

FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO DE FORMA SUSTENTÁVEL

NOTAS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O BRASIL



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

DEZ
2022



Um Equilíbrio Delicado

1

Assim como diversas outras economias, o **quadro fiscal do Brasil ainda se recupera do impacto das recentes crises globais**. Altos níveis de dívida e pouca flexibilidade do orçamento deixam pouco espaço de manobra para os formuladores de políticas.

2

A principal mensagem nesta nota é que o **Brasil pode investir no crescimento, inclusão e resiliência climática e manter sua sustentabilidade fiscal, desde que tudo isso seja parte de um sólido plano fiscal de médio prazo**.

3

Os principais elementos desse plano incluem:

- I. manutenção de uma âncora fiscal confiável;
- II. tornar as transferências sociais e a tributação mais eficientes e progressivas; e,
- III. conter a remuneração do setor público.



As necessidades de desenvolvimento são altas na medida em que o Brasil busca uma recuperação nos componentes sociais e econômicos



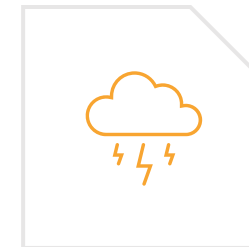
Pobreza e disparidades permanecem proeminentes na vida de muitos brasileiros.

Choques profundos ampliaram as lacunas existentes e as perdas de aprendizagem durante a pandemia foram altas, exigindo maior investimento na prestação de serviços e programas de promoção do crescimento.



Já a redução dos gastos com infraestrutura é particularmente preocupante, visto ter caído

drasticamente de aproximadamente 4,8% do PIB na década de 1980 para apenas 1,7% em 2021. Esse gasto não é mais suficiente para substituir o capital depreciado, muito menos para expandir o estoque de infraestrutura.



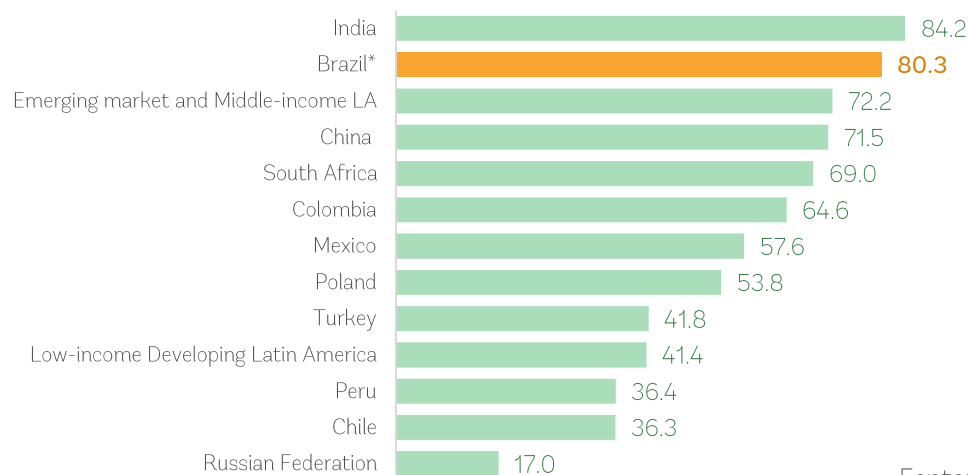
As necessidades de investimento da transição climática são consideráveis. As estimativas

relacionadas à ação climática brasileira apontam necessidades de investimentos entre 2022–2030 em 0,8% do PIB projetado e, no período de 2022–2050, em torno de 1,2%.

