

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 – O FUTURO DA PRODUTIVIDADE: PARA ALÉM DOS CANAIS DO CRESCIMENTO
Autores	Edison Benedito da Silva Filho Roberto Ellery Júnior Fernando Holanda Barbosa Filho
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-061-5/capitulo6
Título do livro	EFICIÊNCIA PRODUTIVA: ANÁLISE E PROPOSIÇÕES PARA AUMENTAR A PRODUTIVIDADE NO BRASIL
Organizadores	Edison Benedito da Silva Filho João Maria de Oliveira Bruno Cesar Pino Oliveira de Araújo
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-061-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-061-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O FUTURO DA PRODUTIVIDADE: PARA ALÉM DOS CANAIS DO CRESCIMENTO

Edison Benedito da Silva Filho¹
Roberto Ellery Júnior²
Fernando Holanda Barbosa Filho³

1 INTRODUÇÃO

O crescimento da produtividade é o caminho para a solução dos graves problemas econômicos e sociais do Brasil. Para além de políticas públicas bem desenhadas e implementadas, o país necessita, cada vez mais, promover oportunidades econômicas à sua população para assegurar a melhoria contínua de seu padrão de vida.

A baixa taxa de crescimento médio da economia brasileira nas últimas décadas, a estagnação da renda *per capita* e a falta de dinamismo dos investimentos privados no país são fortes evidências de que existe um problema estrutural de ganhos de produtividade no país.

Nos capítulos anteriores, foram apresentados diagnósticos e diversas propostas de reformas e aperfeiçoamentos de políticas públicas com o propósito de alavancar a produtividade da economia brasileira. O conjunto de proposições foi concentrado em torno de quatro canais elementares para destravar o crescimento da produtividade: tributação, inovação, crédito e infraestrutura.

Todavia, há outros fatores institucionais que impactam de forma transversal todos esses canais, de modo a potencializar ou reduzir sua eficácia para o incremento da produtividade. O objetivo deste capítulo é enfatizar a importância desses fatores para o sucesso de uma agenda de reformas econômicas no Brasil, mediante abordagem de como se relacionam com os demais eixos da produtividade e com proposta de estratégias para superar seus entraves ao crescimento sustentado do país no futuro.

1. Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). *E-mail*: <edison.benedito@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador bolsista do Programa de Mobilização da Competência Nacional do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (Promob/PNPD) vinculado à Diset/Ipea; professor no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB); e consultor no âmbito do Programa de Cooperação CEPAL/Ipea. *E-mail*: <ellery@unb.br>.

3. Pesquisador bolsista do Promob/PNPD vinculado à Diset/Ipea; e pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV). *E-mail*: <fernando.filho@fgv.br>.

Além desta introdução, este capítulo conta com cinco seções. A segunda seção aborda a perspectiva da competição e como promovê-la para ampliar a eficiência das firmas brasileiras. A terceira seção propõe a abertura econômica como solução para o aumento da competitividade do setor produtivo nacional, permitindo a incorporação de novas técnicas produtivas e gerenciais com a integração das firmas brasileiras nas cadeias globais de valor. A quarta seção destaca a importância do capital humano para o crescimento da produtividade e enfatiza a necessidade de atenção dos governos à melhoria da qualidade do ensino, além de outras políticas públicas essenciais para o aperfeiçoamento da capacidade técnica dos cidadãos em uma sociedade do conhecimento. A quinta seção aborda a necessidade de melhoria da eficiência gerencial, tanto no setor público como no privado, como requisito para elevar a produtividade do setor produtivo brasileiro. Por fim, a sexta seção discute, à guisa de conclusão, os desafios e as oportunidades na implementação da agenda de reformas em prol do incremento da eficiência produtiva no Brasil.

2 COMPETIÇÃO

São vários os mecanismos pelos quais a competição afeta a produtividade. Um primeiro e bem conhecido se dá por meio da realocação de capital e trabalho na economia, que retira do mercado firmas ineficientes, liberando recursos para as mais eficientes (Holmes e Schmitz Junior, 2010). Porém, a competição não apenas promove a produtividade por meio do sistema de preços do mercado, mas, também, incentiva as empresas a continuamente inovarem seus produtos e processos gerenciais, alcançando assim padrões mais elevados de eficiência.⁴

A pressão imposta pela competição pode ser o incentivo para adoção de práticas mais eficientes por parte das firmas, tanto por meio do aprendizado de novas técnicas produtivas como da replicação de suas concorrentes, ampliando a produtividade setorial.⁵ Práticas pobres de gestão, somadas a um marco institucional ineficiente que estimula, por exemplo, a prevalência de uma cultura empresarial familiar e personalista, tendem a fazer com que firmas ineficientes sobrevivam no tempo (Schmitz Junior, 2005; Bloom e Reenen, 2007). Uma vez que essa parece ser uma característica marcante da economia brasileira, políticas de promoção da concorrência poderiam elevar sensivelmente a produtividade da estrutura produtiva nacional, por meio do estímulo à difusão de práticas de gestão mais modernas e eficientes.

4. Leibenstein (1966) cunhou o termo *X-efficiency* como referência à eficiência na planta industrial. O autor argumentava que o uso de práticas menos eficientes tem mais importância para explicar produtividade do que realocação de capital e trabalho. Uma questão relevante é identificar as razões para que, por exemplo, um monopolista não use as práticas mais eficientes de produção, abdicando de maiores ganhos econômicos. A ausência de pressão da concorrência pode explicar a estagnação das práticas gerenciais dessas firmas.

5. Schmitz Junior (2005), por exemplo, argumenta que um aumento na competição levou as firmas na indústria do aço nos Estados Unidos e Canadá a adotarem melhores práticas de trabalho. Essa mudança na gestão teve um papel de destaque no aumento da produtividade dessas firmas. Bloom *et al.* (2014) apresentam evidências de que o aumento da competição levou à adoção de melhores práticas de gestão em hospitais ingleses.

