividade, precificação efetiva do carbono e intervenções setoriais poderia gerar as emissões líquidas do Brasil até 2050**



Fonte: Banco Mundial (2023).

minerais de ação climática. Isso também reduziria os custos potenciais derivados de esforços globais de descarbonização. Se o Brasil conseguir reduzir o desmatamento e, simultaneamente, desenvolver sua base de ativos verdes (inclusive energia verde e uso florestal sustentável), pode ter a expectativa de um aumento relativo considerável em sua competitividade nos sistemas de comércio global — o que pode ser aprimorado ainda mais por meio de investimentos em produtividade em todos os setores.

A precificação efetiva do carbono e certas intervenções setoriais podem ajudar o Brasil a aproveitar ainda mais as oportunidades da descarbonização global¹³. Um projeto de lei para a criação de um mercado de carbono está atualmente em tramitação no Congresso. A introdução de um sistema de comércio de emissões ou de um tributo sobre o carbono seria um pilar crucial para apoiar a descarbonização brasileira e fortalecer sua vantagem nos mercados verdes. No entanto, a principal fonte de emissões no Brasil está relacionada a mudanças do uso da terra (especialmente o desmatamento) e à agricultura, setores nos quais não é fácil aplicar as práticas tradicionais de precificação de carbono. Esses setores poderiam ser incorporados a um mercado nacional de conformidade por meio de compensações de carbono. Ademais, serão necessárias intervenções setoriais: especialmente aquelas que visam a conter o

desmatamento, a maior parte do qual é ilegal. Isso inclui a governança efetiva de terras e florestas, uma revisão dos subsídios agrícolas e do imposto fundiário rural e o monitoramento das cadeias de valor. Uma combinação de políticas que inclua os temas de produtividade, precificação efetiva do carbono e intervenções setoriais (como, por exemplo, uma governança florestal eficaz) ajudaria o Brasil a gerar suas emissões líquidas até 2050 (Figura 4).

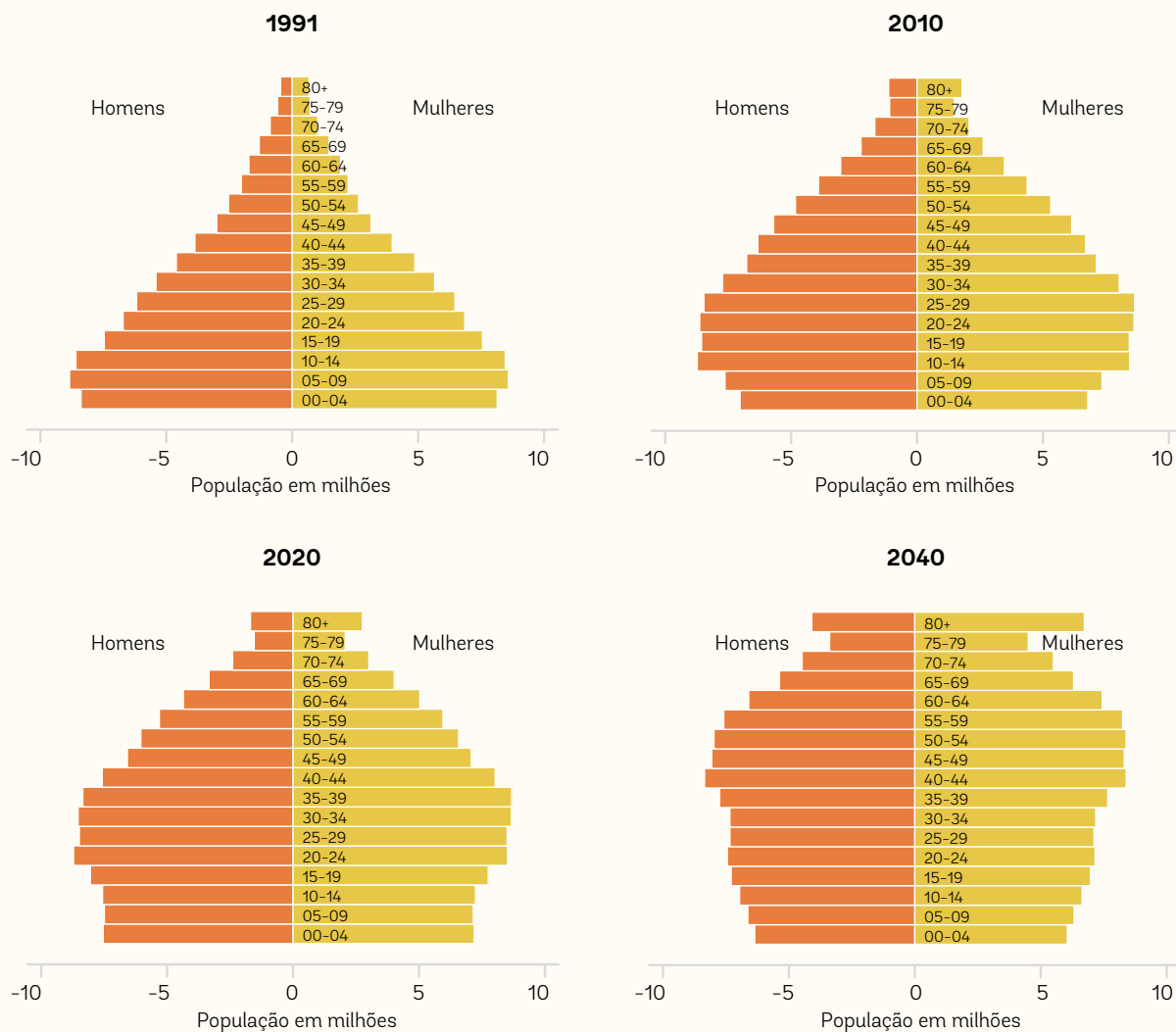
Adaptar às mudanças demográficas

O Brasil está envelhecendo rapidamente. A parcela de jovens no Brasil deve diminuir rapidamente nas próximas décadas, com consequências para os mercados de trabalho, o sistema previdenciário, a educação, a saúde e a desigualdade. Em 1950, 52% da população brasileira tinha entre 0 e 19 anos de idade, ao passo que, em 2020, essa parcela caiu para 28%, e deve chegar a 22% em 2042 (figura 5). Em termos absolutos, isso representará um declínio de 13% na população jovem nos próximos 20 anos.

O Brasil está a caminho de envelhecer antes de se tornar rico. Uma sociedade mais velha enfrenta múltiplos desafios. As funções normalmente realizadas por trabalhadores mais jovens serão mais difíceis de preencher e exigirão maior imigração ou automação. Além disso, em países com uma crescente população

¹³ Banco Mundial (2023).

► **Figura 5. Pirâmide populacional do Brasil, 1991–2042**



Fonte: Censo e projeções do IBGE. Cálculos próprios.

aposentada, os níveis de poupança (e, portanto, de investimento) tendem a cair. No caso do Brasil, em particular, o envelhecimento gerará pressão sobre os recursos públicos (a menos que os sistemas previdenciários se adaptem) e poderá influenciar ainda mais a economia política rumo a políticas que apoiem o consumo atual, desacelerem o crescimento da produtividade e deprimam a poupança. A população em idade escolar, ao contrário, diminuirá, embora isso não afete necessariamente o número de alunos. Essas mudanças demográficas apresentam oportunidades importantes para a realocação de gastos no setor educacional de forma a fechar lacunas críticas de cobertura na primeira infância e no ensino médio e, ao mesmo tempo, aumentar o número de pessoas com ensino superior completo.

O aumento dos custos com cuidados afetará os adultos em idade ativa, exigirá políticas para apoiar a participação na força de trabalho e sustentará a migração interna para os estados do Sul. As razões de dependência (definidas como a proporção entre os membros de uma família que não estão em idade ativa e aqueles em idade ativa) afetam desproporcionalmente as famílias pobres do Brasil, que tendem a ter mais filhos. No futuro, projeta-se que os idosos venham a representar uma parcela maior desses dependentes, mas o Brasil ainda não desenvolveu um sistema de cuidados com idosos. Em 2042, a razão de dependência no Brasil deve ficar em torno de 53%, mas pode chegar a 69% se os anos de escolaridade aumentarem. Os estados das regiões Sul e Sudeste, em consonância com seus processos de desenvolvimento e renda, devem apresentar razões de

dependência mais elevadas, o que ajudará a manter os fluxos migratórios internos.

O Brasil precisará se adaptar ao envelhecimento da população. As economias de renda alta com populações envelhecidas não passam necessariamente por uma desaceleração no crescimento, caso aumentem a automação. Isso requer uma força de trabalho adequadamente educada e investimentos. Por exemplo, o declínio da fertilidade pode ser mitigado por políticas que apoiem o desenvolvimento

profissional das mulheres e reduzam o custo de manter famílias maiores. A ampliação da oferta de programas de desenvolvimento na primeira infância e de aprendizagem continuada já faz parte da agenda política, mas, no futuro, os idosos precisarão de mais serviços de assistência social. Além disso, o Brasil provavelmente precisará se abrir à migração, tanto do resto do mundo quanto de outras regiões do país. As reformas exigem um contrato social que possa apoiar os investimentos necessários e que acolha os recém-chegados.



2. Promovendo o crescimento inclusivo e sustentável



Aumentar a produtividade para impulsionar o crescimento sustentável

O crescimento econômico brasileiro tem sido lento e ambientalmente insustentável. Durante o superciclo das *commodities*, a pobreza e a desigualdade salarial diminuíram à medida que o número de empregos e transferências sociais aumentava. Contudo, a desigualdade de renda, que também responde pela renda do capital, parece ter estagnado. Quando se encerrou o superciclo, o Brasil ficou mais pobre (figura 14).

Há limites para o modelo de crescimento adotado no Brasil, baseado na acumulação de fatores. A acumulação de mão de obra tem sido uma importante fonte de crescimento no Brasil (Figura 15)¹⁴. No entanto, os dividendos demográficos estão quase esgotados, e o Brasil se tornou uma das sociedades que mais envelhecem. A acumulação de capital tem sido dificultada pela baixa poupança, além das altas taxas de desconto, comuns em países de renda média com níveis substanciais de pobreza e exclusão. Com potencial limitado de acumulação de trabalho e capital, o Brasil precisa lutar por maior produtividade, o que pode aumentar a produção dos fatores existentes e multiplicar os ganhos derivados da nova acumulação.

Uma maneira de aumentar a produtividade agregada seria realocar recursos de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade. A alternativa exigiria maior inovação.

Um modelo com foco na produtividade seria mais sustentável. Em primeiro lugar, a produtividade torna-se cada vez mais importante à medida que os países se desenvolvem e os ganhos de fatores cumulativos — trabalho, capital e terra — tornam-se pequenos em relação aos ganhos potenciais de produtividade. Em segundo, a acumulação do fator terra equivale à expansão da fronteira no “Arco do Desmatamento”. Um modelo de crescimento baseado na produtividade também reduziria a pressão sobre as preciosas florestas naturais do Brasil, entre as quais a Floresta Amazônica¹⁵. Um argumento semelhante se aplica a outras formas de desenvolvimento extrativo, como petróleo e gás, que são particularmente relevantes num mundo descarbonizado. O aumento da produtividade em toda a economia resultará num modelo de desenvolvimento mais econômico e ambientalmente sustentável.

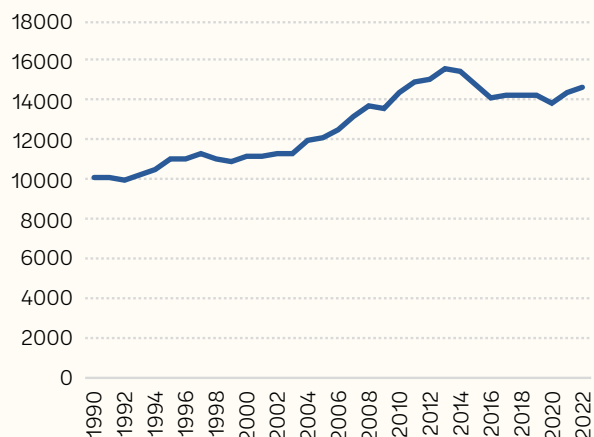
O Brasil tem muito a ganhar com um modelo de crescimento com foco maior na produtividade, sustentado por instituições que fomentem a inclusão e a sustentabilidade¹⁶. A construção de uma

14 Dutz (2018).

15 Banco Mundial (2022b).

16 Banco Mundial (2022b).

► **Figura 6. Renda nacional bruta per capita (1990–2022) — em declínio, com duas recessões recentes, PPC em dólares internacionais de 2017**

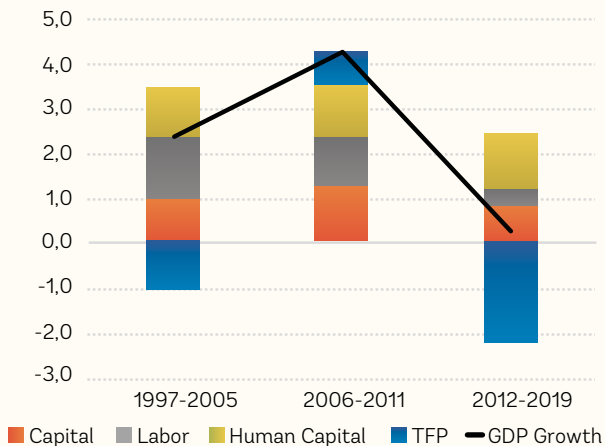


Fonte: .

sociedade mais inclusiva também pode fortalecer as insignificantes taxas de poupança e investimento do país, ajudando a economia a desenvolver seu estoque de capital. Ademais, poderia aumentar a participação da força de trabalho, o que representa uma fonte de crescimento mais amplo e inclusivo, gerando benefícios também para as mulheres. O atual modelo de acumulação de fatores do Brasil está perdendo força, uma vez que o envelhecimento da população oferecerá pouco estímulo econômico no futuro. Para um crescimento de longo prazo, o Brasil precisa transferir seu foco para a produtividade, especialmente em setores menos desenvolvidos e não ligados a *commodities*. Isso lhe permitirá avançar na cadeia de valor e reduzir os custos de produtos e serviços nacionais, ao mesmo tempo que expande sua participação no mercado global. Como resultado, o Brasil poderia se tornar mais verde e inclusivo.