No entanto, as finanças públicas do Brasil estão em um terreno frágil

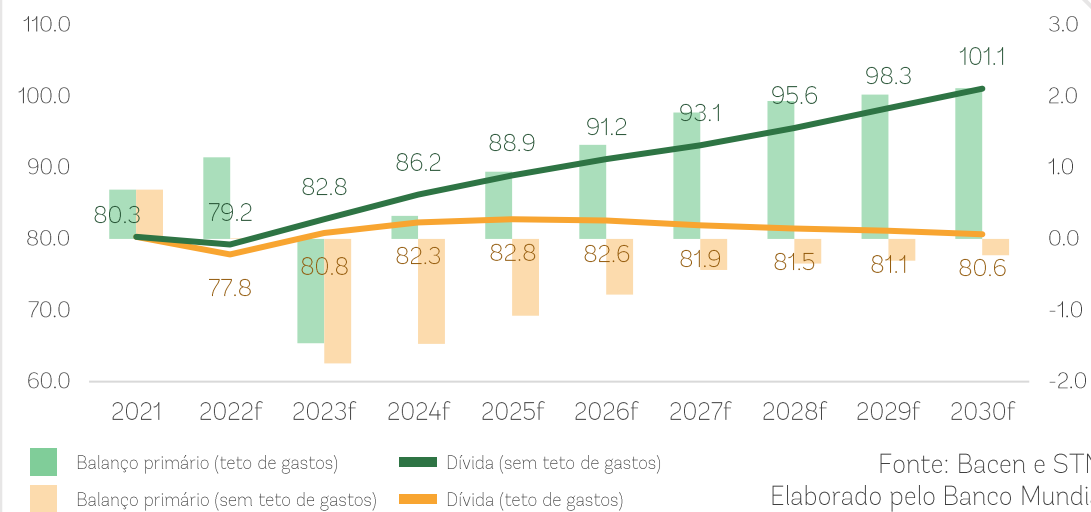
As projeções fiscais indicam que, na ausência da regra do teto de gastos federal, a dívida pública brasileira estaria em uma trajetória fiscal insustentável. O enfraquecimento da disciplina fiscal aumentaria os custos da dívida e alimentaria a inflação – dificultando a normalização das taxas de juros em um estágio incipiente da recuperação econômica.

Dívida bruta em comparação com pares em 2021 (% do PIB)



Fonte: Monitor Fiscal do FMI.

Dívida e déficits com e sem controle de gastos



Fonte: Bacen e STN. Elaborado pelo Banco Mundial

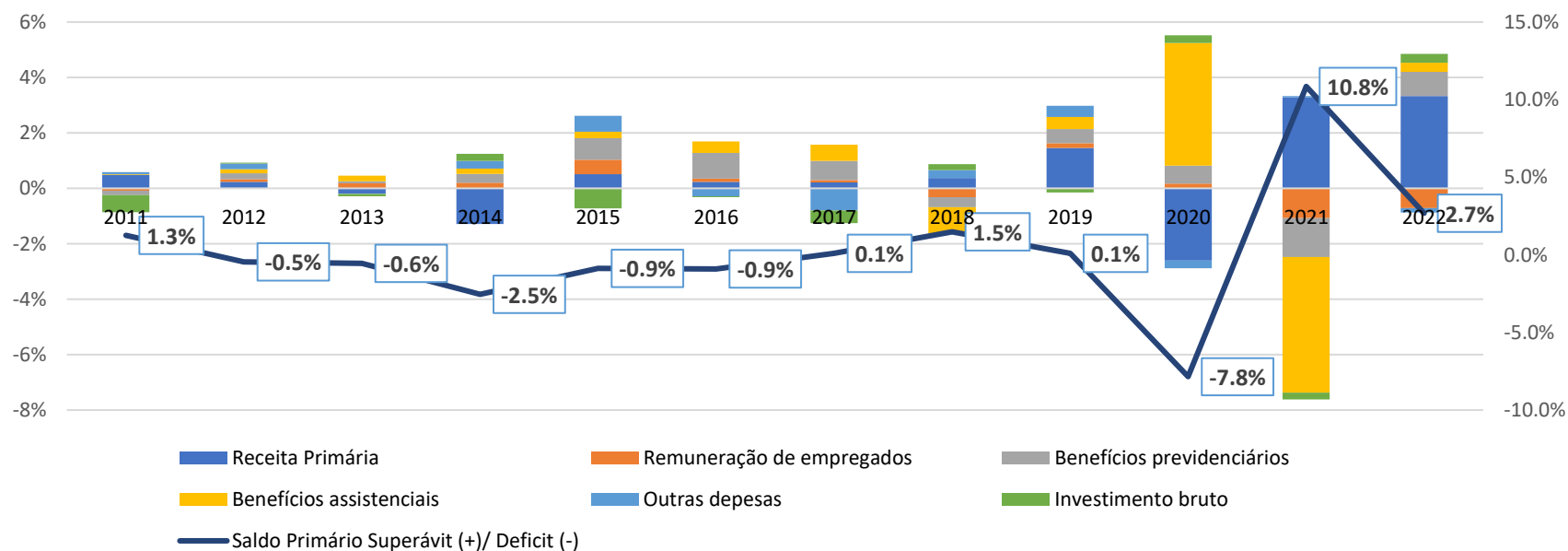


E as pressões de gastos são persistentes

As pressões estruturais de gastos que inflaram o orçamento corrente e elevaram a dívida nos últimos 15 anos persistem hoje, evidenciando ainda mais a necessidade de ancorar as finanças públicas

Contribuição dos itens de despesa e receita primária para o saldo primário (variação anual em p.p.)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo Banco Mundial



Como o Brasil pode financiar as necessidades de desenvolvimento mantendo a sustentabilidade fiscal?