Em um *ranking* de competitividade que engloba 35 países, elaborado em Bloom, Sadun e Reenen (2017), o Brasil ficou na 23ª posição, logo abaixo da Argentina e acima da Índia. Além de Brasil e Argentina, México, Chile e Colômbia completam o grupo de países latino-americanos na amostra – desses, apenas a Colômbia teve uma avaliação pior do que a do Brasil. No mesmo trabalho foi estimado que cerca de 15% da diferença entre a produtividade total dos fatores (PTF) no Brasil e nos Estados Unidos está relacionada à qualidade da gestão das empresas de cada país.

Certamente, a superação de entraves burocráticos como a excessiva quantidade de tempo e recursos destinados ao cumprimento de obrigações tributárias e outras para acesso a linhas de crédito direcionado para investimento e inovação permitiria às firmas realocar seus ativos gerenciais para finalidades produtivas, elevando sua eficiência. Também a melhoria da infraestrutura econômica asseguraria menores custos de produção e gerenciamento logístico, liberando a empresa para se dedicar a atividades voltadas à inovação de processos e produtos e à expansão para novos mercados, no Brasil e no mundo. Porém, um componente essencial para assegurar os incentivos à essa realocação mais eficiente dos recursos humanos e financeiros das empresas nacionais e que ainda é negligenciado pelas políticas públicas é a promoção da concorrência.

A competição pode ser estimulada em uma economia por meio tanto da redução das barreiras à entrada e dos custos de transação que dificultam a mobilidade de recursos intra e intersetoriais como mediante sua abertura ao comércio exterior de bens e serviços e ao ingresso de investimentos estrangeiros. Quanto maior a liberdade para os fluxos de capital e trabalho, maior a eficiência da estrutura produtiva e, dessarte, o potencial de crescimento econômico do país.

O fomento da competição interna exige, em primeiro lugar, um grau maior de isonomia de tratamento tributário e no acesso a crédito às empresas, tanto em uma mesma indústria como entre diferentes setores da economia. Para tanto, são necessárias a redução ou eliminação de subsídios e a substituição de impostos que oneram a produção e a comercialização de bens e serviços por outros que incidam sobre seu consumo.

O governo federal desembolsou em 2021 o montante de R\$ 329,44 bilhões apenas com pagamento de subsídios, o equivalente a quase 4% do produto interno bruto (PIB) daquele ano. Somente com subsídios financeiros e creditícios, foram gastos R\$ 52,6 bilhões nesse período, equivalentes a 0,61% do PIB. Já os subsídios tributários alcançaram a cifra de R\$ 276,8 bilhões, ou 3,20% do PIB

(Brasil, 2022c).⁶ Como visto nos capítulos anteriores, a maior parte desses recursos foi amealhada por empresas de maior porte econômico, beneficiadas por regimes especiais de tributação (a exemplo daquelas instaladas na Zona Franca de Manaus ou integrantes da indústria automotiva) e detentoras de ativos que lhes permitem acessar maiores linhas de crédito direcionado com os bancos públicos.

Isso não implica o Estado abdicar da política industrial ou da promoção de determinadas atividades econômicas em razão do seu elevado impacto social, mas a adoção de políticas mais racionais e transparentes em termos de seus custos e benefícios para a sociedade. O governo brasileiro deveria realizar o monitoramento e a avaliação periódica dos benefícios concedidos ante os resultados alcançados, para subsidiar adequadamente o Congresso Nacional nas suas decisões sobre a continuidade, reforma ou mesmo extinção desses programas.

A construção de indicadores mais precisos de desempenho para as políticas públicas, com metodologias bem documentadas e continuamente aperfeiçoadas, constitui, por certo, requisito elementar para seu monitoramento e avaliação. Nesse sentido, a adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), solicitada em 29 de maio de 2017 e complementada pela entrega do memorando oficial de adesão do país em 30 de setembro de 2022, apresenta uma grande oportunidade para o aperfeiçoamento de suas políticas públicas na direção de uma economia mais livre, eficiente e sustentável.

Estudos mostram que países com padrão de desenvolvimento similar ao do Brasil alcançaram melhorias significativas nos seus indicadores socioeconômicos após a adesão à OCDE, convergindo gradualmente para os níveis dos demais membros do bloco (Davis, 2016; Canuto e Santos, 2021). Entre os principais benefícios apontados após a adesão, destacam-se: i) menores tarifas e barreiras ao comércio exterior; ii) aumento dos fluxos comerciais e de capitais; iii) maior atração de investimento externo direto; iv) elevação da formação bruta de capital fixo no país; v) aumento da taxa média de crescimento econômico; e vi) redução no custo de vida *per capita* (tanto por redução da inflação quanto por ganhos no poder de compra da população).

O Brasil estaria assumindo um compromisso formal com os demais membros desse organismo internacional de abdicar de práticas pouco criteriosas de intervenção econômica e que se revelaram com o tempo extremamente custosas para a sociedade, para adotar em seu lugar instrumentos mais transparentes e que produzem efeitos menos distorcivos no mercado (Brasil, 2022b).

6. Esse montante de subsídios tributários não inclui os regimes Simples Nacional e Microempreendedor Individual (MEI), que foram retirados dessa rubrica de gastos públicos em 2021 por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022. Caso fossem incluídos, o valor de subsídios tributários seria R\$ 35 bilhões maior, fazendo o total de subsídios federais alcançar a cifra de R\$ 369,4 bilhões, ou 4,2% do PIB.

A reforma trabalhista e a Lei da Liberdade Econômica têm potencial para estimular de forma significativa a competição interna nos próximos anos por conta de redução de barreiras à entrada nos mercados. A primeira pode ainda induzir à formalização de empresas que atualmente estão na informalidade, o que também pode contribuir para o aumento da produtividade. Uma reforma tributária que simplifique a atual estrutura tributária brasileira também poderia reduzir barreiras à entrada, estimulando a competição e a produtividade. Além disso, uma reforma nesse estilo reduziria ou mesmo eliminaria a necessidade de regimes especiais para pequenas empresas, o que reduziria o custo de crescimento dessas empresas e levaria ao aumento da produtividade.

Finalmente, é preciso diminuir barreiras à concorrência, por meio da reformulação do papel dos bancos públicos no Brasil. O país conta com uma rede de bancos públicos que oferta crédito direcionado e subsidiado a vários setores da economia. Como discutido na seção anterior, essa rede pode colaborar com o crescimento da produtividade ao reduzir a restrição ao crédito enfrentada pelas empresas, mas, também, pode comprometer a produtividade, em razão de subsídios e má-alocação de capital.