O aumento da produtividade na agricultura e na mineração aumentará a renda e o bem-estar, mas os impactos associados à sustentabilidade ambiental são ambíguos. O aumento da produtividade na agricultura e na mineração, dois setores em crescimento no Brasil, não necessariamente reduziria os custos ambientais. Em teoria, o aumento da produtividade também gera mais eficiência e, portanto, menos uso de recursos. Isso tende a ser positivo na esfera

► **Figura 7. A mão de obra ajustada para a educação tem impulsionado o crescimento econômico recente, mas a produtividade estagnou**



global. No entanto, isso pode não se aplicar ao Brasil. Se a demanda for elástica, uma maior produtividade levará a um maior consumo de bens (efeito Jevons), o que pode levar a um aumento da pressão sobre os recursos naturais. Como os mercados minerais brasileiros são internacionais, a demanda é elástica. Para as exportações de petróleo, uma produtividade maior também significaria maiores exportações de petróleo, potencialmente contribuindo para maiores danos globais derivados das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs) (mesmo que o petróleo não seja usado no Brasil). Isso dependerá do que ocorrer: se o Brasil tomará uma parcela de mercado dos produtores atuais, ou se ajudará a ampliar o abastecimento global de petróleo. Por motivos semelhantes, o efeito Jevons também pode surgir na agricultura. O risco é maior nos nove estados da Amazônia Legal, que constituem o “Arco do Desmatamento” e onde a governança florestal é mais deficiente¹⁷. Em nível nacional, os ganhos de produtividade agrícola (especialmente se combinados a uma governança florestal e territorial mais eficaz) são menos propensos a dar origem ao efeito Jevons, podendo inclusive aumentar a oferta global de alimentos sem aumentar o desmatamento no Brasil. Tirar participação de mercado de produtores de *commodities* menos competitivos em outras partes do mundo também pode reduzir a pressão sobre os ecossistemas globais.

17 Hanusch (2023).

O aumento da produtividade nos setores urbanos aumentaria o bem-estar e reduziria muitos custos ambientais, pelo menos em média. O forte setor de *commodities* do Brasil dificulta a decolagem dos setores industriais ou de serviços comercializáveis. Isso ocorre como resultado da “doença holandesa” (no caso da extração de minerais) e da “doença brasileira” (no caso da agricultura)¹⁸. Essencialmente, a alta produtividade nesses setores valoriza a taxa de câmbio, reduzindo a competitividade dos setores industriais nos mercados globais. Além disso, há inúmeras restrições internas ligadas ao histórico de substituição de importações do Brasil. Desde 1996, os ganhos de produtividade do trabalho foram maiores na agricultura e na mineração. Em vários momentos durante esse período, a atividade industrial estagnou ou contraiu-se. Os serviços não comercializáveis, como os serviços financeiros e o mercado imobiliário, apresentaram ganhos de produtividade modestos, mas parecem não ter sido capazes de garantir o progresso econômico de setores tradicionalmente comercializáveis, como a indústria manufatureira. Isso pode ser devido, em parte, às altas distorções no setor financeiro, particularmente às altas taxas de crédito direcionado, que tiveram impactos limitados na produtividade da economia¹⁹. O aumento da produtividade nos setores urbanos, como a produção de manufaturados e a prestação de muitos serviços, deve ser capaz de combater a doença holandesa e a doença brasileira²⁰ e recalibrar a competitividade da economia, diversificando-a ainda mais nos setores urbanos. O aumento dos ganhos no setor manufatureiro em todo o Brasil também pode ajudar a reduzir as emissões líquidas de GEEs²¹.

Há, pelo menos, cinco áreas em que reformas cruciais podem aumentar a produtividade. A educação e a infraestrutura estão entre as primeiras. Conforme visto anteriormente, o baixo capital humano talvez seja a maior restrição enfrentada pelo Brasil. Ele é fonte de desigualdade e representa um grande entrave à produtividade. Da mesma forma, o subinvestimento crônico em infraestrutura prejudica simultaneamente a inclusão (devido ao acesso precário a serviços básicos) e a produtividade (ao gerar custos econômicos). O Brasil precisa investir mais e melhor.

A promoção de maior abertura ao comércio é uma terceira prioridade. O Brasil permanece uma das economias mais fechadas do mundo, tanto em bens quanto em serviços. Os acordos comerciais podem ajudar a promover uma abertura gradual da economia, reduzindo os preços para empresas e consumidores, preenchendo lacunas e ineficiências nas cadeias de valor domésticas e gerando pressões competitivas sobre as empresas com baixo desempenho. A ratificação do acordo comercial UE-Mercosul é uma possibilidade imediata de avanço nessa área. O acordo prevê maior acesso aos mercados da UE para os países do Mercosul, inclusive o Brasil, especialmente no caso de *commodities* agrícolas. Em troca, os países do Mercosul reduziram tarifas selecionadas e medidas não tarifárias sobre as importações de manufaturados da UE. A modelagem indica grandes ganhos econômicos — que poderiam ser ainda maiores se o Brasil reduzisse unilateralmente certas medidas não tarifárias. As evidências indicam que tais reformas podem tanto fomentar um maior crescimento liderado pela produtividade quanto promover reduções de emissões.

A reforma do intrincado sistema de impostos corporativos e indiretos é a quarta prioridade urgente, por motivos de produtividade e equidade. O grande número de regimes tributários, com alíquotas que variam de acordo com a região e o setor, a proliferação de regimes especiais e as constantes mudanças na legislação levam as empresas a gastar muito tempo e dinheiro com seu planejamento tributário. A complexidade do sistema tributário brasileiro dificulta a alocação produtiva dos recursos das empresas e acarreta um alto custo de conformidade. Por exemplo, os contribuintes brasileiros gastam quatro vezes mais tempo para cumprir suas obrigações fiscais que a média dos países latino-americanos, e oito vezes mais que a média da OCDE²². Além disso, o sistema impõe um alto grau de incerteza jurídica e conflitos aos contribuintes, o que faz com que um grande volume de recursos públicos e privados sejam gastos com disputas judiciais. Os recursos atualmente sob contencioso tributário podem chegar a um terço do PIB brasileiro²³.

18 Ferreira-Filho e Hanusch (2022).

19 Dutz (2018).

20 Ferreira-Filho e Hanusch (2022).

21 Banco Mundial (2022).

22 Banco Mundial (2018).

23 Appy (2017).

A tributação de bens e de alguns serviços é extremamente ineficiente no Brasil²⁴.

A maioria dos impostos indiretos incide sobre o volume de negócios, seguindo um regime cumulativo que impõe alíquotas efetivas mais elevadas às empresas que se encontram nas fases finais da cadeia produtiva. Além disso, mesmo os impostos legalmente não cumulativos podem tornar-se cumulativos na prática, devido a modelos institucionais ineficientes. Uma das mais importantes fontes de receita para os estados brasileiros é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Segundo as regras do ICMS, apenas os insumos fisicamente incorporados aos produtos finais dão direito a créditos tributários. Logo, os impostos sobre certos insumos, como, por exemplo, serviços de telecomunicações ou publicidade, não geram créditos e tornam-se cumulativos na estrutura tributária. Ademais, muitas empresas enfrentam dificuldades burocráticas na hora de pleitear seus créditos tributários, que podem levar anos para serem reembolsados. Em alguns casos, as empresas simplesmente renunciam aos créditos²⁵. A estrutura cumulativa cria um incentivo artificial para a verticalização e a segmentação do mercado, prejudicando a concorrência e a diversificação.

A substituição de impostos indiretos por um imposto único, embora partilhado entre os entes federativos, sobre o valor agregado representa uma grande melhoria.

O novo imposto deve ser de caráter não cumulativo, ter base tributária mais ampla e incluir bens intangíveis e serviços financeiros. A restituição de créditos tributários deve ser feita em tempo hábil e sem necessidade de recurso judicial. Além disso, a proliferação de alíquotas deve ser limitada, evitando isenções e regimes especiais que criam distorções e impõem custos de conformidade. Por fim, o imposto deveria seguir o princípio do destino, eliminando os incentivos à guerra fiscal entre os estados. Isto resultaria numa base de receitas mais firme para os estados, bem como acabaria com a prática das empresas relativa a decisões sobre a alocação de investimento e produção serem impulsionadas pelo planejamento fiscal e não por preocupações de produtividade²⁶. Uma proposta de reforma nessa direção foi aprovado pela câmara

baixa do Congresso em julho de 2023, aumentando a esperança de que a reforma tributária finalmente se torne uma realidade após décadas de tentativas fracassadas²⁷.

Uma quinta prioridade é promover a inovação.

O Brasil precisa de políticas para apoiar o crescimento equitativo e sustentável e aumentar a produtividade por meio da inovação. Essas políticas podem ser dispostas em categorias que complementem as alavancas da inovação: instituições que estimulem a competição entre as empresas e reduzam as barreiras a transferências tecnológicas; alocação eficiente de recursos aos mercados; remoção de distorções no mercado financeiro; uma força de trabalho altamente qualificada; e empresas bem administradas. Com essas alavancas em ordem, as empresas brasileiras poderão adotar e adaptar com sucesso tecnologias e métodos de gestão mais avançados de outros países, passando a produzir tecnologias de ponta. Todas essas políticas são essenciais, pois se reforçam mutuamente. Por exemplo, é improvável que as empresas sejam bem administradas se a força de trabalho não for qualificada, ou que o mercado financeiro seja bem regulado sem instituições que estimulem a concorrência.

Algumas alavancas de inovação dependem da aprovação de reformas que ainda precisam ser totalmente desenvolvidas.

Alguns estudos revelaram a necessidade de uma reforma tributária abrangente que simplifique e unifique as regras tributárias entre diferentes jurisdições e reduza o escopo de regimes tributários especiais ineficazes²⁸. Por exemplo, os efeitos do Simples Nacional sobre a formalização têm se demonstrado modestos, e suas regras de isenção tributária oferecem um incentivo perverso às empresas para que permaneçam pequenas e menos produtivas²⁹. Tais políticas inibem a alocação eficiente de recursos aos mercados. Ademais, são necessárias reformas que reduzam as tarifas de bens de capital e intermediários e reduzam os custos do comércio para promover transferências tecnológicas. Novos regulamentos foram recentemente implementados nesse sentido, incluindo uma nova administração de comércio exterior. Uma solução de balcão único

24 Há cinco impostos desse tipo: tres impostos federais (PIS, Cofins e IPI), um imposto estadual (ICMS) e um imposto municipal (ISS). Cada um desses tributos está sujeito a diferentes regimes e a diversas alíquotas, dependendo do setor e da localização.

25 Appy (2017).

26 Gobetti e Orair (2016).

27 A proposta aprovada pela Câmara é a PEC 45/2019, que estava em tramitação no Senado no momento da redação (setembro de 2023).

28 Veloso (2021); Banco Mundial (2018).

29 Firpo e Portella (2021); Piza (2018); Veloso (2021).

eletrônico permite que importadores, exportadores e outros agentes de comércio exterior preencham todos os formulários num só lugar. Todavia, ainda são necessárias outras reformas para estimular a competição entre empresas e facilitar a adoção de tecnologias, como, por exemplo, a remoção de requisitos de conteúdo local. A nova lei de falências para pequenas e médias empresas, que ainda aguarda implementação, pode melhorar a realocação de capital e, assim, aumentar a produtividade.

Como as alavancas da inovação são influenciadas pelas capacidades do governo, as reformas para aumentar a produtividade do setor público também devem ser uma prioridade. A agenda da reforma do setor público deve se concentrar na transparência e prestação de contas, bem como nas revisões das políticas de apoio às empresas e no estabelecimento de procedimentos de avaliação regulares. O governo também pode facilitar a inovação empresarial. No final de 2021, o Brasil havia reduzido o acúmulo de patentes pendentes em 77%³⁰. Embora se trate de uma conquista notável, são necessárias medidas adicionais para elevar os níveis de inovação em organizações privadas, como, por exemplo, o fomento à pesquisa universitária (sem reduzir o financiamento das universidades para gastos discricionários). São necessárias políticas para atrair e reter investimento estrangeiro direto (IED) em outros setores além da agricultura e mineração, especialmente nos principais setores de serviços que atuam como habilitadores para o resto da economia. A redução das restrições ao IED em serviços modernos pode aumentar os fluxos de tecnologia e capital nos setores de TICs, finanças e serviços empresariais. Estes serviços não apenas são exportáveis, mas também constituem fatores intermediários de produção da indústria e da agricultura.

Preparando o sistema educacional do Brasil para eliminar o hiato entre qualificações e empregos

A educação é uma fonte fundamental de equidade e inclusão. O desempenho educacional também apresentou melhorias marcantes nas últimas duas décadas, mas as lacunas de qualidade e as discrepâncias nos resultados por região, sexo e raça

permanecem gritantes. O Índice de Capital Humano (ICH) do Banco Mundial é um indicador sintético que mede a produtividade potencial de uma criança ao atingir a idade adulta, dependendo de seus anos de escolaridade, seus resultados de aprendizagem e suas condições de saúde. O ICH geral do Brasil subiu de 0,53 em 2007 para 0,55 em 2019 (Figura 9), principalmente em termos de anos de escolaridade³¹. Por exemplo, entre 2000 e 2019, as taxas líquidas de matrícula saltaram de 66% para 94% na pré-escola (crianças de 5 a 6 anos); e mais que dobraram no ensino médio. No entanto, o ICH brasileiro permanece abaixo da média de todos os países de renda média alta da América Latina, com disparidades gritantes em termos de raça e região. As crianças pretas e pardas, em particular, ficam cada vez mais para trás devido ao abandono do ensino médio, ao menor nível de aprendizado e à menor expectativa de vida (um reflexo de sua exposição à violência). A Covid-19 reverteu ainda mais os ganhos de ICH — em até 10 anos, de acordo com estimativas do Banco Mundial — especialmente nas regiões mais pobres do Norte e Nordeste. A qualidade da educação aumentou mais lentamente que as matrículas, principalmente no ensino médio. Por exemplo, quase todas as crianças no Brasil concluem seus estudos sem demonstrar proficiência em matemática. A educação continua a ser uma área de reforma fundamental para o Brasil.