Manutenção de uma âncora fiscal confiável



Controle de remuneração e pensões do setor público



Racionalização das transferências sociais regressivas



Tornar a tributação mais progressiva

Manutenção de uma âncora fiscal confiável

A medida que o país se envolve em debates sobre maneiras de ajustar suas regras fiscais, destacamos quatro importantes princípios de melhores práticas a serem considerados para qualquer novo acordo:

1. Regras fiscais para sustentabilidade evitando a pró-ciclicidade

As projeções fiscais para uma situação de condições normais de mercado (business-as-usual) indicam um retorno a uma trajetória fiscal insustentável na ausência de uma sólida âncora fiscal. É necessário manter uma regra fiscal crível. Uma combinação de regras de dívida com despesas ou regras de equilíbrio orçamentário, por exemplo, poderia favorecer a sustentabilidade da dívida ao mesmo tempo em que reduz a pró-ciclicidade dos gastos do governo.

2. Regras fiscais simples e transparentes para apoiar a comunicação e a adesão ampla.

As regras fiscais representam um pacto entre o Estado e seus cidadãos que envolve compensações e até sacrifícios em busca da estabilidade macroeconômica. Por esta razão, as regras fiscais devem ser transparentes, simples, monitoráveis e fáceis de comunicar.

3. “Cláusulas de escape” bem definidas para lidar com choques

Para ser resiliente e confiável, uma estrutura fiscal baseada em regras deve ser flexível o suficiente, mas essa flexibilidade deve vir principalmente na forma de cláusulas de escape bem definidas e com escopo definido para a discricionariedade governamental em acioná-las, além de um claro caminho de retomada.

4. Avanços na implementação de reformas fiscais estruturais para apoiar a regra fiscal.

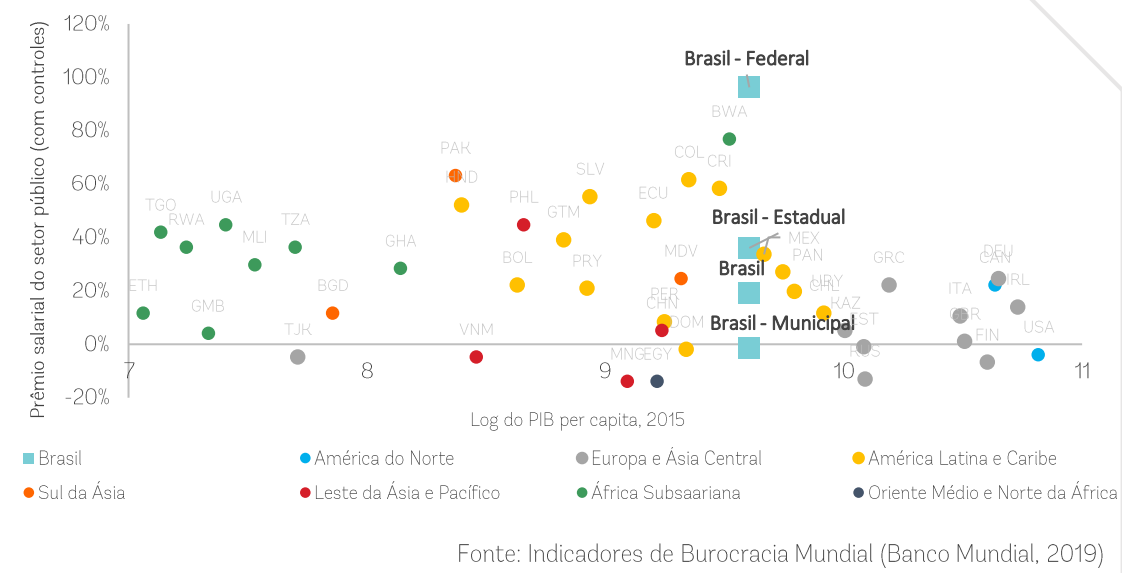
Uma regra fiscal não é uma ferramenta isolada. Ela funciona melhor quando faz parte de um programa fiscal integrado de reformas capaz de lidar com as fontes subjacentes de pressão orçamentária, como a reforma administrativa para controlar a massa salarial do setor público, a implantação mais ampla da reforma previdenciária aos Estados e a redução do ímpeto de vinculação e indexação.



Controle da remuneração do setor público

Embora o tamanho do serviço público brasileiro não seja grande para os padrões internacionais, o prêmio salarial do governo federal é uma importante fonte de pressão sobre o crescimento da massa salarial. A implementação de uma reforma administrativa para reduzir o prêmio salarial e melhorar a gestão dos recursos humanos é, portanto, uma reforma prioritária.