Uma agenda de reformas deveria focar a redução de subsídios de crédito e distorções nas alocações de capital e trabalho, por conta da atuação de bancos públicos, enquanto busca mitigar a restrição ao crédito, por meio da regulamentação do setor financeiro privado. A substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP) foi um passo importante nessa direção, mas é preciso uma revisão mais ampla das linhas de crédito direcionado, de modo que elimine iniciativas que provocam distorções significativas de mercado e amplie o espaço do crédito privado no financiamento corporativo no Brasil. O crédito subvencionado, quando houver, deve ser secundário e complementar ao crédito privado e à captação no mercado de capitais, diminuindo assimetrias no acesso ao financiamento produtivo ao privilegiar as micro e pequenas firmas e empreendedores.

Para além das reformas propostas, igualmente importante para a promoção da concorrência na economia brasileira é sua abertura para novos mercados, de maneira a integrá-la plenamente aos fluxos econômicos e informacionais das cadeias produtivas globais e harmonizá-la com as melhores práticas de gestão corporativa e regulação estatal. Em virtude de sua complexidade e relevância para destravar uma agenda mais ampla de reformas, a abertura econômica é tratada em detalhe no tópico seguinte.

3 ABERTURA ECONÔMICA

Como vimos, as reformas econômicas produzem efeitos que se reforçam mutuamente. Caso bem conduzida em sua implementação, uma agenda de reformas gera benefícios no curto prazo que ampliam sua percepção positiva perante a sociedade e assim acabam facilitando a introdução de outras mudanças. Porém, quando seu processo de construção é pouco articulado e transparente acerca de seus custos e benefícios, essa agenda pode perder força rapidamente e, mesmo, sofrer retrocessos no futuro.

Asturias *et al.* (2016) constroem um modelo teórico para avaliar as interações entre reformas e determinar a sequência ótima de implementar cada reforma. Os autores concluem que a ordem das reformas importa em termos de bem-estar e da distribuição de firmas em um país. Especificamente, eles recomendam que, em primeiro lugar, seja feita a abertura da economia, ainda que gradual ou limitada inicialmente a setores mais relevantes. Isso porque a abertura expõe o mercado doméstico à concorrência exterior, possibilitando o aumento da produtividade média setorial ao exigir tanto das novas firmas criadas quanto das que já operavam no mercado um padrão de competitividade superior. Esse ganho de produtividade induzido às firmas nacionais ajuda a reduzir o risco de que não suportem a competição com as estrangeiras quando outras medidas de liberalização econômica forem implementadas, a exemplo da redução de subsídios e da eliminação de mecanismos de proteção de mercado.

Considerando o elevado grau de fechamento da economia brasileira às vésperas do século XX, não foi por acaso que a agenda de reformas no país começou exatamente pela abertura da economia, a partir das iniciativas de redução unilateral de tarifas e liberalização comercial na primeira metade da década de 1990. Contudo, apesar desses esforços,⁷ as tarifas do Brasil ainda permanecem muito altas quando comparadas àquelas dos países classificados pelo Banco Mundial como de renda média-alta, similares à nossa.

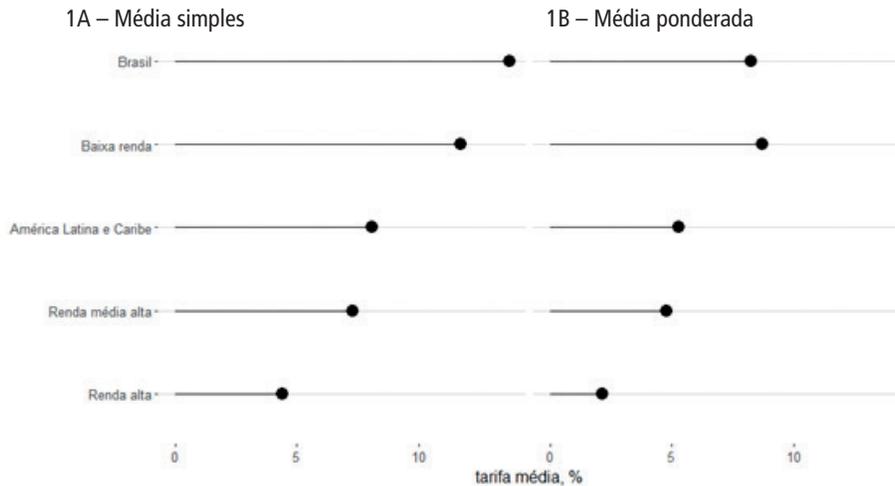
O gráfico 1 compara as tarifas médias no Brasil e em alguns grupos de países com dados disponíveis na base de dados do Banco Mundial entre 2010 e 2017. As tarifas médias praticadas no Brasil, tanto pelo conceito de média simples quanto de média ponderada, são próximas às do grupo de países de baixa renda e se situam bem acima da média tanto dos vizinhos latino-americanos como de outras economias de renda média-alta.

7. Rossi Junior e Ferreira (1999) encontram evidências de que a redução de tarifas naquela época teve impacto positivo tanto na produtividade do trabalho quanto na PTF.

GRÁFICO 1

Tarifas médias para o Brasil e grupos de países selecionados (2010-2017)

(Em %)



Fonte: WDI/Banco Mundial.

Obs.: Ilustrações cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A convergência das tarifas médias do Brasil para níveis similares aos dos demais países de renda média-alta deve restar entre os primeiros objetivos em uma agenda de reformas no país. Certamente, não se trata de tarefa simples – sobretudo no caso de uma proposta de redução unilateral. Mas, para além do voluntarismo, há outros mecanismos institucionais que podem assegurar essa convergência tarifária. Um primeiro, já mencionado, é a adesão a melhores práticas comerciais, por meio da participação na OCDE, cujos compromissos firmados pelo país devem limitar a possibilidade de mudanças bruscas e injustificadas em sua política comercial, além de pressionar o governo a eliminar a proteção excessiva a determinados setores.