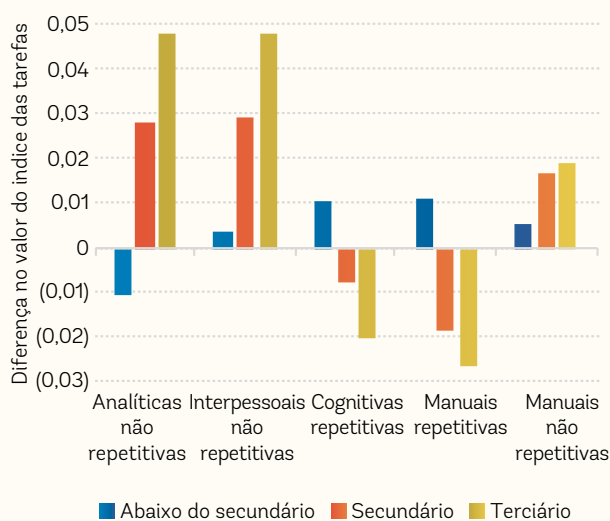
A destruição de empregos com tarefas repetitivas e o aumento de funções que exigem habilidades cognitivas e interpessoais resultarão num descompasso crescente entre demanda e oferta de trabalho. As ocupações com maior teor de tarefas repetitivas e manuais já demonstraram uma queda na última década (Figura 8). Embora apresentem novas oportunidades para trabalhadores brasileiros qualificados, as mudanças tecnológicas ressaltam a importância de se desenvolver o capital humano dos trabalhadores que serão substituídos pela automação, inclusive os adultos que já deixaram a escola. Na ausência de uma requalificação em massa, o potencial de incompatibilidade é alto, resultando no crescimento da desigualdade e em ganhos de produtividade mais limitados a partir da própria tecnologia, à medida que os trabalhadores necessários se tornarem mais escassos³².

30 Apresentação do Ministério das Relações Exteriores (2022).

31 A pontuação do índice varia de zero a um e mede a produtividade de uma criança nascida hoje quando essa chegar à condição de futuro trabalhador (em relação ao referencial de saúde plena e ensino médio completo). Pode ser decomposto em três dimensões principais: sobrevivência, educação e saúde. Banco Mundial (2022).

32 Acemoglu e Restrepo (2019).

► **Figura 8. Alterações no conteúdo das tarefas de diversas ocupações, 2012–2020, por nível educacional**

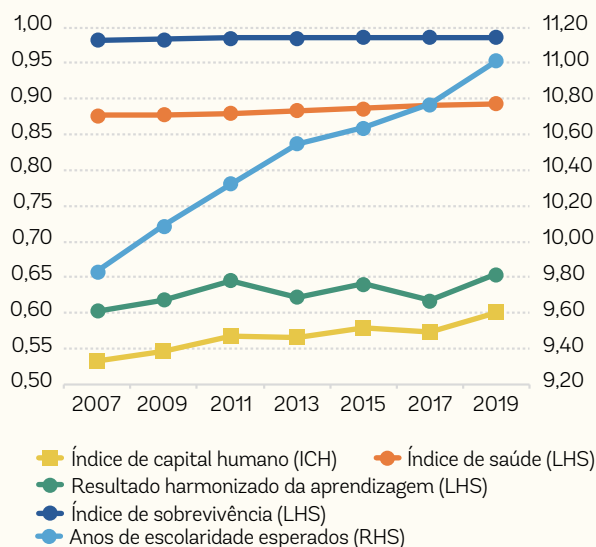


Fonte: Banco Mundial.

Os empregos que logo se tornarão mais prevalentes exigem habilidades multidimensionais, inclusive competências cognitivas, sócioemocionais e técnicas. Os trabalhadores terão de realizar tarefas cada vez mais criativas ou analíticas no setor de serviços e no setor industrial. Resolução de problemas, pensamento crítico e analítico, uso de softwares básicos e de ferramentas de mídia são algumas das habilidades exigidas por essas novas funções. A maior escassez de qualificações no Brasil é verificada nos setores de serviços, saúde e tecnologias de informação e comunicação (TICs), segundo uma pesquisa recente da OCDE³³. Os dados do LinkedIn (rede social voltada para o mundo profissional) demonstram que o desenvolvimento web, o marketing digital e a publicidade estão entre as qualificações mais solicitadas por empregadores³⁴.

Para desenvolverem habilidades cognitivas de ordem superior, os trabalhadores precisam dominar as habilidades cognitivas fundamentais, como a leitura e a matemática e demonstrar competências socioemocionais para aprender no trabalho. Para muitas profissões emergentes nas economias de conhecimento, a capacidade de adquirir, sintetizar

► **Figura 9. Índice de Capital Humano do Brasil e seus elementos constituintes, 2007–2019**



Fonte: Banco Mundial (2021).

e aplicar novos conhecimentos de forma crítica para atingir os objetivos profissionais é algo fundamental, pois muitas das habilidades relevantes para o mundo do trabalho precisam ser aprendidas no desempenho das próprias funções e por meio do contato com outras pessoas³⁵. Os empregadores enfatizam a importância das competências básicas de escrita e comunicação em todas as funções³⁶. A demanda por habilidades sociais também está aumentando, por motivos semelhantes³⁷. Logo, a maneira como as pessoas aprendem será tão importante quanto o que elas aprendem. A educação infantil é fundamental para permitir que as crianças desenvolvam as habilidades necessárias para prosperar nesse tipo de sistema educacional. Tal mudança requer uma revolução pedagógica nas escolas e nas abordagens de ensino.

A educação e formação técnica e profissional ainda é um caminho pouco trilhado no Brasil. Vários estudos indicam que há um prêmio salarial positivo e estatisticamente significativo de 9,7%, em média, para as pessoas que concluem um curso técnico junto com o ensino médio, em comparação com aquelas que frequentam o ensino médio tradicional e, somente depois, entram no mercado de trabalho³⁸.

33 OCDE (2018).

34 Amaral et al. (2018).

35 World Economic Forum (2021).

36 Markow e Sederberg (2020).

37 Hansen et al. (2021), p. 869.

38 Almeida et al. (2015).

No entanto, apenas 10% dos alunos do ensino médio estão matriculados em cursos de educação e formação técnica e profissional — quatro vezes menos que a média dos países da OCDE. A baixa adesão se deve a uma combinação de informações limitadas e, principalmente, de oferta insuficiente.

O acesso às universidades ainda é limitado e altamente dependente da renda familiar. Atualmente, entre todos os jovens de 18 a 24 anos, quase 7 em cada 10 no decil de renda superior estão matriculados no ensino superior, em comparação com 1 em cada 10 nos 30% inferiores, e menos de 1 em cada 5 entre a classe média vulnerável³⁹. Além disso, a maioria dos adultos matriculados no ensino formal no Brasil ainda está cursando uma graduação ou pós-graduação até bem depois de completarem 40 anos. Juntamente com as restrições financeiras, os extensos requisitos para a graduação explicam essas carreiras universitárias prolongadas.

A projeção de queda no número de crianças que ingressam no ensino básico, aliada à atual fórmula de financiamento da educação, abre uma janela de oportunidade para o Brasil acelerar os investimentos em sua futura força de trabalho em todos os níveis. Simulações de gastos para as duas próximas décadas demonstram que a atual fórmula de gastos permitirá um aumento gradual dos investimentos por aluno (ainda relativamente baixos), sem atingir patamares de gastos agregados mais elevados. Os recursos, porém, precisarão ser realocados e mais bem investidos para que gerem resultados. Por exemplo, os recursos podem ser dedicados a um aumento mais acelerado dos dias letivos estendidos, que agora cobrem apenas 11% no ensino fundamental e menos de 12% no ensino médio. As simulações demonstram que os recursos disponíveis por aluno no futuro poderiam ajudar a eliminar as lacunas na educação infantil e proporcionar uma maior participação no ensino médio — desde que os governos implementem intervenções apropriadas para aumentar as matrículas. Por fim, as economias decorrentes da redução no número de crianças também poderiam ser usadas para fornecer apoio financeiro ao ensino superior e à formação profissional de adultos.

Reformas na governança fomentariam o aprimoramento da tão necessária eficiência de custos

na educação básica do Brasil. O estado do Ceará, no Nordeste, tornou-se um modelo de alinhamento da escolaridade à aprendizagem, alavancando incentivos financeiros para melhorar a aprendizagem nas escolas municipais e estaduais a partir de uma combinação de apoio e recompensas por resultados⁴⁰. O estado de São Paulo, no Sudeste do país, forneceu aos diretores de escola ferramentas de gestão e treinamento para aplicar uma abordagem voltada a problemas para superar os desafios da educação⁴¹. Essa capacitação melhorou os índices de aprovação escolar e reduziu as taxas de repetência, principalmente em escolas com um número maior de alunos de renda baixa⁴². As reformas concretas de governança incluem um ou mais dos seguintes elementos:

- (i) melhorar a responsabilização de sistemas escolares, professores e diretores pelos resultados de aprendizagem e premiar as escolas, diretores e professores com base no desempenho;
- (ii) selecionar diretores com base em critérios técnicos e de capacidade;
- (iii) impulsionar a gestão escolar com o propósito de melhorar os resultados de aprendizagem.
- (iv) reformar a formação de professores (pré-serviço e em serviço) para torná-la mais prática e baseada em evidências.

A reforma que introduziu o Novo Ensino Médio no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular oferecem oportunidades para incorporar habilidades transversais ainda ausentes no país. Nos próximos anos, será fundamental que o Brasil apoie medidas para implementar os novos currículos recém-aprovados para o ensino fundamental e médio. Essas medidas aumentaram muito a flexibilidade para os alunos buscarem disciplinas mais voltadas ao mercado, além de oferecerem espaço para as escolas desenvolverem programas e cursos inovadores com foco em habilidades socioemocionais, habilidades técnicas e habilidades digitais.

No caso do ensino superior, reformas nos mecanismos de financiamento e governança são essenciais para permitir que o setor cresça com qualidade. A diversificação das fontes de financiamento, que prevê filtros baseados na renda para definir mensalidades e bolsas de estudo, pode tornar o sistema de ensino

39 Com base na PNAD Contínua de 2019.

40 Loureiro et al. (2020); Petterini e Iffi (2013).

41 Andrews, Pritchett e Woolcock (2017).

42 Reis (2021).

superior brasileiro mais equitativo e melhorar sua qualidade. Embora o financiamento público permaneça de importância vital, a expansão do acesso e da qualidade será difícil para as universidades que contarem apenas com o apoio do governo. Ao mesmo tempo, fórmulas de financiamento baseadas no desempenho que levem em consideração as taxas de conclusão e os resultados no mercado de trabalho podem melhorar a eficiência do sistema e o valor gerado para os alunos. Um modelo de financiamento baseado no número de formandos, em vez do número de matrículas, é uma fórmula comum ao redor do mundo. Essas reformas financeiras devem ser introduzidas paralelamente à concessão de mais autonomia às universidades públicas para a gestão de seus recursos humanos e financeiros. Serão necessários mecanismos adicionais para garantir a qualidade do aprendizado, de forma que as universidades possam se concentrar na aprimoramento de metodologias e abordagens de ensino. A progressão profissional dos professores também pode ser vinculada à produção de pesquisas e à qualidade do ensino, melhorando, assim, o alinhamento de incentivos públicos e privados⁴³.

Os programas de ensino superior de curta duração são um meio promissor de melhorar a eficiência e ampliar o acesso às habilidades adquiridas na educação formal pós-secundária, especialmente para adultos com restrições de tempo. O principal objetivo dos programas de ensino superior de curta duração é capacitar rapidamente os trabalhadores para melhorar suas oportunidades no mercado de trabalho⁴⁴, facilitando, assim, a mobilidade profissional. No Brasil, a participação em treinamento formal de curta duração é de apenas 2% entre os adultos em idade produtiva. Essas taxas precisam aumentar (nos países da OCDE, até 40% dos adultos, inclusive 20% dos trabalhadores pouco qualificados, frequentam algum tipo de educação ou formação todos os anos)⁴⁵. No futuro, à medida que a demanda por qualificações se diversificar, tais programas serão cruciais para preencher pequenas lacunas na educação dos trabalhadores. Apesar de seu potencial, muitos programas de aprendizagem de adultos deixam de gerar os resultados esperados porque são mal projetados e implementados, principalmente por não levarem em conta as mudanças na forma como o cérebro aprende em fases posteriores da vida⁴⁶.

Por fim, os jovens brasileiros, especialmente os mais desfavorecidos, precisarão de aconselhamento educacional e orientação profissional, apoiados por dados educacionais mais abertos. Durante uma pesquisa *ad hoc* realizada no Brasil, mais de 50% dos jovens relataram subestimar pela metade os retornos da conclusão do ensino médio e, em menor grau, do ensino superior⁴⁷. As escolas continuam a ser o melhor lugar para fornecer aconselhamento ativo aos alunos sobre os próximos passos de sua educação, ao passo que iniciativas de colocação profissional podem desenvolver serviços específicos para apoiar os jovens fora da escola em suas decisões relacionadas ao trabalho. Esses programas precisam de apoio federal em termos de métodos, capacitação e informações prontamente absorvidas.