Prêmio salarial do setor público: Comparação do Brasil



As opções de política para reduzir o prêmio salarial ao longo do tempo incluem:

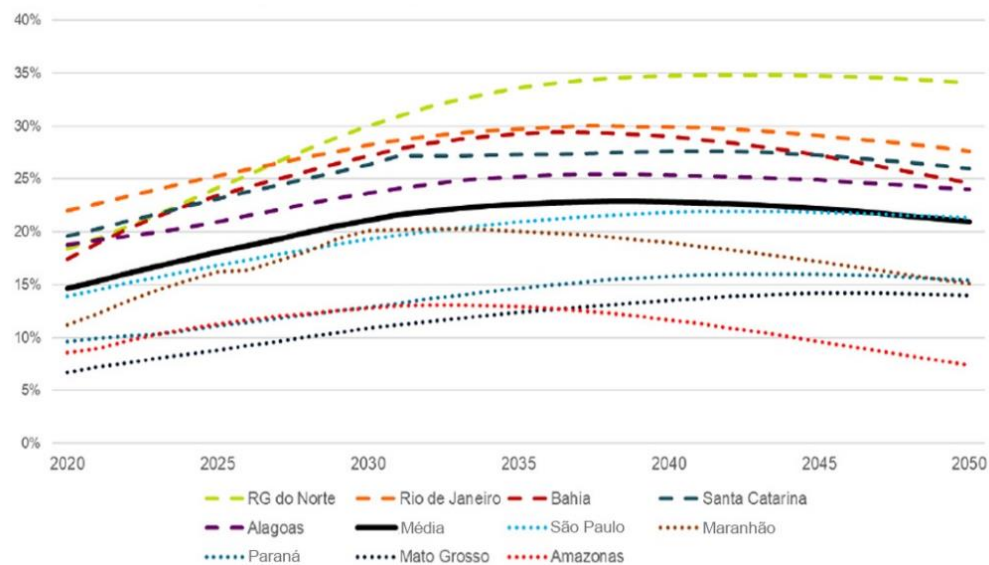
- I Restringir os aumentos salariais e os salários iniciais para reduzir os prêmios salariais ao longo do tempo;
- II Reformas do plano de carreira de modo que o intervalo entre as progressões aumente enquanto o reajuste salarial entre as progressões diminua;
- III Diminuir as taxas de reposição dependendo do setor; e
- IV A introdução de uma avaliação de desempenho mais rigorosa vincularia aumentos salariais a ganhos de desempenho.



Controle de pensões do setor público

A sustentabilidade fiscal dos sistemas subnacionais continua sendo a principal preocupação do sistema previdenciário geral no curto prazo.

Déficit previdenciário projetado como parcela das receitas – estados selecionados



Fonte: Projeções do Banco Mundial, usando dados fornecidos pelos governos estaduais.

O foco da política deve ser o avanço no ritmo e na profundidade das reformas previdenciárias subnacionais iniciadas em nível federal em 2019, dado o ritmo e a amplitude desiguais de sua adoção pelos estados e municípios até o momento:

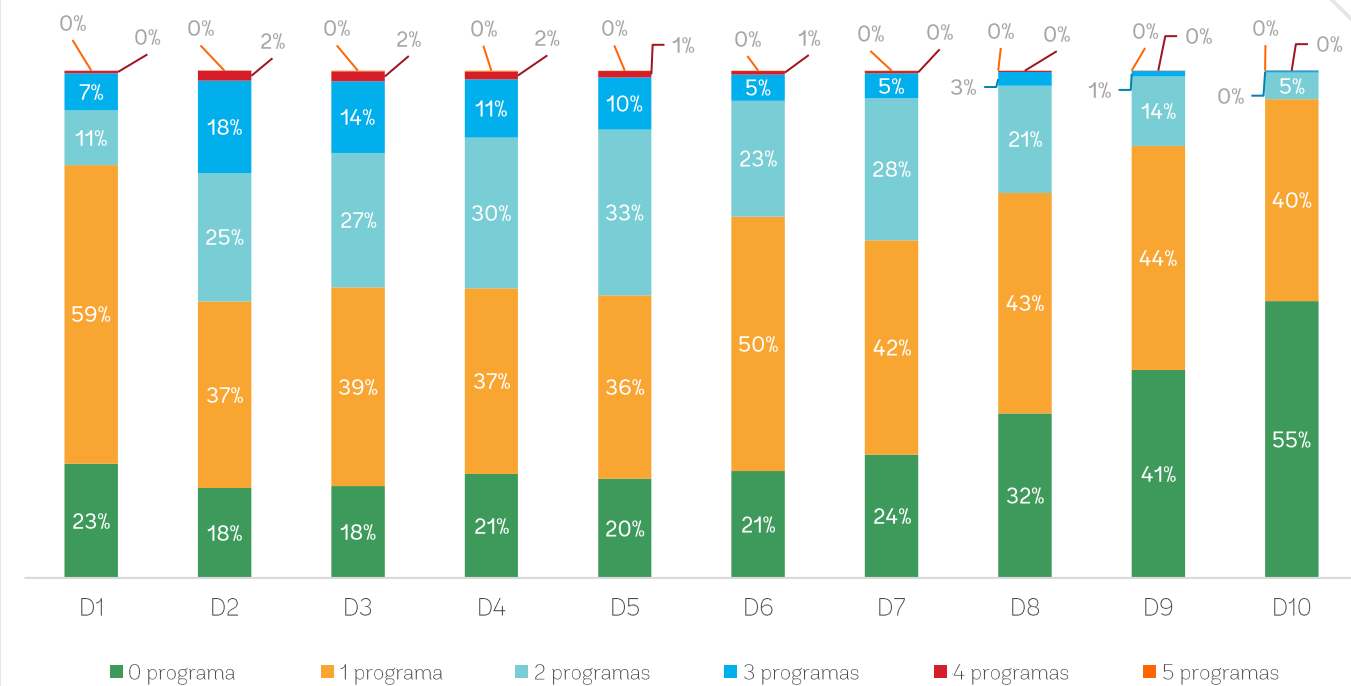
- I Aumentar o número de Estados e municípios que adotam uma reforma previdenciária abrangente;
- II Consolidação da gestão das pensões de todos os poderes do governo estadual em uma única unidade de gestão, conforme determina a reforma federal de 2019; e
- III A integração dos sistemas de TI de recursos humanos e de pensões.

Tornar as transferências sociais mais eficientes e progressivas

As **ineficiências e sobreposições** nos numerosos programas de assistência social do Brasil oferecem oportunidades para consolidar os vários sistemas e tornar preciso seu impacto sobre a desigualdade: **cerca de 40% dos lares nos decis de renda 2 a 5 recebem dois ou três benefícios, muitas vezes devido à fraca focalização dos programas.**

A consolidação dos vários programas de proteção social é uma agenda de política que permite melhorar o desempenho do sistema de proteção social, ao mesmo tempo em que oferece ganhos de eficiência.

Participação da população em cada decil, de acordo com o número de benefícios recebidos pelas famílias



Fonte: Banco Mundial (2018), utilizando dados da PNAD Continua



Tornar as transferências sociais mais eficientes e progressivas

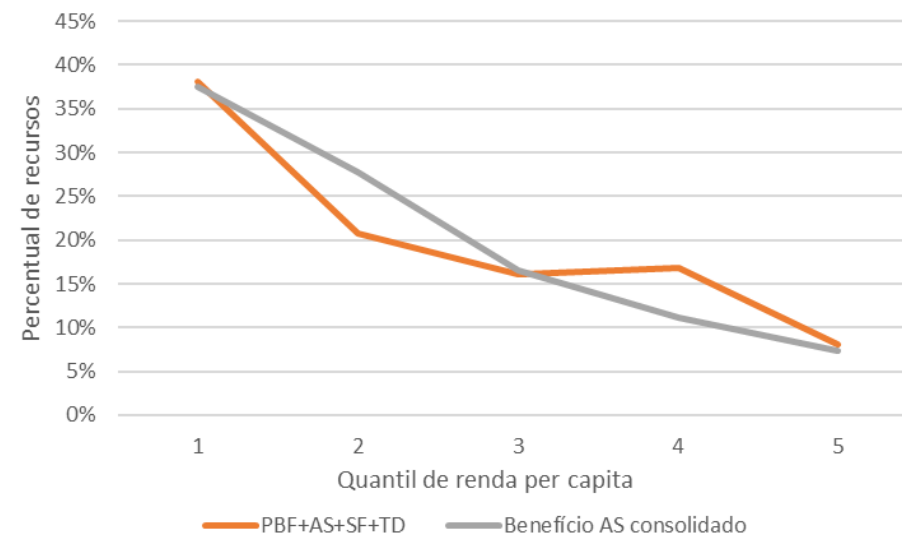
Um Auxílio Brasil/Bolsa Família mais progressivo e acessível

No curto prazo, o desenho do Auxílio Brasil/Bolsa Família poderá ser aperfeiçoado para oferecer um uso mais justo e eficiente dos recursos.