Outro instrumento, ainda mais promissor, é a celebração de acordos de livre-comércio (preferenciais) com países de renda e/ou dimensão econômica similar ou até maior que as do Brasil, garantindo assim a oportunidade de ganhos com novos mercados e ingresso de investimentos externos que possam suplantar eventuais perdas de setores ineficientes hoje protegidos (Veiga e Rios, 2018). Atualmente o Brasil já negocia um acordo com a União Europeia por intermédio do Mercosul, mas há pouca expectativa de avanço, dada a insatisfação dos europeus com a falta de compromisso com temas ambientais e a deterioração econômica da Argentina. Contudo, o Brasil ainda tem a oportunidade de buscar de forma independente novos acordos, inclusive com os países europeus, além de outras

economias relevantes e com complementaridades produtivas com a brasileira, a exemplo de Estados Unidos, México, Canadá e Coreia do Sul.⁸

Os acordos preferenciais de comércio não apenas envolvem regras para entrada de produtos e serviços, mas, cada vez mais, buscam disciplinar e proteger também os fluxos de investimento das empresas entre os países signatários. Para tanto, estabelecem uma série de critérios que visam harmonizar regras tributárias, práticas de regulação do sistema financeiro e mercado de capitais, proteção aos direitos de propriedade, patentes e *royalties*, entre outros. Desse modo, também constituem uma oportunidade para a economia brasileira ampliar ganhos de produtividade, tanto ao adaptar sua institucionalidade econômica aos compromissos firmados nos acordos como ao atrair empresas estrangeiras com práticas inovadoras de gestão e produção, que podem então disseminar esses conhecimentos ao estabelecer redes de fornecedores e clientes no mercado nacional.

O Brasil já ocupa há vários anos posição de destaque na atração de investimento externo direto no mundo. Contudo, grande parte desse fluxo de capitais se limita a transferências de ativos e empréstimos intercompanhias, não configurando, portanto, novos projetos com impacto sobre o emprego e a renda domésticos (Silva Filho, 2015). A atração de um volume mais elevado de investimentos estrangeiros no futuro exige que o país supere os vários gargalos econômicos e institucionais que também prejudicam a competitividade das empresas nacionais, com destaque para a reforma do sistema tributário e a melhoria da infraestrutura, temas tratados em detalhe nos capítulos anteriores. Porém, também a inserção internacional do Brasil é decisiva para alcançar esse objetivo, por meio de um engajamento maior em negociações bilaterais e plurilaterais de liberalização comercial e também nas demais searas de política externa em temas cada vez mais priorizados pelas grandes economias, como o esforço global de transição energética e a proteção à biodiversidade.

4 CAPITAL HUMANO

A acumulação de capital humano – entendido como o aperfeiçoamento e a qualificação técnica dos indivíduos por meio do investimento em educação e saúde – possibilita incrementos significativos tanto na produtividade do trabalho como no desempenho

8. Thorstensen, Ferraz e Rêgo (2018) fazem uma série de simulações de impactos de acordos de livre-comércio do Brasil com a União Europeia (EU), a Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association – EFTA), o Reino Unido, os Estados Unidos, o Canadá, o México, a China, a Índia, o Japão e a Coreia do Sul que avaliam os resultados nos níveis integrado e setorial. Os autores encontram resultados positivos significativos para a economia brasileira em praticamente todos os cenários analisados, embora com diferenças importantes para os setores econômicos. Em particular, a indústria é a mais penalizada na redução de barreiras comerciais, não obstante alguns segmentos tenham ganhos, o que evidencia a perda de eficiência do setor por força do protecionismo. O setor de serviços é mais beneficiado em um acordo com Canadá, China e Coreia do Sul. Para agricultura, Estados Unidos, China e Índia se destacam com mais vantagens para um acordo comercial. Igualmente, os autores concluem que mesmo uma redução unilateral de tarifas produziria impacto relevante em termos de ganhos de produtividade para a economia brasileira.

das firmas. Desse modo, assume papel fundamental na elevação da produtividade do país no longo prazo.

Por décadas, o Brasil experimentou elevadas taxas de crescimento, puxadas sobretudo pela incorporação de um amplo estoque de mão de obra ao mercado de trabalho, na esteira do seu elevado bônus demográfico. Porém, com a exaustão desse bônus, o desafio para a retomada do crescimento passa agora pela qualificação da força de trabalho, o que amplia sua capacidade de aprendizado e absorção dos novos conhecimentos.

Embora o impacto positivo do capital humano sobre a renda e a produtividade seja consensual na literatura, há dificuldades para se mensurar a magnitude dessa relação (Sachs e Warner, 1997; Nakabashi e Figueiredo, 2008). Isso porque ele não se confunde com anos de estudo, *proxy* mais comumente utilizada para sua quantificação. Certamente o nível de escolaridade é um componente fundamental, mas a qualidade da educação é ainda mais significativa para explicar diferenças de renda no longo prazo entre indivíduos e sociedades. E, em um conceito ainda mais amplo, a qualidade de vida das pessoas também desempenha um papel-chave na sua capacidade de acumular e reter conhecimento.

Diversos estudos destacaram a importância do investimento em educação para o aumento da renda individual e da produtividade no Brasil (Lau *et al.*, 1993; Nakabashi e Figueiredo, 2008; Dias *et al.*, 2013). Embora os resultados variem de magnitude para diferentes unidades da Federação e setores econômicos, há uma relação inequívoca entre o aumento da escolaridade e rendimentos crescentes e perenes do trabalho, bem como com ganhos de eficiência produtiva que têm impactos relevantes sobre as desigualdades setoriais e regionais do país.

A escolaridade avançou significativamente no Brasil nas últimas décadas. Porém, a velocidade desse progresso tende a se reduzir porque as oportunidades mais fáceis para expandir a escolaridade no país já se esgotaram. A transição demográfica para uma população com maior proporção de idosos e o avanço das novas tecnologias digitais apontam para uma relevância cada vez maior da qualidade da escolaridade, e não apenas sua ampliação, como fator crítico para elevar o capital humano no país. Os governos devem agora envidar esforços sobretudo para aperfeiçoar a qualidade do ensino para as futuras gerações, com especial foco no ensino fundamental, uma vez que o retorno desses investimentos é tanto maior quanto mais cedo ocorrerem no ciclo educacional dos indivíduos.