Fortalecendo a relevância e sustentabilidade dos sistemas de proteção social para os desafios futuros

O sistema de proteção social também é capaz de promover ainda mais a inclusão. No último trimestre do século XX, o Brasil criou as bases para o atual estado de bem-estar social, marcado pela universalização do acesso à saúde e à previdência, mas também por uma persistente fragmentação. Historicamente, o Brasil sempre vinculou a proteção social à participação em empregos formais. A Constituição de 1988 conseguiu reverter isso parcialmente, promovendo a inclusão de muitos “excluídos” por meio da instituição da universalidade do atendimento de saúde e do acesso a pensões sociais⁴⁸. Desde 2003, o Serviço Único de Assistência Social (Suas) e o Cadastro Único (CadÚnico) viabilizaram a implantação de um programa de assistência social em grande escala, o Bolsa Família, e ajudaram a reduzir a pobreza. A proteção social também foi fundamental para mitigar os efeitos econômicos da Covid-19, especialmente por meio do Auxílio Emergencial. Ao lançar e implementar esse programa, o Brasil desenvolveu inovações importantes para inscrever as pessoas afetadas e pagar benefícios de forma rápida e remota. No entanto, essa nova camada de direitos sociais não contributivos foi criada juntamente com programas legados para trabalhadores formais e aposentados, de forma a evitar

43 Banco Mundial (2006).

44 Ferreyra et al. (2021).

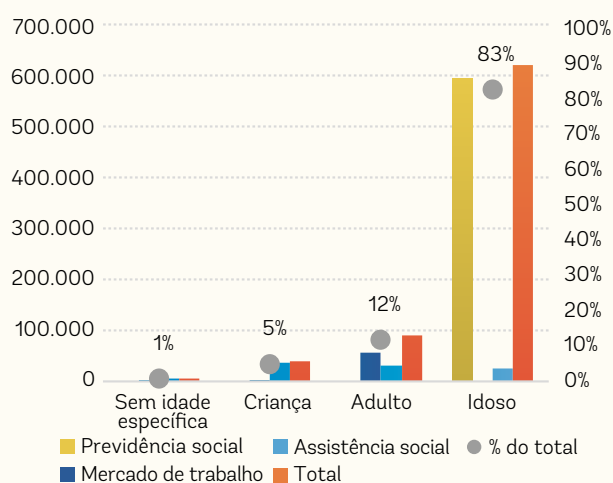
45 OCDE (2019).

46 Banco Mundial (2019).

47 Almeida e Packard (2018).

48 Arretche (2018).

► **Figura 10. Despesas com previdência, mercado de trabalho e assistência social ao longo do ciclo de vida no Brasil, 2019**



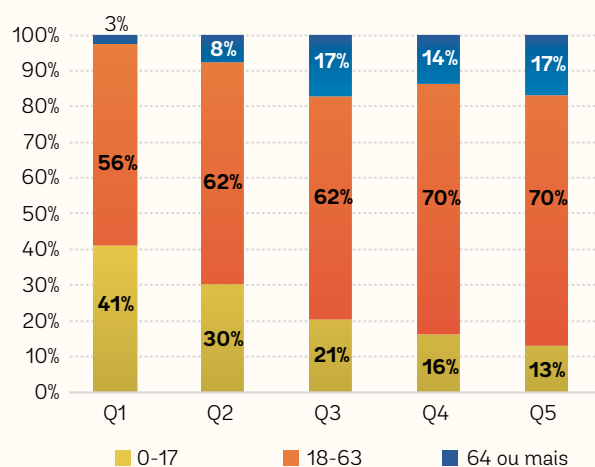
Fonte: Banco Mundial usando dados de despesas do Portal da Transparência (2019).

Observação: Os programas são classificados de acordo com as principais idades-alvo. O Bolsa Família é classificado como Assistência Social/Crianças; o Suas e as políticas habitacionais são classificados como Assistência Social/Todos; e o Salário-Família, como Mercado de Trabalho/Crianças.

confrontos políticos. Um mecanismo semelhante foi usado para criar o Sistema Único de Saúde (SUS), que proporcionou atendimento de saúde público, gratuito e universal, mantendo os arranjos fiscais anteriores com planos de saúde privados e permitindo, assim, que as classes médias altas optassem por não usar o SUS (obtendo subsídios do Estado para isso)⁴⁹. Desde o início, o sistema enfrentou restrições orçamentárias. O Brasil — um pioneiro em seu sistema de proteção social — pode aproveitar esse histórico para progredir ainda mais.

Apesar de sua abrangência, os gastos totais no Brasil com proteção social são apenas parcialmente redistributivos, e questionáveis em termos de justiça intergeracional. Quatro quintos dos gastos com proteção social do país são alocados a programas principalmente direcionados aos idosos (figura 10), como ocorre em muitos países da OCDE. Em termos de incidência, o Bolsa Família, o programa federal de transferência condicionada de renda, continua a ser o que mais beneficia os pobres no âmbito de uma constelação de benefícios. O governo anterior aumentou o valor do Bolsa Família e, assim, seu impacto no sentido de reduzir a pobreza, embora

► **Figura 11. Distribuição da população por faixas etárias e quintis de renda**



Fonte: PNADC de 2019.

o modelo do programa precise ser melhorado para garantir equidade horizontal entre famílias de diferentes tamanhos⁵⁰. As pensões do setor formal beneficiam desproporcionalmente as famílias nos quintis de renda superiores, embora sejam subsidiadas em diferentes graus (Figura 11). Assim, em conjunto, o sistema de benefícios fiscais do Brasil é apenas levemente redistributivo. Ademais, poucos programas de proteção social promovem capital humano e oportunidades: programas voltados ao mercado de trabalho ativo, como programas de qualificação profissional e serviços de intermediação, recebem apenas uma parcela mínima dos gastos e atendem amplamente aos trabalhadores formais.

A natureza inconstante do trabalho, da demografia e das mudanças climáticas põem ainda mais em cheque a relevância e a eficácia dos instrumentos atuais para lidar com choques de curto prazo. A transformação das relações de trabalho devido à tecnologia, à terceirização e a distorções tributárias provavelmente aumentará a parcela de trabalhadores formais autônomos, que correm riscos mais altos de volatilidade de renda, bem como deslocamentos causados pela tecnologia ou abuso de poder de mercado

49 Menicucci (2007).

50 Banco Mundial e PNUD (2023).

por plataformas. Algumas novas fontes de risco não abordadas pelos atuais instrumentos de proteção social são os choques climáticos e a longevidade com problemas de saúde. De olho no futuro, o Brasil pode conciliar seus sistemas de proteção social e de mercado de trabalho por meio de recursos e modelos que promovam equidade, oportunidade e resiliência. Para enfrentar os desafios do futuro, o sistema brasileiro de proteção social e de trabalho precisará aprimorar seu tradicional apoio à renda, adicionando recursos que ofereçam oportunidades econômicas e resiliência a brasileiros em todos os diferentes estágios da vida.

Várias reformas poderiam aproximar o sistema de proteção social dessa visão, sem aumentar os custos fiscais⁵¹. O Brasil já possui muitos dos programas essenciais para a concretização dessa visão, mas ainda são necessários certos ajustes e reformas. Este capítulo, juntamente com o relatório separado sobre Proteção Social (Banco Mundial e PNUD 2023) apresenta uma série de propostas de reformas detalhadas, complementares e incrementais, as quais podem ajudar o Brasil a avançar em termos de equidade, resiliência e oportunidades:

Para aumentar a resiliência da futura força de trabalho e das famílias, este relatório propõe:

- (i) a consolidação dos diferentes programas de apoio aos desempregados num único seguro-desemprego que inclua um componente de poupança individual e um componente de seguro de riscos compartilhados;
- (ii) a adoção de novos instrumentos financeiros que incentivem a poupança e ajudem a administrar a volatilidade da renda dos trabalhadores do setor informal e trabalhadores autônomos;
- (iii) criar novas funcionalidades e mecanismos de financiamentos para o Bolsa Família que aumentem a sua rápida implementação em face de desastres induzidos pelo clima.

Para aumentar as oportunidades de emprego e o desenvolvimento de capital humano, o sistema de proteção social poderia

- (iv) desenvolver novas políticas voltadas ao mercado de trabalho de forma a apoiar trabalhadores na transição entre empregos, ou aqueles em primeiro emprego, inclusive por meio de contratos

inovadores com fornecedores privados e sem fins lucrativos e fornecedores digitais. As reformas em transferências de renda, mencionadas acima proporcionariam espaço fiscal para investir em melhores serviços.

- (v) fortalecer políticas integradas para oferecer programas de desenvolvimento na primeira infância em coordenação com escritórios de assistência social.

Para ampliar os impactos do sistema de proteção social na redução da pobreza, o Brasil poderia considerar:

- (vi) a consolidação das transferências para famílias trabalhadoras (programa Bolsa Família e os subsídios para trabalhadores formais) num benefício universal para crianças combinado a um subsídio adicional por nível de recursos para famílias de renda baixa; isso também ajudaria a reduzir os erros de exclusão sem vazamentos adicionais;
- (vii) a capacitação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para a prestação de serviços sociais de qualidade, com o auxílio de soluções digitais para atividades de rotina.

O financiamento desse conjunto de reformas requer, ao mesmo tempo, o aumento da eficiência e da equidade das despesas gerais com seguridade social. Em primeiro lugar, isso exigirá mais reformas paramétricas para restaurar a sustentabilidade previdenciária no médio prazo, além de continuar a reestruturar as pensões subnacionais dos servidores públicos para que correspondam às condições do setor privado. Algumas reformas adicionais que ajudariam a promover uma melhor adaptação à natureza inconstante do trabalho são: (i) coordenar as pensões explicitamente não contributivas com um modelo de pensão mínima contributiva, para que todos os tipos de trabalhadores sejam mais incentivados a contribuir e cada ano de contribuição conte; (ii) agregar inovações tecnológicas e consolidar cadastros no sistema de prestação de proteção social, com base nas lições aprendidas com a experiência de implementação dos programas de auxílio emergencial durante a pandemia; e, por fim, (iii) reduzir os diferenciais de contribuições e tributos pagos sobre os rendimentos nas diferentes formas legais de trabalho, seja para trabalhadores dependentes, seja para autônomos.⁵²

51 Fietz et al. 2021.

52 Essas reformas são analisadas em mais detalhes no relatório complementar a esta publicação intitulado Proteção Social para o Futuro do Brasil (Banco Mundial e PNUD 2023).

Garantindo o acesso adequado a serviços de infraestrutura

O Brasil ainda precisa fazer muito para que possa proporcionar a todos os cidadãos um acesso adequado aos serviços públicos. Nos últimos anos, o acesso a serviços básicos aumentou de forma incremental, mas em ritmos diferentes em diferentes setores. Por exemplo, em 2019 o acesso à eletricidade já era quase universal no Brasil (Figura 12), como resultado de anos de investimentos em regiões mais pobres e tarifas sociais direcionadas, por meio do programa Luz para Todos, lançado em 2003. Em contrapartida, o acesso à água ainda está longe de ser universal, havendo uma lacuna ainda maior no acesso a redes de esgoto, com consequentes impactos na saúde. Os custos específicos de criação e manutenção de cada política, bem como a sobreposição de competências entre os diversos níveis de governo, ajudam a explicar por que o progresso na cobertura de serviços básicos variou tanto. Garantir o acesso adequado aos serviços públicos para todos é uma prioridade urgente.

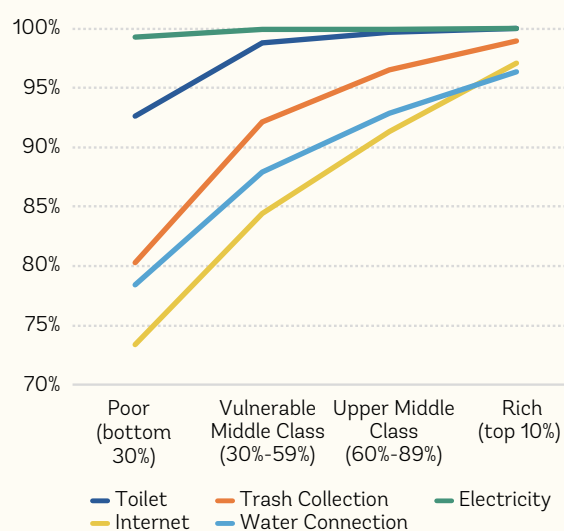
O Brasil investe pouco demais em infraestrutura, o que limita o progresso na garantia de acesso mínimo a serviços básicos e o crescimento da produtividade.

Os gastos com infraestrutura caíram drasticamente ao longo dos anos, de cerca de 4,8% do PIB na década de 1980 para pouco mais de 2% na década de 2010, e apenas 1,6% em 2020. O investimento público brasileiro não é mais suficiente para repor o capital depreciado, tampouco para ampliar o estoque de infraestrutura. No que diz respeito ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a lacuna equivale a cerca de 3,7% do PIB ao ano até 2030⁵³. É necessário um investimento adicional de 0,8% até 2030 (ou 1,2% até 2050) para garantir gastos adequados com mitigação e adaptação às mudanças climáticas⁵⁴. As maiores necessidades de investimentos estão no setor de transportes. Ao longo dos próximos 20 anos, o Brasil poderia se beneficiar se conseguisse redefinir as

prioridades de seu orçamento para melhor sustentar suas despesas com infraestrutura. Uma estratégia abrangente de governança de infraestrutura poderia se fundamentar numa maior ênfase nos gastos com infraestrutura, apoiados por investimentos públicos e privados⁵⁵.

O Brasil tem um dos arcabouços de investimento público-privado mais robustos de todos os países latino-americanos, o que pode representar uma grande vantagem à medida que o país intensificar suas prioridades de infraestrutura. Recentemente, houve progresso na atualização do sistema de gestão da infraestrutura pública do Brasil⁵⁶, mas ainda persistem lacunas significativas, especialmente em nível subnacional, com uma alta variação de qualidade entre os estados e municípios do Brasil. Isso exigirá investimentos significativos em capacitação para apoiar o planejamento e a implementação de infraestrutura no nível subnacional.