Uma importante opção de política a ser considerada no curto é o ajuste do programa de transferência condicional de renda para que ele forneça benefícios a indivíduos, ao invés de um valor fixo por família. Esta abordagem seria mais progressiva, melhorando ainda mais os indicadores de pobreza – uma vez que as famílias mais pobres tendem a ser maiores – e permitiria economias.

No médio prazo, o Brasil tem a oportunidade de consolidar vários programas de assistência social em uma única transferência social que se concentre nas necessidades dos brasileiros mais vulneráveis e economize custos. Uma opção de política que o Brasil poderia considerar a médio prazo é adotar uma única transferência social que combine um benefício universal fixo para crianças com um benefício amplamente focalizado para famílias pobres, um “benefício de assistência social consolidado”. Existem várias vantagens desta abordagem. Isso evitaria sobreposições entre os vários programas e melhor alinharia os benefícios com as necessidades.

Distribuição de benefícios por faixa de renda: o sistema atual versus um benefício assistencial consolidado



Fonte: Banco Mundial – Proteção Social para o Futuro Brasil. (A ser publicado).

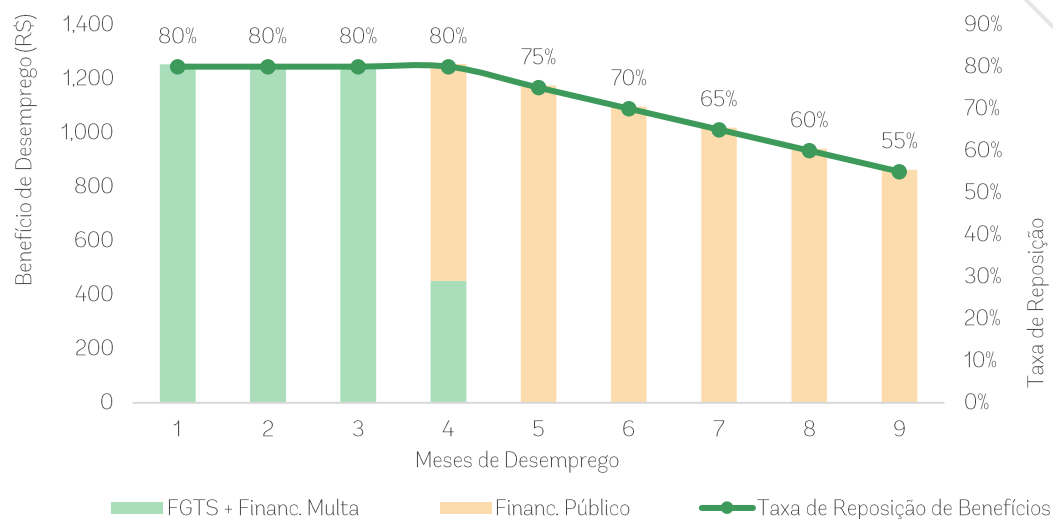


Tornar as transferências sociais mais eficientes e progressivas

Otimizando sistemas de Seguro Desemprego

Para aumentar a eficiência dos programas de proteção ao desemprego, o Seguro Desemprego e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) devem ser coordenados entre si e com outros serviços.

Auxílio-desemprego se o Seguro Desemprego e a poupança individual (FGTS) fossem coordenados



Fonte: Banco Mundial – Proteção Social para o Futuro Brasil. (A ser publicado).



Opção de política

Uma opção da política é permitir que a poupança individual acumulada no FGTS seja utilizada como primeira linha de financiamento do Seguro Desemprego. Somente quando esgotados os recursos do FGTS do trabalhador é que o trabalhador recebe os recursos do Seguro Desemprego. Dessa forma, os períodos de pagamento seriam estendidos e as economias individuais seriam usadas antes que quaisquer pagamentos fossem feitos do fundo de risco público.

Esta reforma pode gerar economias fiscais e proporcionar maior proteção aos trabalhadores.

Tornar as transferências sociais mais eficientes e progressivas

Reforma da Previdência Social

Considerando os elevados custos fiscais e os grandes desafios de sustentabilidade do sistema de pensões privadas, a reforma do benefício previdenciário mínimo será vital, aliada a medidas compensatórias na provisão de previdências sociais.