Uma vez que a taxa de participação no mercado de trabalho é impactada positivamente pelo aumento da escolaridade, o Brasil pode experimentar um ganho adicional e cumulativo de produtividade por meio de melhores políticas públicas. Esse ganho se mostra particularmente importante, haja vista que considera a evolução recente e a perspectiva de baixo crescimento do país. Estudo do

Ipea aponta que, na ausência de reformas que aperfeiçoem instituições e acelerem seu desempenho econômico, o Brasil só alcançará grau de escolaridade similar ao dos Estados Unidos em 2100. Contudo, a promoção de uma agenda ambiciosa de reformas poderia antecipar essa meta em até quarenta anos (Ipea, 2022).

A rede de universidades federais detém parte significativa do capital humano capaz de liderar esforços de pesquisa e inovação no Brasil. Já foi discutido como a concorrência pode incentivar que as firmas busquem por inovação, de forma que a agenda de inovação tem como ponto central a redução de barreiras à entrada e outras leis que limitem a concorrência.

Porém, também vimos, no capítulo que trata de inovação, a necessidade de estimular a integração entre centros de pesquisa (concentrados nas universidades) e as empresas para viabilizar o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias no tecido produtivo do país. Para esse fim, igualmente importante é a capacitação contínua da força de trabalho para absorver novos conhecimentos, e assim ampliar o capital humano do país. De modo que a integração entre setor produtivo e academia não se resume a encomendas tecnológicas, de um lado, e fornecimento de mão de obra especializada, de outro. É preciso também que os laboratórios das universidades mantenham intensa cooperação com unidades de ensino técnico em projetos associados e financiados pelo setor privado, fornecendo cursos de capacitação de curta duração e foco em habilidades específicas.

Além da educação, a ampliação do capital humano na economia depende de políticas públicas consistentes para a elevação da qualidade de vida da população mais jovem. No caso brasileiro, além de mais investimentos em saúde focalizados no atendimento a essa parcela da população, é também indispensável avançar mais rapidamente em áreas como saúde, nutrição infantil e infraestrutura de saneamento básico. As principais políticas destinadas a essas áreas já estão maduras ou em plena implementação no Brasil,⁹ de modo que a principal recomendação deste estudo é a sua priorização orçamentária, em primeiro lugar, além de um diálogo mais próximo entre União, estados e municípios para assegurar a eficiência gerencial dos programas.

Em paralelo a essas demandas sociais urgentes, governos estaduais e municipais devem unir esforços para melhorar a infraestrutura de mobilidade, energia e telecomunicações nos centros urbanos, com vistas a ampliar ganhos sociais em termos de economia de tempo e custo de acesso à informação. As externalidades positivas dos serviços públicos são também necessárias para a construção de um ambiente social mais favorável à expansão do capital humano no país.

9. Para um mapeamento e uma avaliação dos principais programas sociais destinados a essas áreas no Brasil, ver Banco Mundial (2017).

5 GESTÃO

A reforma das práticas gerenciais no Brasil, tanto no serviço público como na gestão corporativa, também é fundamental para o incremento da produtividade da economia.

O Estado brasileiro gasta (e arrecada) muito; porém, de forma ineficiente e bastante desigual. O nível de gasto público como proporção do PIB no Brasil alcança quase 40%, patamar similar ao dos países europeus; contudo, o grau de satisfação da população com serviços públicos essenciais como saúde, educação e segurança pública é inferior ao dos países latino-americanos (Banco Mundial, 2017). O volume de gastos com salários e pensões no setor público, por sua vez, aumentou nas últimas décadas em ritmo muito superior ao do crescimento da quantidade de servidores, o que reflete o encarecimento da máquina pública, cada vez mais engessada pela elevada participação dos gastos correntes (cerca de 80%) no orçamento da União e dos estados.¹⁰

O objetivo da reforma administrativa é assegurar a predominância na burocracia estatal de um modelo mais racional de gerenciamento de recursos humanos e econômicos, porém também mais ágil, transparente e responsivo (*accountability*) às demandas da sociedade (Richardson, 1996).

Nesse sentido, a experiência bem-sucedida da reforma administrativa conduzida pela Nova Zelândia na década de 1980 pode constituir uma importante fonte de aprendizado para o Brasil. Segundo Richardson (1996), a reforma neozelandesa foi construída a partir de consensos políticos em torno dos seguintes pontos: liderança e controle estratégico do governo central; clareza e transparência na definição dos objetivos; e descentralização, competição, *accountability* e pressuposto geral de maior eficiência no setor privado. Desse último resulta que é necessário comprovação dos impactos líquidos positivos da intervenção governamental para a sociedade, a fim de justificá-la. Por sua vez, Boston (1987) destacou oito diretrizes que nortearam as mudanças no gerenciamento dos órgãos estatais e empresas controladas pelo setor público naquele país:

- separação das funções comerciais (econômicas) e não comerciais;
- separação das funções administrativas e de assessoria;
- serviços públicos devem ser tarifados, sempre que possível (*user-pays*);
- transparência e responsividade (*accountability*) na concessão de subsídios;

10. Segundo dados da OECD (2019), o Brasil desembolsou R\$ 944 bilhões em 2018 (ou 13,4% do PIB, um dos patamares mais altos entre os 44 países avaliados) para remunerar cerca de 11,5 milhões de servidores públicos federais, estaduais e municipais. Para fins de comparação, os Estados Unidos gastam 9,2% do PIB para remunerar seus 22 milhões de servidores públicos. Outros países apresentam participação significativamente menor desses gastos no PIB e sem prejuízo da qualidade do serviço público, a exemplo da Alemanha (7,5%) e da Coreia do Sul (6,1%).

- aprimoramento da eficiência, eficácia e transparência dos processos e controles na administração pública;
- neutralidade competitiva na atuação das firmas estatais;
- descentralização de poder e aumento da capacidade decisória dos gestores locais e setoriais; e
- compensações, capacitação e assistência financeira transitória aos servidores públicos desligados ou remanejados pela reforma.