► **Figura 12. Acesso a serviços básicos (percentual de famílias), Brasil, 1978–2019**



Fonte: Palomo et al. (2020). Elaborado com base nos dados das PNADs de 1978 a 2013 e da PNADC de 2018 e 2019.

53 Essas reformas são discutidas em detalhes em um relatório que acompanha esta publicação “Proteção Social para o Futuro Brasil” (Banco Mundial e PNUD 2023).

54 Banco Mundial (2022b).

55 Banco Mundial (2022b).

56 Uma grande reformulação do planejamento e da governança da infraestrutura do Brasil foi promovida pelo Decreto 10.526/2020 (BANCO MUNDIAL, 2022b), que desencadeou a institucionalização do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura e a atualização dos planos federais de transporte, energia, recursos hídricos, mobilidade urbana, e telecomunicações. O país avançou nos setores de pesquisa e desenvolvimento de forma mais harmonizada e transparente. O novo modelo de governança instituído pelo Comitê Interministerial de Planejamento de Infraestrutura (CIP-INFRA, 2021) promove a avaliação e priorização de projetos de grande porte com níveis superiores de planejamento baseados em análises socioeconômicas de custo-benefício. Avanços significativos também foram alcançados na disseminação de métodos padronizados alinhados a boas práticas internacionais para a elaboração de projetos (Guia sobre o Modelo de Cinco Dimensões), avaliações ex ante (Guia ACB) e avaliações ex post.

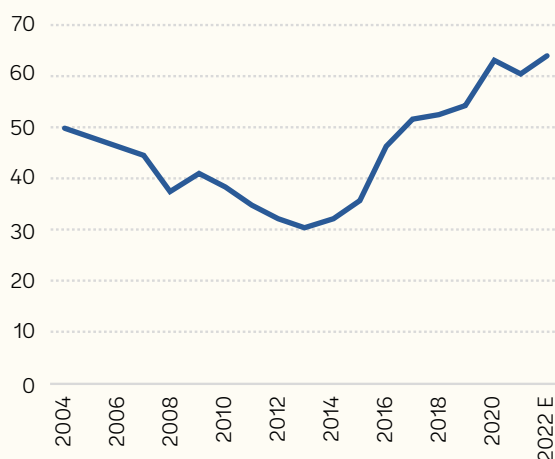
Reformulando o atual espaço limitado da política fiscal de acordo com as prioridades de longo prazo

Com o aumento das obrigações sociais do Estado brasileiro, os gastos públicos cresceram, mas as receitas não acompanharam tal crescimento e tornaram-se cada vez mais regressivas. O aumento do tamanho do setor público nas últimas três décadas deve-se, em grande parte, ao crescimento do número de funcionários públicos locais, o que é, em grande parte, explicado por seu crescente papel como provedores de serviços sociais. Além disso, várias políticas sociais adotadas para proteger os mais pobres, bem como generosos direitos previdenciários, não foram acompanhadas de estratégias de financiamento suficientes, o que levou a um déficit fiscal crescente. De fato, a tributação tornou-se mais regressiva após a redemocratização, e as receitas foram reduzidas por uma série de isenções e deduções. A desigualdade horizontal entre contribuintes com rendimentos semelhantes é a norma, beneficiando sobretudo os trabalhadores autônomos com renda alta e média e os proprietários de capital. O Brasil precisará criar espaço para financiar suas prioridades de desenvolvimento, ao mesmo tempo que torna o orçamento mais progressivo para fortalecer seu contrato social.

Os futuros governos precisarão reconstruir o espaço fiscal para impulsionar o futuro do Brasil. Os níveis de dívida pública são elevados (Figura 13). Atualmente,

► Figura 13. A dívida pública é alta, o que resulta em buffers fiscais limitados.

(percentual do PIB, termos líquidos)



Fonte: Banco Mundial.

o espaço fiscal é adicionalmente limitado pela alta rigidez orçamentária concentrada em pagamentos de pensões, salários de servidores e gastos mínimos obrigatórios com os sistemas públicos de saúde e educação determinados pela Constituição. Como a dívida pública brasileira é maior que a de outros mercados emergentes, o país está gastando uma parcela cada vez maior de seu orçamento com o pagamento de juros. Portanto, apenas uma pequena fração do orçamento é discricionária, o que limita a prestação de serviços públicos tangíveis aos brasileiros mais pobres.

Um arcabouço fiscal confiável é fundamental para garantir a sustentabilidade fiscal. Não há contradição entre sustentabilidade fiscal e outras prioridades, como produtividade, inclusão ou sustentabilidade ambiental. Ao contrário, a sustentabilidade fiscal é uma pré-requisito para atender a outras prioridades. Em 2017, o Brasil adotou o *Teto de Gastos* que limitava o aumento dos gastos primários à inflação passada. Uma crítica à regra é que ela restringia os gastos com investimentos que estava sendo comprimido pela expansão das despesas correntes obrigatórias – especialmente em folha de pagamento e pensões. Ela também foi considerada demasiadamente rígida num mundo com choques cada vez mais intensos, como a pandemia de Covid-19 ou choques climáticos. Assim, diversas exceções para responder a calamidades e choques minaram, cada vez mais, a sua credibilidade. Uma nova regra orçamentária adotada em 2023 é mais flexível e equilibrada, combinando metas de saldo primário – que podem ser alcançadas através do aumento das receitas, bem como da redução das despesas – com limites ao crescimento das despesas primárias. Se implementada de forma adequada, este arcabouço fiscal proporcionará uma âncora para estabilizar a dívida pública, permitindo ao mesmo tempo um maior investimento público.

Apesar da adoção das novas regras fiscais e estrutura fiscal brasileira continua fragmentada.

O novo arcabouço fiscal coexiste com uma “regra de ouro” que, em princípio, limita os empréstimos federais ao equivalente de suas despesas de capital. Além disso, o Brasil possui uma Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece os princípios gerais de um bom planejamento orçamentário. Por fim, o Brasil possui um Marco de Gastos de Médio Prazo incipiente. A consolidação da âncora fiscal, a regra de ouro, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fortalecimento do Marco de Gastos de Médio Prazo dariam ao Brasil um arcabouço fiscal mais robusto, em termos gerais.

Muitos dos gastos futuros serão determinados pela rigidez orçamentária, que aloca a maior parte das despesas nos setores de educação, saúde e previdência.

As regras federais restringem o endividamento subnacional, e a dívida estadual é baixa na maioria dos casos. Estados e municípios enfrentam déficits estruturais em seus sistemas previdenciários públicos e têm, como principais responsabilidades, a prestação de serviços públicos de saúde, educação e segurança. No entanto, o espaço para reformas estruturais tem sido limitado por um contrato social que tende a favorecer a estabilidade dos direitos existentes. Logo, reformas estruturais fiscais são fundamentais para recriar o espaço fiscal necessário para implementar programas de interesse público e permitir que o Brasil molde seu próprio futuro. Ao mesmo tempo, as reformas setoriais analisadas neste relatório são fundamentais para melhorar a qualidade dos gastos.

As despesas com a educação devem continuar a aumentar, apesar da diminuição do número de estudantes.

Devido a seu padrão demográfico, o número de estudantes no Brasil, como em muitas outras economias avançadas⁵⁷, vem caindo nos últimos 15 anos, com exceção da educação infantil e do ensino superior. Apesar dessas mudanças, este relatório projeta que os gastos com educação continuarão a aumentar e a constituir o principal fator explicativo da trajetória de gastos do Brasil nas próximas duas décadas. Isso se deve às regras constitucionais de gastos mínimos obrigatórios. Embora os gastos direcionados tenham aumentado o investimento em educação⁵⁸, as vinculações constitucionais são altamente pró-cíclicas, o que força os governos a aumentar os gastos com educação sem planejamento ou foco em resultados⁵⁹. Elas também implicam uma forte rigidez orçamentária e dificultam um possível ajuste para baixo nas despesas mesmo em face de mudanças demográficas⁶⁰. Dadas essas restrições, será essencial permitir que os recursos da educação sejam alocados estrategicamente entre os níveis, usando os recursos como uma oportunidade para eliminar várias lacunas na educação infantil e no ensino médio e com foco na melhoria da qualidade dos gastos.

No setor de saúde pública, as projeções fiscais indicam um aumento de 1 ponto percentual como parcela do PIB até 2042.

A expectativa é que os gastos do governo com serviços de saúde cresçam de 3,9% para 4,9% do PIB. Como os gastos com saúde tendem a ganhar espaço com o aumento da renda, o aumento projetado do PIB é responsável por mais da metade do aumento projetado dos gastos públicos com saúde, ao passo que as mudanças na estrutura populacional explicam cerca de um quarto da variação. As regras fiscais brasileiras também influenciam os resultados, garantindo alocações crescentes. Em termos reais, os recursos destinados à saúde pública têm uma expansão projetada de 75% e aumento de 56% em termos reais *per capita*. Convertendo pela paridade de poder de compra, os resultados da projeção indicam que o gasto *per capita* com saúde no Brasil chegará a quase US\$ 1.000,00 até 2042.

Ainda assim, os gastos com saúde projetados permanecerão insuficientes, dado o perfil dos usuários de saúde em 2042, a menos que a eficiência dos gastos melhore drasticamente.

A Argentina e o Chile atualmente gastam mais em saúde em termos *per capita* do que o projetado para o Brasil daqui a 20 anos. Com ganhos de eficiência, o Brasil poderia melhorar seus resultados de saúde em 9 pontos percentuais usando o mesmo montante de recursos. Alternativamente, poderia oferecer o mesmo nível de serviços usando 34% menos recursos. Se o Brasil aumentasse gradativamente a eficiência, alcançando a fronteira de eficiência em 2042, o gasto público em saúde como parcela do PIB cairia cerca de 0,6 ponto percentual, apesar do envelhecimento populacional, e chegaria a 3,2% ao final do período. Os ganhos de eficiência são tão significativos que, ainda que presumíssemos uma convergência para 1% de crescimento anual dos custos excedentes, os gastos com saúde pública como parcela do PIB cairiam.

Os programas previdenciários públicos continuam extremamente fragmentados no Brasil e são uma fonte primária de vulnerabilidade fiscal para os governos subnacionais.

A reforma previdenciária de 2019 foi um passo fundamental rumo a um sistema previdenciário mais sustentável. O aumento gradual da

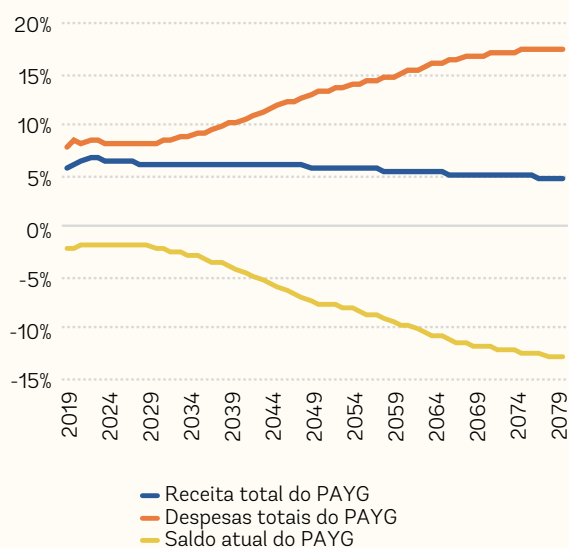
57 A expectativa é que o investimento em educação caia de 4,4% para 3,9% do PIB na França; de 3,5% para 3,1% na Itália; e de 5,5% para 5,1% na Bélgica (EPC/CE, 2021). Esses cálculos preveem um perfil fixo de gastos por idade para a população da UE e projetam como o gasto agregado mudará com o envelhecimento da população. Logo, concentram-se quase exclusivamente no efeito demográfico.

58 A Constituição determina que os estados e municípios devem gastar pelo menos 25% de suas receitas tributárias e transferências em educação, ao passo que o governo federal deveria gastar pelo menos 18%.

59 Loureiro et al. (2020).

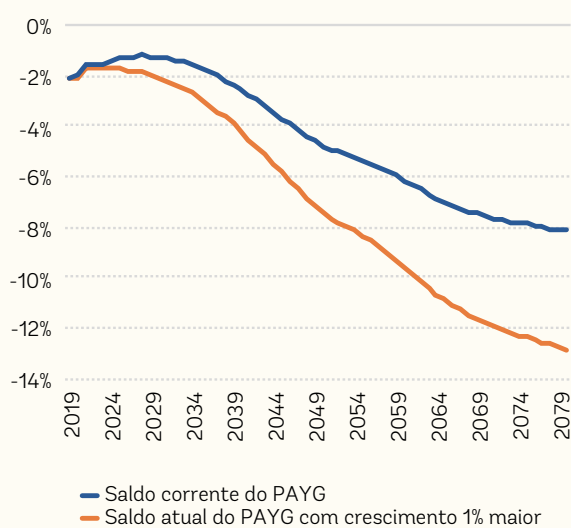
60 A Constituição do Brasil também estipula níveis mínimos de gastos públicos com saúde.

► **Figura 14. Receitas, despesas e déficits projetados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até 2080**



Fonte: Simulações do Banco Mundial baseadas na ferramenta Prost, utilizando dados administrativos do INSS.

► **Figura 15. Déficit simulado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até 2080 segundo cenário de crescimento econômico**



Fonte: Banco Mundial. A figura apresenta dois cenários para o déficit do RGPS: um com premissas básicas de crescimento, e outro com 1 ponto percentual adicional de crescimento econômico. Baseado na ferramenta de simulação Prost.

idade efetiva de aposentadoria afetou principalmente a população de renda mais alta que tende a se aposentar especialmente cedo devido a uma contribuição mais frequente. Entretanto, professores, forças de defesa e segurança, trabalhadores rurais e outras categorias públicas ainda mantêm a opção de se aposentarem mais cedo (muito cedo em comparação a padrões internacionais). A reforma previdenciária estabilizou o déficit até o final da década de 2030; contudo, devido às mudanças demográficas, novos ajustes serão necessários após esse período (figura 14 e figura 15). Uma preocupação mais imediata são os crescentes déficits em muitos sistemas previdenciários do funcionalismo público subnacional, que devem piorar em pelo menos dez estados e impossibilitar o uso de receitas públicas para serviços sociais, infraestrutura e investimentos nas gerações mais jovens. A complexidade de se reformarem direitos em vigor, mesmo num contexto de recursos fiscais muito restritos, é um bom exemplo da economia política dos “muitos Brasis” e da importância de se construir uma visão compartilhada para investir no futuro do país.