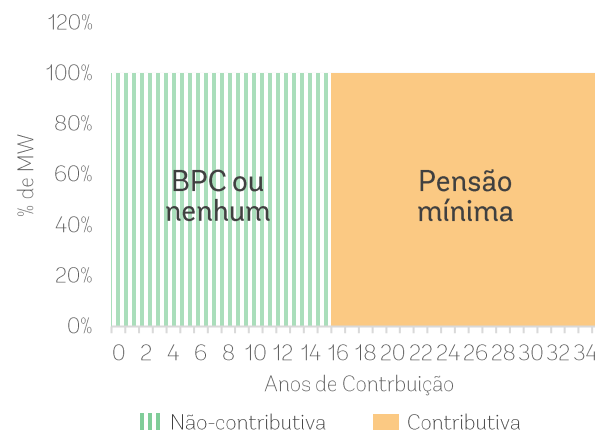
Opção de política

- **Pensão mínima.** : remover a contribuição mínima de 15 anos para beneficiar aqueles com históricos de trabalho mais curtos e tornar o benefício proporcional aos anos de contribuição. Para aqueles que não tiverem direito à aposentadoria integral, o BPC poderia ser utilizado para complementar a diferença de renda, resultando em economia para o BPC. Para pessoas sem aposentadoria contributiva, o BPC seria pago integralmente
- **BPC:** O BPC poderia ser gradualmente reduzido em termos reais para ficar abaixo da aposentadoria mínima contributiva, desvinculando sua indexação do salário mínimo.

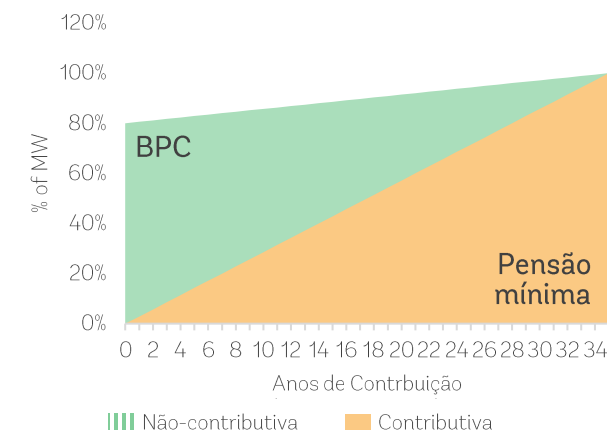
Essa reforma poderia gerar 0,9 por cento do PIB em economia fiscal anual, mantendo a proteção mínima universal na velhice.

Consolidação dos componentes de pensão a idosos (BPC e aposentadoria rural) e da garantia proporcional de aposentadoria contributiva mínima

Regras vigentes



Regras propostas



Fonte: Banco Mundial – Proteção Social para o Futuro Brasil. (A ser publicado).



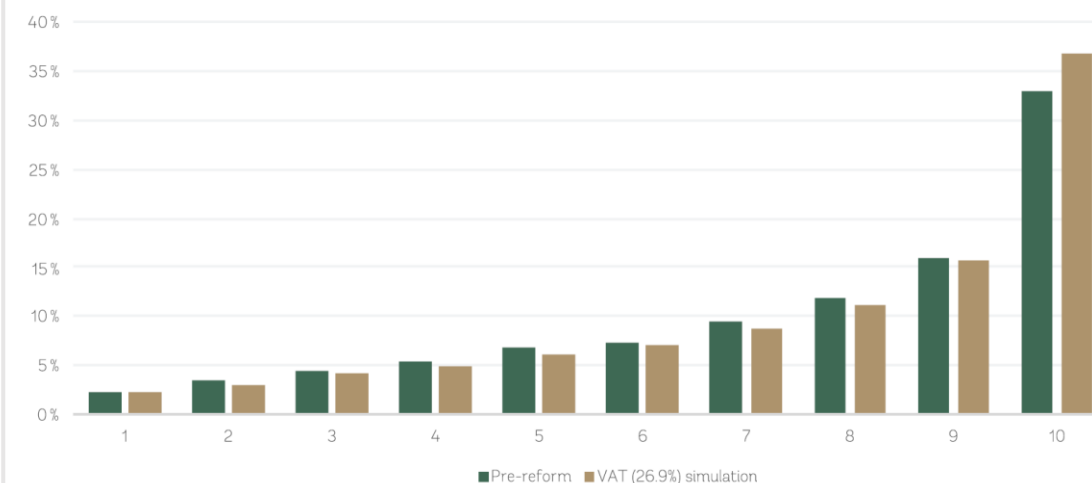
Tornar a tributação mais progressiva



A carga tributária brasileira foge dos padrões internacionais com sua estrutura regressiva.

- A tributação da renda representa apenas 8% da receita tributária total, o que é relativamente baixo quando comparado à média da OCDE.
- A receita tributária do país está fortemente concentrada em impostos sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamento, que representam respectivamente 43 e 24 por cento da carga tributária.
- Regimes tributários especiais, como o SIMPLES para pequenas empresas e MEI para autônomos ajudam os indivíduos de alta renda a evitar impostos, transferindo a renda da base de cálculo da pessoa física para a da pessoa jurídica. Esse fenômeno, chamado de “pejotização” (de “PJ”, ou Pessoa Jurídica), não só prejudica a capacidade do sistema de combater a desigualdade, como também reduz o tamanho da base tributária.