Embora esses sejam princípios voltados primordialmente a promover a eficiência estatal, também estimulam o crescimento da produtividade da economia como um todo ao ampliar a transparência e reduzir o peso morto da intervenção governamental nos mercados. Esses objetivos são especialmente relevantes para países em desenvolvimento, cuja escassez de recursos ante a urgência das demandas sociais exige o aperfeiçoamento contínuo dos critérios para a priorização do gasto público.

Separando contábil e gerencialmente suas atividades econômicas das funções típicas de Estado, os governos podem introduzir nessas atividades incentivos similares aos das empresas do setor privado para estimular sua eficiência. E, com informações mais claras sobre a dimensão e os resultados da atividade econômica do setor público, órgãos de controle e a sociedade civil também podem exercer com mais efetividade seu papel fiscalizador (Przeworsky, 1996). Por seu turno, a divisão mais clara entre funções administrativas e de assessoria visa blindar a gestão pública dos efeitos deletérios da ingerência política, sem, contudo, deixar de ser permeável à influência de representantes da sociedade civil que atuam em canais institucionalizados e transparentes nos órgãos de Estado.

Já o princípio da cobrança de tarifas pelo uso de serviços públicos é amplamente recomendado na literatura, em especial no setor de infraestrutura econômica e social, em que é possível precificá-los pela ponderação de seu custo de fornecimento e pela disponibilidade a pagar dos usuários. Não apenas para garantir uma fonte de financiamento segura e permanente para esses serviços, mas, também, para torná-los mais eficientes e responsivos à parcela da população à qual se destinam prioritariamente. Ainda, a cobrança por esses serviços libera recursos fiscais para serem aplicados em outras áreas de maior prioridade e impacto socioeconômico, a exemplo de programas sociais e políticas emergenciais em resposta a crises (Bird, 2001).

A busca pela eficiência, transparência e *accountability* na concessão de subsídios e no controle e gestão do setor público são requisitos para ampliar a capacidade do Estado em promover o maior impacto positivo na sociedade e com menor custo em suas intervenções. Políticas públicas, sobretudo aplicadas ao campo econômico, devem ser desenhadas e avaliadas sob critérios objetivos e consistentes para mensuração de seus custos e benefícios, de modo a oferecer aos gestores e cidadãos a

informação necessária sobre o custo de oportunidade de sua implementação em relação a outras prioridades sociais (Przeworsky, 1996).¹¹

Igualmente, a neutralidade competitiva das empresas públicas visa reduzir ao mínimo as distorções causadas no mercado pelos monopólios e vantagens diversas auferidas por essas firmas, que diminuem a competição e o incentivo à inovação. Políticas de preferência de conteúdo nacional em compras governamentais e subsídios, bem como direitos exclusivos de exploração econômica e exigência de participação proprietária em ativos estratégicos, concedem vantagens não competitivas às empresas estatais, reduzindo os incentivos à inovação e produtividade oriundos da pressão concorrencial. E, mesmo quando beneficiadas por algumas dessas vantagens, seu emprego em excesso pelo governo pode implicar elevado ônus para as estatais, na medida em que são obrigadas a adquirir bens e serviços mais caros e de menor qualidade de outras empresas nacionais também protegidas, diminuindo assim sua eficiência gerencial.¹²

A descentralização do poder para gestores públicos mais próximos da população tende a aumentar a eficiência das políticas governamentais, na medida em que permite soluções mais rápidas e mais bem direcionadas para essas intervenções, uma vez que possuem melhor percepção acerca das prioridades do seu público-alvo. Certamente a maior discricionariedade desses gestores deve ser acompanhada de transparência e amplo escrutínio por parte dos órgãos de controle e sociedade civil (Przeworsky, 1996). Porém, o principal critério dessa avaliação não deve ser a economicidade no uso de recursos públicos, mas a eficiência em termos de resultados alcançados em face dos recursos disponíveis.

Por fim, o Estado também deve se preparar para contingências e buscar economizar recursos, por meio do remanejamento e da capacitação de sua força de trabalho, ou, em alguns casos, também do desligamento e da descontinuação de iniciativas que se revelem ineficientes ou excessivamente onerosas pelo critério do custo de oportunidade do gasto público. Nesse particular, vale destacar que o Brasil adota um critério extremamente rígido para a estabilidade funcional dos servidores públicos, na contramão da maioria dos países da OCDE, onde a maior parte da força de trabalho do Estado está sujeita ao desligamento ou à renegociação contratual em várias situações, incluindo desempenho insatisfatório, necessidade de ajuste fiscal e obsolescência ou redundância de atividades (Banco Mundial, 2017; OECD, 2019).

11. O governo brasileiro introduziu recentemente mudanças na regulação dos setores de infraestrutura no nível federal, com a criação de um catálogo de parâmetros socioeconômicos para desenho, monitoramento e avaliação de projetos. Para mais detalhes, ver Brasil (2022a).

12. Exemplo marcante disso ocorreu com a Petrobras na década de 2010, na esteira da descoberta do pré-sal, que motivou o governo brasileiro a introduzir uma série de instrumentos de política industrial para beneficiar empresas nacionais atuantes no setor de óleo e gás no país, além de construção naval e civil. Essas medidas acabaram se revelando extremamente prejudiciais à eficiência da estatal, além de permitirem práticas pouco transparentes de contratação que mais tarde desencadearam a maior operação anticorrupção da história do país. Para mais detalhes, ver Moraes (2022).

Porém, a busca pela melhoria da eficiência gerencial não se limita à esfera estatal. As empresas brasileiras também têm muito o que evoluir nesse quesito, que se mostra também essencial para o incremento da produtividade da economia no longo prazo.

Estudos apontam que pelo menos um quarto da variação da PTF observada entre os países pode ser explicada por diferenças de desempenho nas práticas gerenciais (Bloom *et al.*, 2014; Bloom, Sadun e Reenen, 2017). Há uma relação positiva e significativa entre a competição no mercado, a qualidade da gestão e o desempenho das firmas. Em particular, boas práticas de gestão se refletem em melhores níveis de produtividade e lucratividade, bem como outros indicadores relevantes para a taxa de sobrevivência das firmas e seu desempenho no longo prazo.