Será necessário um pacote de intervenções, além de diversas reformas dos benefícios, para alcançar soluções duradouras para a sustentabilidade do sistema previdenciário. Em nível subnacional, além

de reduzir os privilégios vigentes que beneficiam as novas coortes, várias políticas e ações podem ajudar a reduzir os gastos nos mais de 2 mil sistemas previdenciários subnacionais, tais como: aprimoramentos das políticas de recursos humanos para funcionários públicos, gestão de ativos mais eficaz e investimentos em sistemas de informação que corrijam erros, sobreposições e ineficiências. Além disso, embora a reforma dos benefícios possa, às vezes, ser politicamente difícil, outras medidas para retirar subsídios injustificados incluem níveis crescentes de contribuições, bem como reformas do imposto de renda de pessoa física (IRPF), que continua a oferecer isenções regressivas sobre as rendas previdenciárias. Além dos parâmetros de benefícios, no médio prazo, a sustentabilidade previdenciária também requer a obtenção de uma densidade contributiva mais regular e substancial da população; desse modo, a busca pelo aumento do nível de emprego formal na economia e o crescimento salarial no setor privado podem fazer uma diferença importante. No entanto, é necessário que os parâmetros de contribuições e benefícios sejam consistentes com regimes de pensões que equilibrem os objetivos de adequação e sustentabilidade, uma vez que qualquer novo aumento de contribuintes (ou seja, formalização de trabalhadores) implica benefícios futuros.

A sustentabilidade fiscal também pode ser aprimorada com a reforma do sistema tributário

Há muitas oportunidades para aumentar a progressividade do sistema de arrecadação de receitas no Brasil. A estrutura tributária do Brasil, excessivamente dependente de impostos indiretos e tributos sobre a folha de pagamento, foge dos padrões internacionais: sua receita está fortemente concentrada em impostos sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamento, que representam respectivamente 43% e 24% da carga tributária. A tributação da renda representa apenas 8% da receita tributária total, o que é um valor relativamente baixo quando comparado à média da OCDE, e os impostos sobre a propriedade ou a riqueza representam ainda menos⁶¹. Essa estrutura regressiva prejudica a população mais pobre, que gasta uma parcela maior de sua renda com consumo. Além disso, se analisarmos a composição do imposto de renda, o Brasil arrecada relativamente mais com imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ) que com o IRPF.

A sustentabilidade fiscal também pode ser aprimorada com a reforma do sistema de impostos indiretos. Especialmente no âmbito estadual, as regras atuais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estão no centro da “guerra fiscal” entre os estados, prejudicando as receitas públicas e o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais e piorando a alocação dos fatores de produção. Contrariamente aos padrões internacionais, o ICMS segue o princípio da origem, ou seja, a arrecadação do imposto vai para o estado onde o produto foi produzido, e não onde é consumido. A autonomia dos estados para definir suas alíquotas de ICMS por atividades cria um incentivo para que eles ofereçam descontos fiscais a fim de atrair atividades econômicas mais flexíveis. Esse tipo de competição tributária é um instrumento extremamente distorcivo de desenvolvimento regional, pois as empresas escolherão sua localização com base em benefícios fiscais ao invés vez de alocarem sua produção em estados onde esta seria mais

eficiente⁶². O fundamento para a guerra fiscal deixaria de existir caso os impostos indiretos seguissem o princípio do destino e a base e as taxas tributárias fossem harmonizadas entre os estados, eliminando a possibilidade dos estados concederem tratamento especial a algumas atividades. A atual proposta de reforma tributária atinge esse objetivo. Essa reforma ainda teria adicionalmente o benefício de permitir que os governos locais se concentrassem em abordagens mais produtivas para o desenvolvimento regional, ao invés de se envolverem numa competição fiscal do tipo “empobrecer o vizinho”.

O Brasil tem espaço para tornar o IRPF mais progressivo. A simples elevação das alíquotas de imposto de renda para os contribuintes mais ricos teria pouco efeito no combate à desigualdade no Brasil, uma vez que as principais fontes de renda dos ricos, como rendas recebidas por proprietários de empresas, os dividendos e os rendimentos de aplicações financeiras, são atualmente isentas de impostos⁶³. Portanto, o país deveria harmonizar a tributação do rendimento nas diferentes bases de tributação — renda pessoal, empresarial e de capital — para evitar manobras fiscais como a transferência de resultados (*income shifting*). Os lucros não apenas devem estar sujeitos ao IRPF, mas também devem ser tributados em nível pessoal, descontados os impostos pagos dentro da empresa. Além disso, devem ser mitigadas as diferenças fiscais entre os rendimentos do trabalho e do capital⁶⁴.

Por fim, a natureza dinâmica do trabalho exige a reforma da folha de pagamento para incentivar vínculos empregatícios formais e estáveis. Os impostos que não estão diretamente relacionados a benefícios contributivos para o empregado devem ser retirados da folha de pagamento e transferidos para outras bases tributárias de forma neutra em termos de receitas⁶⁵. As contribuições previdenciárias de categorias favorecidas, como os trabalhadores autônomos e a camada superior dos atuais beneficiários do regime especial de microempresários, poderiam equiparar-se às dos assalariados. Essas medidas podem estabelecer uma relação clara entre o valor das

61 Gobetti e Orair (2016).

62 Appy (2015).

63 Gobetti e Orair (2016).

64 Por exemplo, Orair e Gobetti (2016) sugerem a adoção de um modelo dual, como o que é usado na Escandinávia e no Chile, em que os retornos normais de capital seriam tributados em nível empresarial por meio do IRPJ, ao passo que os retornos supernormais seriam tributados em nível individual na forma de impostos sobre dividendos. Como referência para calcular os retornos normais, pode-se usar a taxa Selic em conjunto com os métodos atualmente usados para calcular os juros sobre o capital privado (BANCO MUNDIAL, 2018).

65 Gobetti e Orair (2016). Banco Mundial (2022b).

contribuições incidentes sobre a folha de pagamento e os benefícios recebidos pelos trabalhadores formais⁶⁶. Sem essa ligação, as contribuições sobre a folha de pagamento são vistas apenas como mais um imposto utilizado para financiar despesas governamentais, o que desincentiva a formalização, na medida em que os trabalhadores não verão nenhum benefício em ser empregados formais.

66 Appy (2015).

3. Construindo um contrato social inclusivo



Um novo contrato social exigirá e viabilizará, ao mesmo tempo, a participação de todos os brasileiros. Permitir que mais brasileiros contribuam para a economia do país pode ajudar a construir uma sociedade mais próspera e inclusiva nos próximos 20 anos. Isso exigirá a superação do legado histórico de exclusão, enraizado em seu modelo de desenvolvimento inicial, que inclui um longo período de escravidão. Contudo, nas últimas décadas, os políticos tenderam a concentrar-se mais nos benefícios de curto prazo para grupos de interesse organizados e restritos que em reformas e investimentos em bens públicos que levam anos para produzir benefícios para um público mais amplo. O resultado tem sido, muitas vezes, escolhas políticas que não abordam ou até agravam as desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Construir confiança social e capacidade civil aumentaria o alinhamento a reformas associadas a um contrato social mais inclusivo. O aumento da confiança facilita a ação coletiva e fortalece os laços de cidadania (solidariedade) que podem levar as pessoas a aceitarem mudanças e custos (por exemplo, impostos) que melhorem a vida dos outros e os beneficiem mais num futuro incerto. Organizações e instituições que facilitem a resolução de dilemas de ação coletiva, que reduzam a desconfiança e que estimulem o comportamento cívico são importantes para fortalecer progressivamente a capacidade social do Brasil para enfrentar os desafios futuros. Isto implica um papel

fundamental para as agências governamentais, mas também para as organizações não governamentais e o setor privado.

Entre vários aspectos da interação Estado-sociedade no Brasil, três parecem centrais para melhorar a forma como os sucessivos governos respondem às demandas dos cidadãos. Em primeiro lugar, as promessas políticas nos últimos tempos concentraram-se, na sua maioria, em despesas adicionais do governo, com menos ênfase na reforma da concepção institucional e dos mecanismos de implementação, incluindo os incentivos para aumentar a qualidade das políticas através dos agentes executores. Em segundo lugar, os políticos concentram-se frequentemente em benefícios de curto prazo para indivíduos e grupos bem organizados, em vez de investimentos de longo prazo em bens públicos e reformas complexas que levam anos para amadurecer. Terceiro, os políticos têm sido demasiado relutantes em desafiar o poder de grupos de interesses bem posicionados que podem facilmente capturar grandes porções de despesa pública e muitas vezes pertencem a instituições que necessitam de renovação para produzir melhores resultados. O resultado é que os políticos têm apenas um conjunto restrito de escolhas políticas para responder às pressões dos cidadãos, e fazem-no de forma que exacerbam as desigualdades sociais, econômicas e políticas na sociedade brasileira.

Uma das chaves para aumentar a confiança é a criação de incentivos para comportamentos confiáveis. Em primeiro lugar, as reformas da administração pública e do Judiciário podem reduzir as assimetrias de poder que diminuem a confiança nos setores público e privado. Essas reformas devem garantir que empresas e cidadãos tenham acesso a resoluções judiciais e administrativas previsíveis e rápidas para eventuais controvérsias (entre si, ou com o governo). Em segundo lugar, as assimetrias de informação podem ser enfrentadas exigindo que os órgãos públicos comuniquem cuidadosamente suas decisões e assumam a responsabilidade por essas decisões e suas consequências. Em terceiro, os governos devem integrar preocupações sobre confiança, cidadania e inclusão a seus programas, promovendo reformas que gerem confiança, como a transformação digital na administração da política fiscal, a administração uniforme de políticas tributárias e regulatórias e plataformas de engajamento de várias partes interessadas e cidadãos.

Fornecer aos estados e municípios mecanismos de governança e responsabilização é particularmente importante para promover melhorias nos serviços públicos. Como o Brasil depende de governos locais para fornecer serviços públicos essenciais – como ensino fundamental e médio, saúde e assistência social –, a qualidade das administrações subnacionais é importante para muitos dos serviços com os quais os cidadãos mais se preocupam. No entanto, os esforços a nível federal são muitas vezes perdidos em níveis locais, pois as instituições municipais são mais vulneráveis à captura por interesses políticos e outras intervenções que causam distorções⁶⁷. Em comparação a alguns países pares, como Argentina e Colômbia, o Brasil é geralmente visto como um país que conseguiu criar com sucesso um quadro profissional de gestores federais capaz de implementar políticas econômicas e sociais complexas. No entanto, nos níveis estadual e municipal, as administrações tendem a ser mais politizadas e heterogêneas. Por exemplo, as escolas que adotam um sistema de nomeação política de seus diretores apresentam desempenho inferior ao daquelas que usam protocolos técnicos meritocráticos. A corrupção em nível municipal no Brasil também pode ser controlada por meio de ferramentas que tornem as informações mais acessíveis, e o escrutínio pelas comunidades, menos custoso⁶⁸.

Devem ser abertos mais espaços para a participação e representação cívica de grupos historicamente excluídos, de forma a apoiar reformas que exijam coalizões de base ampla. Esse processo começa com o fortalecimento de órgãos e espaços que permitam que a classe média vulnerável e os pobres, aqueles que apresentam os níveis mais baixos de confiança interpessoal em nossa avaliação, melhorem seu capital social e sua capacidade de contribuição. A filantropia e o financiamento público transparente de instituições que prestam serviços aos vulneráveis, inclusive instituições de base que lhes deem voz, são, portanto, importantes para reconstruir as bases do capital social dilaceradas por desigualdades históricas. O engajamento político de instituições que gozem da confiança dos cidadãos à margem do contrato social é particularmente importante para construir uma narrativa compartilhada e aumentar a compreensão dos benefícios de reformas específicas. Isso é especialmente necessário para o alinhamento às políticas que beneficiarão as gerações futuras.

Promover uma maior compreensão da sociedade sobre os desafios gerados por futuras megatendências e seus impactos transversais pode aumentar o senso de urgência para reformas mais amplas. Por exemplo, durante a inesperada crise da Covid-19, grandes grupos do Congresso atuaram em conjunto para garantir recursos para o amplo apoio oferecido a quase metade da população por meio do Auxílio Emergencial temporário. O programa incluiu muitos beneficiários não pobres atípicos, como, por exemplo, autônomos de classe média, que nunca haviam se inscrito no Cadastro Único. É bastante provável que a experiência tenha impactos duradouros para uma questão altamente contestada: o tamanho da rede de segurança permanente para os pobres. O novo programa Bolsa Família será significativamente superior ao que era concedido antes da Covid-19, o que pode ajudar a promover a inclusão, desde que permaneça fiscalmente acessível e absorva programas menos eficientes. Da mesma forma, muitas reformas recomendadas neste relatório exigem uma ampla compreensão dos fatos e riscos associados ao futuro, bem como de sua natureza transversal na sociedade, incluindo as mudanças climáticas e os benefícios de se investir mais na preparação para desastres.

67 Ver Colonnelli, Prem e Teso (2020); e Rougier, Combarnous e Fauré (2021).

68 Ferraz e Finan (2008, 2011); Brollo e Nannicini (2012); Casselli e Michaels (2013).

4. Quatro futuros alternativos para o Brasil



São concebíveis quatro futuros alternativos para o Brasil. Sem reformas, o Brasil tende a estagnar. O primeiro cenário apresenta uma narrativa de como a história poderia se desenrolar até 2042 no contexto de uma reforma que não gerasse avanços em termos de inclusão, produtividade ou sustentabilidade.