Participação no Total de Impostos Indiretos Pagos por cada Decil de Renda – Status Quo versus Simulação de IVA



Fonte: Avaliação da Pobreza e da Equidade pelo Banco Mundial (2022).



Tornar a tributação mais progressiva

À medida que o país se envolve em debates sobre maneiras de ajustar suas regras fiscais, destacamos quatro importantes princípios de melhores práticas a serem considerados para qualquer novo arranjo:

1. Mitigação do fenômeno da "pejotização"

Reduzindo a diferença nos custos de contratação de mão-de-obra assalariada em relação a um autônomo.

2. Eliminação das isenções atuais para dividendos e investimentos financeiros

Dividendos distribuídos a acionistas pessoas físicas e receitas financeiras estão isentos de imposto de renda, o que é uma anomalia mundial. Isso incentiva ainda mais os indivíduos a se registrarem como empresas. A tributação de dividendos harmonizaria a tributação da renda nas diferentes bases de cálculo – pessoa física, capital e pessoa jurídica – para evitar o deslocamento da receita e aumentar a progressividade do imposto de renda e alinhar o Brasil aos padrões globais.

3. Eliminação das isenções remanescentes de rendimentos de pensões

A isenção do Imposto de Renda sobre uma parcela da renda das aposentadorias custa hoje ao governo mais de 70 bilhões de reais por ano. A remoção dessa isenção aumentaria as receitas e aumentaria a progressividade, dados os níveis de renda mais altos dos beneficiários de pensões contributivas.


4. Tornar a tributação indireta mais progressiva através da reforma do IVA

Maiores ganhos em progressividade fiscal podem ser obtidos por meio de reformas que consolidem e simplifiquem a tributação indireta. A adoção de uma alíquota fixa de IVA tornaria a tributação mais progressiva, uma vez que esses impostos representam entre 23 e 45 por cento da renda dos mais pobres.

5. Tributação mais progressiva da renda de pessoa física

Através da cobrança de taxas mais elevadas para rendimentos mais elevados e redução das isenções e deduções (por exemplo, deduções associadas a serviços privados de saúde e educação).



A large, stylized graphic of a globe with latitude and longitude lines, rendered in a light green color, occupies the left side of the slide.

O que o Banco Mundial tem feito?



Estudos Analíticos

01

Brasil 2042

Contribui para o debate no Brasil sobre como superar seus desafios externos e internos de crescimento, considerando vários cenários futuros alternativos.

02

Proteção Social para o Brasil do Futuro: Uma Perspectiva para 2040

Informar a renovação do sistema de proteção social do Brasil, diante dos desafios das próximas duas décadas.

03

Regimes de pensão de funcionários públicos subnacionais no Brasil

Apresenta uma visão integrada dos regimes de previdência RPPS e fornece lições e recomendações de políticas para o futuro dos regimes de previdência no Brasil

04

Proposta de Reforma do FPE

Fornece uma análise do sistema de transferência fiscal intergovernamental brasileiro e apresenta opções de reforma para um novo projeto de FPE

05

Estudo da Folha de Pagamento

Oferece opções de políticas para a realização de reformas administrativas no Brasil, com ganhos fiscais significativos tanto no governo federal quanto nos estados



Projetos

01

Primeira DPF de Sustentabilidade Fiscal e Ambiental do Amazonas

Apoiar a disciplina fiscal, a tomada de decisões informadas sobre o clima e uma abordagem integrada para a conservação e desenvolvimento florestal no estado do Amazonas

02

DPF de Recuperação Sustentável do Estado de Goiás

O objetivo é (i) melhorar a sustentabilidade fiscal; e (ii) adotar de políticas climáticas inteligentes, resilientes e inclusivas para o setor agrícola

03

DPL Sustentável e do Ajuste para o Rio de Janeiro

Apoiar o Município do Rio de Janeiro no: (i) fortalecimento da gestão fiscal para melhorar a sustentabilidade fiscal no médio prazo; e na (ii) aceleração a transição para um desenvolvimento urbano de baixo carbono, resiliente e inclusivo.

04

Progestão Alagoas

Melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos em secretarias selecionadas do Estado de Alagoas.

05

Progestão Mato Grosso

Melhorar a eficiência na gestão de recursos públicos em secretarias selecionadas do Estado de Mato Grosso.



Obrigado!



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org