Embora a competição interna e a abertura econômica desempenhem importante incentivo para o incremento da eficiência na gestão corporativa, a estrutura de incentivos provida pelo marco institucional do país e as relações das empresas com o setor público também são fundamentais para esse fim. Em países como o Brasil, que possuem elevados custos tanto para realizar trocas como para garantir direitos de propriedade, as firmas tendem a dedicar tempo e recursos em demasia para evitar incertezas e riscos jurídicos, em detrimento da atividade produtiva e da inovação. Também a complexidade do sistema tributário e a falta de transparência nos contratos de compras públicas incentivam práticas não competitivas (e, não raro, ilegais) dessas empresas para assegurar sua sobrevivência no mercado.

Mas, em que pese a necessidade de aperfeiçoamento do sistema judiciário e fortalecimento dos controles internos do Estado para assegurar um ambiente de negócios mais propício ao progresso das firmas no Brasil, também essas têm responsabilidade direta nessas melhorias institucionais. É necessária a atuação contínua do setor privado nos canais de controle social do Estado como ouvidorias, consultas públicas e fóruns diversos para discussão sobre o aprimoramento da gestão pública. E, mais importante, as empresas devem também liderar a reforma das práticas gerenciais e contratuais no país pelo exemplo, introduzindo mecanismos de governança que atestem seu compromisso com a transparência, a ética e a sustentabilidade em suas atividades produtivas.

6 CONCLUSÃO: A AGENDA POSSÍVEL DE REFORMAS

Embora cada vez mais presente no debate atual, a agenda de reformas para devolver o dinamismo econômico ao Brasil teve início ainda nos anos 1990. Naquele momento, após a redemocratização do país e a aprovação de uma nova Constituição, começaram a formar os consensos acerca do esgotamento do modelo de desenvolvimento centrado na hegemonia estatal e na necessidade de se buscarem novos canais para elevar a produtividade no país. Vão-se, portanto, trinta anos de

discussões, consensos e dissensos, acertos e equívocos, progressos e recuos, próprios de uma democracia jovem, extremamente desigual e ainda carente de instituições fortes e políticas públicas consolidadas.

Não obstante por caminhos difíceis, a agenda avançou. Parte dela começou a ser implementada com mais rapidez nos últimos anos, na esteira de uma crise fiscal que ainda se faz presente hoje e expõe os limites da capacidade do Estado brasileiro fazer frente às enormes demandas da sociedade, represadas por décadas de crescimento econômico medíocre e estagnação das condições de bem-estar social.

Merece destaque, entre esses avanços, a reforma trabalhista de 2017, que, ao alterar regras que vigiam desde os anos 1940, flexibilizou contratos empregatícios e eliminou custos jurídicos e sindicais, o que permitiu uma melhor alocação do fator trabalho e reduziu incentivos para informalidade na economia brasileira.¹³ Outras iniciativas relevantes nesse período incluíram: a redução de subsídios fiscais e creditícios, em especial a substituição da TJLP pela TLP nos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a reforma da previdência, necessária para reduzir desigualdades e recuperar a capacidade financeira do Estado; e a Lei da Liberdade Econômica, que desburocratizou obrigações fiscais para facilitar a criação e operação de pequenas empresas. Mais recentemente, a privatização de grandes ativos da União foi retomada com a venda da Eletrobras, que deverá aumentar a eficiência da empresa e atrair mais investimentos para o setor de energia.

É difícil avaliar o impacto de cada uma dessas reformas individualmente, pois é provável que seus efeitos dependam da implementação de outras reformas.¹⁴ Outra questão importante é que o processo de negociação política para aprovação das reformas no Congresso pode introduzir distorções que comprometem seu alcance e sua finalidade originais. No caso brasileiro, isso ficou patente quando da introdução na lei de privatização da Eletrobras de dispositivo prevendo a contratação obrigatória de termoelétricas na região Norte do país, cuja energia mais cara diminuirá sensivelmente o ganho de eficiência para a alocação de capital da empresa antes previsto. Igualmente, para viabilizar a mudança de legislação que concede independência ao Banco Central do Brasil por meio da fixação de mandatos para seus diretores, foi alterado o mandato da instituição, que agora deve buscar o pleno emprego com a estabilidade monetária conjuntamente – objetivos frequentemente contraditórios entre si no curto prazo.

13. Estudos apontam que a reforma trabalhista gerou 1,7 milhão de vagas após cinco anos de sua vigência, incluindo o período de auge da pandemia da covid-19, que impactou de forma significativa o mercado de trabalho no Brasil. Ainda, a reforma permitiu grande redução de custos processuais e trabalhistas: segundo dados do Tribunal Superior do Trabalho, a quantidade de processos caiu de 2,63 milhões em 2017 para 1,53 milhão em 2021 (Zanatta, 2022; Corbi, 2022).

14. A esse respeito, ver Edwards (2010).

Para além do custo político que pode, no limite, “deformar” uma reforma, a dificuldade de se prever seus resultados está associada à própria complexidade da estrutura produtiva do país. Uma das principais razões pelas quais reformas econômicas produzem efeitos pífios ou indesejados – e, não raro, negligenciadas pelos formuladores de políticas – deriva da heterogeneidade das firmas em termos de alocação de capital e desempenho produtivo.¹⁵ A dependência entre os efeitos da mudança institucional e as especificidades da gestão de recursos no nível de firma torna ainda mais complexo antecipar e avaliar efeitos de reformas na produtividade. Dessa forma, uma agenda de reformas deve ser mais semelhante a um processo contínuo de mudanças; essas devem ser constantemente acompanhadas e corrigidas, inclusive com reversões por conta de efeitos colaterais indesejados. Além disso, sua vigência deve ser suficientemente longa para possibilitar uma avaliação mais precisa dos seus resultados bem como corrigir eventuais efeitos deletérios.

Uma das lições das reformas dos anos 1990 no Brasil é que grupos que perdem com as mudanças trazidas tendem a se organizar politicamente para implementar contrarreformas que mitiguem seus efeitos. Para minimizar o risco de retrocessos, o processo de reformas deve contar com uma liderança política que seja transparente em relação aos custos para a sociedade e modesta nas promessas de benefícios. É importante ainda identificar os grupos que vão perder e, quando for possível e desejável, buscar mecanismos de compensação.