► **CENÁRIO 1: Equilíbrio de nível baixo: produtividade e inclusão limitadas, com degradação ambiental**

A manutenção do velho estilo de governar e a rejeição de reformas fundamentais entre 2022 e 2042 resultaram numa perspectiva sombria para o Brasil. Após anos de uma prestação de serviços altamente desigual e uma baixa geração de empregos (principalmente no setor informal), o país está se aproximando de uma nova crise. Os ricos ficaram cada vez mais ricos e, com a desigualdade atingindo novos picos, há uma forte inquietação na sociedade e a população parece ter perdido a fé no governo e nos formuladores de políticas públicas. A classe média e os pobres estão fartos da falta de progresso, da diminuição das oportunidades de trabalho e do aumento da desigualdade, o que os torna muito mais suscetíveis ao populismo e a políticas clientelistas.

O Brasil continuou a se especializar na produção agrícola. O “Arco do Desmatamento” continuou a se expandir na Amazônia, destruindo muitos habitats naturais. Após o primeiro ponto de inflexão ter sido alcançado na década de 2030, as secas que afetam a agricultura e a geração elétrica tornaram-se muito mais frequentes. Dada a forte dependência do Brasil da energia hidrelétrica, as consequências foram graves para toda a população. Os pobres são afetados de forma desproporcional e sofrem frequentes apagões, o que agrava ainda mais sua situação precária. A criação de empregos é baixa e tende a ocorrer no setor informal, aumentando a criminalidade, a insegurança e a pobreza extrema.

Como a economia permaneceu fraca e improdutiva por muitos anos, os choques — de mercados globais de commodities, desastres naturais e tensões políticas internas — têm efeitos desproporcionais sobre os pobres. Os protestos em massa tornaram-se mais frequentes, levando à violência, à destruição de riquezas e à disseminação do medo. O governo tenta apaziguar os eleitores tomando empréstimos nos

► CENÁRIO 1: continue

mercados de crédito internacionais, mas as obrigações previdenciárias não reformadas e as taxas de juros crescentes anulam essas tentativas. A dívida atingiu níveis insustentáveis e um choque em qualquer parte do orçamento pode desencadear um colapso.

A Quarta Revolução Industrial, que avançou em muitos países com exceção do Brasil, deixou o país na periferia do mundo desenvolvido. Dada a proliferação do setor informal e de uma elite política corrupta, o país tornou-se um paraíso para negócios ilegais, insustentáveis e questionáveis, o que esgota ainda mais seus recursos naturais e o torna pouco atraente para investimentos externos em inovação. Essas tendências enfraqueceram a posição do Brasil nos mercados internacionais e o deixaram praticamente isolado das oportunidades econômicas emergentes.

A inclusão é fundamental para que o Brasil se torne uma sociedade mais igualitária. No entanto, sem o aumento da produtividade, o progresso será limitado. Isso é expresso no segundo cenário para 2042, em que as reformas se concentrariam em áreas cruciais, como a melhora da proteção social e da educação. Todavia, sem uma demanda por trabalhadores, a redução da pobreza seria limitada, e a classe média se tornaria mais precária. O abandono de um modelo de crescimento extrativista seria mais difícil numa economia estagnada, e o Brasil permaneceria pouco competitivo e teria dificuldades para se integrar às cadeias globais de valor.

► CENÁRIO 2: Progresso na inclusão sem ganhos de produtividade

Após as amplas medidas do governo brasileiro para fortalecer a inclusão, a educação e a prestação de serviços, a agitação inicial da população diminuiu. Esforços contínuos para garantir gastos tributários mais igualitários e para manter a sustentabilidade da dívida fortaleceram o contrato social, mas foram insuficientes para estimular reformas de produtividade. O foco do Brasil na redistribuição dos ricos para os pobres não é suficiente para operar num mundo altamente tecnológico e produtivo sem que sejam introduzidas melhorias sérias na economia. A falta de progresso nas reformas estruturais e na modernização manteve o antigo *status quo* e as velhas relações institucionais que continuam a impedir uma transformação social de longo alcance. Embora alguns brasileiros tenham se beneficiado dessas novas políticas inclusivas, eles estão desiludidos com as perspectivas de seu país. Isso, combinado a desigualdade geográfica, uma vez que os ganhos de produtividade estão concentrados principalmente nas regiões urbanas, resulta que a estabilidade social não é garantida.

Ao longo de duas décadas, a educação melhorou para a maioria das pessoas no país, mas o pouco crescimento ainda significa que a demanda por mão de obra qualificada é baixa. No geral, o mercado de trabalho apresenta um quadro misto: no ambiente interno, os prêmios para a qualificação diminuíram, os empregos cresceram modestamente, a desigualdade caiu, mas o crescimento geral dos salários permaneceu limitado. Como os ganhos de produtividade foram limitados a alguns setores, muitos trabalhadores qualificados são forçados a aceitar empregos de baixa qualificação, aumentando a vulnerabilidade da classe média e, conseqüentemente, sua frustração.

Os baixos índices de inovação tecnológica e crescimento da produtividade não tornaram o Brasil mais competitivo nos mercados internacionais, deixando-o à margem das cadeias produtivas internacionais. O Brasil continua a ser uma economia exportadora de *commodities* de baixa tecnologia.

► CENÁRIO 2: continue

Devido à manutenção do foco nas exportações de *commodities*, as pressões sobre o “Arco do Desmatamento” na Amazônia continuaram. No entanto, a sociedade mais inclusiva e confiante do Brasil sente uma responsabilidade conjunta de proteger seus bens públicos, inclusive sua excepcional biodiversidade, ao mesmo tempo que contribui positivamente para a agenda global de combate às mudanças climáticas. Isso se traduziu em instituições mais fortes para proteger a Amazônia e tornou os brasileiros consumidores mais sustentáveis, atenuando um pouco o desmatamento. Todavia, sem um ganho de produtividade, o Brasil não consegue alavancar suas oportunidades nas cadeias de valor verdes, fora do setor de *commodities*.

Embora tenham sido evitados os pontos de inflexão na Amazônia, os choques climáticos permanecem graves, e o crescimento limitado da produtividade limita a receita do governo para investir em medidas significativas de adaptação.

Apesar dos avanços positivos em termos de inclusão, educação e tributação, o baixo crescimento da produtividade não produziu um aumento considerável do bem-estar da população em dificuldades, tampouco promoveu mudanças suficientes no ambiente político para estimular reformas estruturais. Mesmo que a velha elite tenha abdicado de certos privilégios e rendas, que agora são usados de forma mais produtiva, ela ainda detém o controle da maioria das iniciativas de transformação econômica. Como a população não obteve muito benefício financeiro das reformas, os brasileiros ficaram menos entusiasmados com o futuro e menos confiantes nas instituições formais, perpetuando o ambiente de baixa reforma e deixando o Brasil num estado de estagnação.

A produtividade é fundamental para aumentar a renda geral e ajudar a transição da economia rumo a um modelo de crescimento mais sustentável. No entanto, a produtividade por si só não promove necessariamente a inclusão. No terceiro cenário, os ricos se beneficiariam desproporcionalmente do crescimento econômico. O aumento da desigualdade num país já desigual só poderia ser sustentado por meio de governos mais autoritários — ou pela reversão da inclusão.

► CENÁRIO 3: Progresso na produtividade sem inclusão e sustentabilidade

Nas duas décadas que antecederam 2042, o Brasil implementou com sucesso uma vasta gama de medidas para aumentar sua produtividade. A ascensão de uma nova era digital aumentou as esperanças da população e, à medida que a economia passava das *commodities* para a produção urbana, os brasileiros viram com orgulho o desmatamento da Amazônia diminuir gradualmente. Contudo, esse sucesso econômico inicial veio às custas de um lento progresso na inclusão, que foi negligenciada por vários governos. Como resultado, o Brasil viu-se profundamente dividido, com as elites cada vez mais ricas, os pobres cada vez mais desesperados e a classe média vulnerável caindo na pobreza — uma conjuntura desarticulada mantida unida pelos remanescentes de sua antiga identidade nacional. Embora alguns brasileiros, especialmente da classe média alta, desfrutem de salários mais altos devido ao aumento da produtividade e ao acesso a novas oportunidades, como o comércio digital de serviços em escala global, a divisão cultural e econômica entre os pobres e todos os outros separa a população em enclaves que vivem em realidades paralelas promovidas pela digitalização generalizada.

► CENÁRIO 3: continue

O desenvolvimento da economia digital deu origem a novas tecnologias que estão substituindo a mão de obra não qualificada e aumentando a já extrema desigualdade salarial. Assim, o espaço digital, agora acessível a todos, fragmentou-se em câmaras de eco de teorias da conspiração. Os pobres desencantados lutam para encontrar empregos na nova economia, o que leva a um aumento ainda maior da pobreza. As elites desfrutam dos benefícios materiais das novas indústrias no Sul e Sudeste, mas permanecem insensíveis ao sofrimento do restante da população nas regiões Norte e Nordeste.

Para suprimir o crescente descontentamento e manter o *status quo* discriminatório, o governo tornou-se mais autoritário e tem reprimido manifestações políticas *offline* e *online* — por meio de campanhas de desinformação reais e digitais. Além do Sudeste em desenvolvimento, regiões agrícolas como Mato Grosso estão conseguindo subir na cadeia de valor, mas as regiões mais pobres estão em declínio por não serem competitivas, o que resulta numa emigração em massa para os centros urbanos do Sudeste que, por terem descuidado da inclusão, não estão preparados para acolher o fluxo de migrantes. Os distúrbios sociais e o aumento da desigualdade criam novas tensões na sociedade.

Embora o governo brasileiro tenha inicialmente conquistado o apoio político e financeiro da comunidade internacional, sua negligência com os pobres e suas medidas autoritárias para acalmar o descontentamento afastaram muitos parceiros internacionais. Apesar de o Brasil ter sido reconhecido por reduzir o desmatamento da Amazônia e ter aproveitado algumas oportunidades da indústria verde num mundo descarbonizado, as tendências autoritárias do governo geraram preocupações entre os consumidores e investidores globais, restringindo o potencial de comércio global e de IED.

O quarto cenário combina produtividade, inclusão e sustentabilidade. A renda cresceria para todos, especialmente para as camadas mais pobres da sociedade. As pressões sobre o meio ambiente diminuiriam, e um modelo de crescimento menos extrativista aliado a instituições fortes e capazes de proteger as riquezas naturais da sociedade reverteria a degradação ambiental. Este é o cenário em que o Brasil adotaria novas tecnologias (fomentando a produtividade e combatendo os impactos do envelhecimento, sem necessariamente aumentar a desigualdade); se integraria às cadeias globais de valor; aproveitaria as oportunidades da descarbonização global; reduziria suas emissões e se tornaria mais resiliente às mudanças climáticas; diminuiria a desigualdade; e celebraria sua diversidade em uma democracia vibrante. É o cenário que valeria a pena comemorar quando o Brasil completar 220 anos de história!

► CENÁRIO 4: Equilíbrio de nível alto: um Brasil próspero, inclusivo e sustentável

Após um Brasil outrora altamente desigual ter reconhecido a diversidade de seu povo, ouvido as vozes dos pobres e garantido a todos um melhor acesso à infraestrutura básica e aos mercados de crédito, as divisões entre os grupos sociais diminuiriam substancialmente. Como resultado, a confiança dos brasileiros nas instituições governamentais e uns nos outros melhorou gradualmente, e a crença num futuro compartilhado mais promissor foi fortalecida. Isso forneceu uma base sólida para reformas ambiciosas na educação, no Estado de bem-estar social e na governança do setor privado.

O anseio da sociedade por um país próspero e estável tornou-se realidade nos últimos anos. Com o crescimento da produtividade sustentado pela concorrência, pela inovação e por um contrato social mais forte, os benefícios das mudanças tecnológicas e da melhoria da educação foram sentidos pela maioria da população. Embora o Brasil tenha mantido sua diversidade — social, econômica e política — os muitos Brasileiros se aproximaram.

Os objetivos dos atores políticos tornaram-se mais alinhados e voltados à prosperidade da nação (e não apenas a interesses estreitos) devido à nova norma social que busca promover a inclusão e a equidade intergeracional. Tudo isso melhorou o ambiente de negócios e elevou o investimento público em infraestrutura econômica e social, tornando a economia mais aberta. Um recém-adquirido senso de estabilidade, pertencimento e comunidade entre os brasileiros fortaleceu as instituições formais por meio do amplo apoio da população e aumentou o apoio público por meio de ações governamentais que elevam os níveis de prosperidade. O brasileiro hoje investe em si mesmo e em sua sociedade, com otimismo em relação a suas próprias perspectivas e às de seu país.

Ao aprovar reformas cruciais que aumentaram os retornos dos investimentos em educação, introduziram um sistema tributário mais eficiente e progressivo e melhoraram a equidade e a sustentabilidade da proteção social, o governo brasileiro transformou o contrato social numa relação estável e produtiva com a população. Reformas estruturais essenciais levaram ao crescimento harmonioso da produtividade e a mudanças tecnológicas em toda a sociedade. A informalidade diminuiu consideravelmente à medida que a qualidade dos empregos melhorava e o sistema tributário aumentava os benefícios da formalização.

Avanços políticos, sociais e macroeconômicos promoveram um ciclo de mudanças positivas em diversos setores da economia brasileira. O forte crescimento do emprego reduziu a pobreza e trouxe investimentos muito necessários para as favelas. As contas fiscais melhoraram devido a um orçamento sustentável e a um crescimento econômico estável, gerando espaço para uma série de investimentos públicos em educação, proteção social e adaptação às mudanças climáticas, entre outros. Em geral, os brasileiros têm uma educação melhor e podem aplicar suas habilidades numa economia em crescimento. Eles estão mais engajados politicamente, desfrutam de proteção social e condições econômicas mais estáveis e se sentem mais saudáveis e felizes.

No cenário internacional, o Brasil está mais integrado à economia mundial, e sua base de exportação diversificou-se consideravelmente, indo além das commodities. O país tornou-se um grande exportador de produtos manufaturados verdes, beneficiando-se da alta demanda por produtos de baixo carbono em todo o mundo. A nova matriz de energia verde brasileira e suas baixas emissões ligadas ao uso da terra aumentaram consideravelmente a produtividade e a competitividade do país nos mercados internacionais. Como resultado do aumento da cooperação internacional, os brasileiros agora são participantes ativos do comércio internacional e das cadeias de suprimentos globais, abrindo novas fronteiras e possibilidades de crescimento em todos os setores da economia.

O Brasil voltou a ser um pioneiro no combate às mudanças climáticas. Instituições fortes apoiam sistemas eficazes de precificação de carbono, valorizando florestas naturais e promovendo o crescimento econômico baseado na produtividade em vez da extração de recursos. Isso ajudou a evitar com sucesso a chegada a um ponto de inflexão na Amazônia. O Brasil é parte integrante da economia e dos ecossistemas mundiais.

O que o futuro reserva para o Brasil? Não sabemos. Este relatório apoiará um diálogo sobre os múltiplos desafios que os brasileiros precisam enfrentar para alcançar um crescimento mais elevado e sustentado com maior produtividade, melhor inclusão e sustentabilidade. A Tabela 2 apresenta um conjunto de prioridades políticas para que o país comece a se preparar para o melhor cenário possível. Os desafios relacionados à implementação de políticas públicas que apoiem esses objetivos não devem ser subestimados. Seu enfrentamento eficaz exige uma forte visão estratégica, coordenação de políticas e capacitação estatal. Uma mensagem-chave deste relatório é que o futuro ainda não foi escrito. O Brasil tem muitas oportunidades geradas por sua diversidade (os muitos Brasis), suas capacidades econômicas, sua engenhosidade e seus excepcionais recursos naturais. Há muito espaço para os brasileiros construírem o futuro que desejarem.

► **Tabela 2. Políticas e reformas que este relatório considera prioritárias para a construção de um círculo virtuoso**

Tema	Objetivo	Prioridade
Inclusão social e econômica	Aumentar a eficiência e progressividade das transferências sociais.	• Otimizar o modelo e sustentabilidade do sistema previdenciário.
		• Otimizar o modelo dos programas de seguro-desemprego.
		• Consolidar e melhorar a progressividade das transferências sociais para as famílias trabalhadoras.
	Instituir um sistema tributário mais eficiente e progressivo.	• Harmonizar a tributação da renda em diferentes bases tributárias e remover isenções para dividendos e rendimentos previdenciários. • Eliminar isenções fiscais regressivas e ineficientes.
Capital humano, poupança/ investimento e produtividade	Recolocar o aprendizado e a qualificação no caminho certo.	• Melhorar a qualidade da educação por meio de reformas de governança, elevação da qualidade de ensino e um currículo com foco maior em competências/habilidades.
		• Recuperar as perdas de aprendizagem ocorridas durante a pandemia de Covid-19.
		• Reduzir as taxas de abandono e evasão escolar com intervenções multissetoriais.
	Fortalecer as políticas que promovem a extensão da idade produtiva e a inclusão econômica.	• Apoiar transições no mercado de trabalho e a transformação verde por meio de um mercado de trabalho ativo e de programas de inclusão econômica.
		• Melhorar a cobertura e o alcance dos sistemas de aprendizagem continuada.
		• Melhorar a proteção dos trabalhadores por meio de reformas do seguro-desemprego e de benefícios trabalhistas.
		• Aumentar a contribuição do setor privado para a inclusão econômica por meio de políticas mais robustas de diversidade e inclusão nas estruturas de governança corporativa.
Crescimento econômico e empregos	Desenvolver um arcabouço fiscal confiável.	• Restabelecer uma âncora fiscal confiável.
	Acelerar a produtividade, o crescimento e a criação de empregos.	• Avançar na integração regional e nas negociações comerciais com a UE e outras economias.
		• Reduzir barreiras ao comércio e ao investimento em serviços.
		• Melhorar o ambiente de negócios e promover inovação e adoção de novas tecnologias.
		• Reformar a tributação do consumo.

► Tabela 2. continue

Tema	Objetivo	Prioridade
Sustentabilidade ambiental	Combater o desmatamento ilegal.	• Impedir a grilagem de terras.
		• Fortalecer a governança territorial e florestal.
		• Promover meios de subsistência florestais sustentáveis.
	Promover agricultura, indústrias e cidades resilientes e inteligentes em termos de clima.	• Expandir a agricultura inteligente em termos de clima.
		• Descarbonizar o setor energético.
		• Tornar mais verdes as cidades e seus sistemas de transporte.
Realizar intervenções em toda a economia.	• Adotar um sistema nacional de comércio de emissões.	
	• Considerar a introdução de um tributo sobre o carbono e iniciar a eliminação gradual de subsídios para atividades intensivas em emissões.	
	• Apoiar as famílias na gestão da transição climática.	
Recursos públicos	Melhorar a gestão dos salários e pensões do setor público.	• Aumentar o número de entidades subnacionais que adotam reformas previdenciárias abrangentes.
		• Adotar uma reforma administrativa para reduzir o prêmio salarial e modernizar as práticas de gestão de recursos humanos do setor público.
	Acelerar a produtividade, o crescimento e a criação de empregos	• Rever as políticas de inovação com baixo desempenho.
		• Aumentar o volume de financiamento em infraestrutura para eliminar lacunas de investimento.
		• Modernizar a infraestrutura e sua gestão.
Contrato social	Aumentar a confiança das pessoas na capacidade do Estado de cumprir suas promessas.	• Implementar mecanismos de governança para melhorar a prestação de contas e a transparência.
		• Implementar mecanismos que reduzam os incentivos à corrupção.
	Aumentar a confiança das pessoas na capacidade do Estado de mantê-las seguras.	• Limitar o acesso a armas de fogo e munições.
		• Reduzir fatores de risco ambientais e individuais para a violência.
		• Implementar intervenções comunitárias transversais que permitam a resolução de conflitos por meio de negociação e de procedimentos não violentos.
	Reduzir a fragmentação social.	• Reduzir a disseminação de narrativas baseadas em desinformação e notícias falsas.
		• Promover reformas que construam confiança, cidadania e inclusão.

Referências

- Acemoglu, D., e J. A. Robinson. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press.
- Acemoglu, D., e Restrepo, P. 2019. "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor." *Journal of Economic Perspectives* 33 (2): 3–30.
- Albrieu, R., C. B. Lopez, M. Rapetti, J. C. Ferraz, J. N. de Paiva Britto, D. Kupfer, e J. Torracca. 2019. "The Adoption of Digital Technologies in Developing Countries: Insights from Firm-level Surveys in Argentina and Brazil." Working Paper 6/2019, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- Almeida, R., Anazawa, L., Menezes Filho, N., e Vasconcellos, L. 2015. "Investing in Technical & Vocational Education and Training: Does It Yield Large Economic Returns in Brazil? Policy Research Working Papers." Banco Mundial.
- Almeida, R. K., e Packard, T.G. 2018. *Skills and Jobs in Brazil: An Agenda for Youth*. International Development in Focus Washington, DC: World Bank.
- Amaral, N., Eng, Ospino, C. Pages, Rucci, G., e Williams, N. 2018. "How Far Can Your Skills Take You? Understanding Skill Demand Changes Due to Occupational Shifts and the Transferability of Workers across Occupations." Technical Note, Labor Markets and Social Security Division, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Andrews, M., Pritchett, L., e Woolcock, M. J. V.. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Appy, B. 2015. "Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado." *Interesse Nacional*. 8 (31).
- Appy, B. 2017. "Tributação e Produtividade no Brasil." In *Anatomia da produtividade no Brasil*, edited by R. Bonelli, F. Veloso, and A.C. Pinheiro. Rio de Janeiro: Elsevier, FGV/IBRE.
- Arretche, M. 2018. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: A Inclusão dos Outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33 (96).
- Banco Mundial. 2006. "Brazil - Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy". Report No. 36525. Washington, D.C.:
- Banco Mundial. 2017. *A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil : Volume 1 - Overview (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview>
- Banco Mundial. 2018. *For a fair adjustment with shared growth. An agenda of reforms for Brazil*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099750011232222292/pdf/P16851001a97fa0a90b368072b11ef8e5dc.pdf>
- Banco Mundial. 2021. *Social Contracts for Development: Bargaining, Contention, and Social Inclusion in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank and Paris: Agence française de développement.
- Banco Mundial. 2022a. *Brazil Human Capital Review: Investing in People*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/37626>.
- Banco Mundial. 2022b. *Opportunities for all. Brazil Policy Notes 2022*.
- Banco Mundial. 2023. *Brazil Country Climate and Development Report*. CCDR Series. World Bank Group: Washington DC.
- Banco Mundial e PNUD. 2023. *Social Protection for Brazil of the Future: Preparing for Change with Inclusion and Resilience*
- Brollo, F., T. Nannicini, T. 2012. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil." *The American Political Science Review* 106 (4): 742–761.

- Casselli, F., e Michaels, G. 2013. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil." *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (1): 208–38.
- Cirera, X., D. Comin, M. Cruz, K.-M. Lee, e A. S. Martins-Neto. 2021. "Firm-Level Technology Adoption in the State of Ceara in Brazil." Policy Research Working Paper 9568, World Bank, Washington, DC.
- Colonnelli, E., Prem, e M., Teso, E. 2020. "Patronage and Selection in Public Sector Organizations." *American Economic Review* 110.
- Damm, D. 2022. *Future Trends and Their Likely Impact on Brazil*. Background note for Alternative Futures for Brazil. Washington, DC: World Bank.
- Dutz, M. A. 2018. *Jobs and Growth: Brazil's Productivity Agenda*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1320-7>.
- Engerman, S., e K. Sokolof. 2005. "Colonialism, Inequality and Long-Run Paths of Development." Working Paper 11057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ferraç, C., e Finan, F. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 703–745. , 2011;
- Ferreira Filho, J., e Hanusch, M.. 2022. "A Macroeconomic Perspective of Structural Deforestation in Brazil's Legal Amazon." Policy Research Working Paper 10162, World Bank, Washington, DC.
- Ferreira, M. M., Dinarte, L. S., Urzúa, S., e Bassi, M. 2021. *Realizing the Promise*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fietz, Katharina Maria; Tiago Falcao Silva; Maria Concepcion Steta Gandara; e Matteo Morgandi. 2021. "Balancing Stability and Transition: A First Assessment of Regra de Permanência in Bolsa Familia." Policy Note n.162843. Washington, DC: The World Bank Group.
- Firpo, S., Portella, A., Riva, e F. Úbida, G. 2021. "The Changing Nature of Work and Inequality in Brazil (2003–19): A Descriptive Analysis" WIDER Working Paper 2021/162;
- Foreign Office Presentation 2022.
- Gobetti, S., Orair, R. 2016. "Progressividade Tributária: a agenda negligenciada." Discussion Paper 2190, IPEA, Brasília.
- Hansen, S., Ramdas, R. Sadun, e R., Fuller, J. 2021. "The Demand for Executive Skills." Working Paper 28959, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA
- Hanusch, Marek, ed. 2023. *A Balancing Act for Brazil's Amazonian States: An Economic Memorandum*. International Development in Focus. Washington, DC.
- IEA (2021), *World energy matrix 2019* (<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>)
- Loureiro, A., Cruz, L., Lautharte, e I. Evans, D. 2020. "The State of Ceará in Brazil is a Role Model for Reducing Learning Poverty." Washington, DC: World Bank.
- Petterini, F. C., Irffi, G. D. 2013. "Evaluating the Impact of a Change in the ICMS Tax Law in the State of Ceará in Municipal Education and Health Indicators." *Economia* 14 (3–4): 171–184.
- Markow, W., e Sederberg, R. 2020. *Skills of Mass Disruption: Pinpointing the 10 Most Disruptive Skills in Tech*. Burningglass Technologies.
- Menicucci, T. M. G. 2007. *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, Processos e Trajetórias*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Ministério de Minas e Energia 2022. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2031 / Ministério de Minas e Energia*. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília.
- OECD. 2019. *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing
- Petterini, F. C., e Irffi, G. D. 2013. "Evaluating the Impact of a Change in the ICMS Tax Law in the State of Ceará in Municipal Education and Health Indicators." *Economia* 14 (3–4): 171–184.
- Piketty, Thomas, e Emmanuel Saez. 2014. "Inequality in the Long Run." *Science* 344 (6186): 838–43.

Reis, B. S. 2021. "Aumentando Desempenho de Organizações Públicas: Efeitos de uma Gestão Orientada por Problem-Driven Approach nas Escolas do Estado de São Paulo." MPP Dissertation, Insper.

Rougier, E., Combarrous, e F. Fauré, Y.A. 2021. "Political Turnover, Public Employment, and Local Economic Development: New Empirical Evidence on the Impact of Local Political Dynasties in the Brazilian 'Nordeste.'" European Journal of Development Research (2021).

Scheidel, Walter. 2018. The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century. First paperback printing. The Princeton Economic History of the Western World. Princeton Oxford: Princeton University Press

Schwab, K. 2017. The Fourth Industrial Revolution. London: Portfolio Penguin.

Souza, Pedro e H. G. Ferreira de. 2018. Uma História de Desigualdade: A Concentração de Renda Entre Os Ricos, 1926-2013. 1. ed. São Paulo: Hucitec Editora ; ANPOCS.

Veloso, F. e Zaourak, G. 2022. "Productivity and Growth in Brazil." Background note for Alternative Futures for Brazil. Washington, DC: World Bank.

Vostroknutov, Alexander. 2022. The Importance of Trust in Brazil. Background note for Alternative Futures for Brazil. Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum. 2021. Global Technology Governance Report 2021. Geneva: World Economic Forum.