É preciso ter em conta também que intervenções de curto prazo na economia para preservação do emprego e renda, ainda que justificadas por força de choques externos e eventos extremos (a exemplo da crise internacional de 2008 e da pandemia da covid-19), podem gerar efeitos negativos sobre a produtividade no médio prazo. Uma das principais razões para isso é a dificuldade dos governos de reverterem os incentivos concedidos após a superação da crise, uma vez que muitos dos grupos sociais beneficiados lhes dão suporte político. Mas a causa também pode estar relacionada ao próprio sucesso aparente dessas políticas no curto prazo, que incentiva o governo a ampliar sua intensidade quando já não produzem os mesmos resultados.¹⁶

Em momentos de crise, é comum que governos foquem medidas de expansão da demanda agregada, com vistas a minimizar as perdas de renda e emprego bem como trazer alívio, no curto prazo, para a população. Tais políticas de demanda

15. Ver Melitz (2003) e Hsieh e Klenow (2009).

16. A partir de análises das grandes depressões ocorridas no século XX, Córdoba e Kehoe (2009) concluem que não considerar os efeitos distorcivos sobre o mercado oriundos das políticas de combate a recessões sobre a produtividade pode levar a uma crise ainda mais aguda no longo prazo. O exemplo recente da “nova matriz econômica” do governo Dilma, que resultou na deterioração da capacidade financeira do Estado e engessamento da estrutura produtiva nos anos seguintes, ilustra a dificuldade dos formuladores de políticas antecipar os efeitos deletérios das intervenções e revertê-las antes que resultem numa crise, que no caso se revelaria ainda mais severa que aquela à qual essas políticas visavam mitigar.

(ou anticíclicas) costumam envolver combinações de política monetária e fiscal: a primeira com redução de juros, de forma a induzir aumentos nos gastos com consumo e investimento, e a segunda por meio do gasto público, para injetar renda diretamente na economia. Entretanto, nem sempre é fácil identificar quais são as forças dominantes na dinâmica de uma crise, tampouco mensurar os efeitos de longo prazo das políticas anticíclicas sobre a produtividade.

Os efeitos de curto prazo das políticas de demanda dependem do componente econômico dominante na dinâmica da crise – se originário do lado da oferta, ou se da própria demanda. Em geral, essas políticas tendem a afetar mais o nível de preços quando a retração da oferta (por força de choque de custos ou disrupção das cadeias produtivas) é dominante na dinâmica da crise, sendo, portanto, inócuas e mesmo perniciosas para a economia. Já nos casos em que a dinâmica é dominada pela retração da demanda, a combinação de políticas fiscais e monetárias expansionistas tende a ser mais bem-sucedida, pois tem efeito direto sobre o nível de renda e emprego.

Ainda que bem-sucedidas na sustentação imediata do nível de atividade, tais medidas podem comprometer a eficiência produtiva no futuro, por força da alocação inadequada de fatores de produção (capital e trabalho) e distorção dos preços relativos da economia.¹⁷

Fatores institucionais também desempenham papel relevante na perpetuação de ineficiências na estrutura produtiva. Hsieh e Klenow (2009), por exemplo, apontam que o excesso de regulação do mercado de trabalho em países como o Brasil aumenta o custo do trabalho no setor formal, levando a um aumento do setor informal. Como as firmas desse setor são menos produtivas, o resultado é uma queda na produtividade da economia como um todo.

Finalmente, políticas desenhadas com o objetivo de estimular setores econômicos, proteger consumidores ou trabalhadores, ou mesmo defender a concorrência em certos mercados, podem resultar em prejuízo à eficiência da estrutura produtiva, por força da criação de mais barreiras à competição e à inovação e dos efeitos distorcivos sobre a alocação de capital.

A princípio, esses efeitos não intencionais das políticas econômicas sobre a produtividade podem ser positivos ou negativos, e, mesmo quando são negativos,

17. Críticos acerca da eficácia de políticas de demanda para o crescimento sustentado no longo prazo, os economistas austríacos apontavam que a redução dos juros poderia induzir investimentos incompatíveis com a preferência intertemporal da sociedade. Especificamente, a política monetária expansionista poderia induzir muito investimento na produção de bens de capital e pouco investimento na produção de bens de consumo, e essa má-alocação de capital levaria a uma crise no futuro (Hayek, 2008). Por sua vez, Restuccia e Rogerson (2008) exploram a relação entre distorções associadas a políticas econômicas, acumulação de capital e produtividade. No lugar da taxa de juros abaixo da compatível com as preferências intertemporais da sociedade, os autores exploram casos em que diferentes firmas se deparam com diferentes taxas de juros por conta de, por exemplo, políticas de subsídios. Dada uma tecnologia, a firma com acesso a juros mais baixos usará mais capital, resultando em uma menor produtividade marginal inferior desse insumo.

não significam necessariamente que a política não deva ser implementada, pois seus benefícios para a sociedade ainda podem suplantar seu custo em termos de perda da eficiência produtiva. Mas, para justificar sua adoção, ainda se fazem necessárias uma metodologia de avaliação desses impactos e uma priorização de objetivos socioeconômicos, que geralmente envolvem a análise do custo-benefício.

Por isso, o desenho de qualquer política industrial ou a intervenção em mercados exigem uma metodologia consistente que possibilite identificar os canais de transmissão e mensurar os impactos dessas políticas para a produtividade, de modo a minimizar ou compensar os efeitos negativos e maximizar os positivos.

O Brasil tem sido pródigo na criação de políticas setoriais que resultaram em graves distorções da economia e no fortalecimento político de grupos que até hoje exercem forte resistência a reformas que promovam maior liberdade econômica e menos ônus ao Estado na forma de subsídios e desonerações tributárias.

Esses argumentos demonstram que, ainda que urgente e consensual, a implementação de uma agenda de reformas em prol do crescimento da produtividade não estará imune a equívocos, pressões e insucessos, que podem fazer diminuir sua legitimidade perante a sociedade e, no limite, precipitar novos retrocessos institucionais. Não obstante tais riscos, entendemos que essa é uma agenda que ainda deve ser buscada com todas as forças no Brasil. Sem atropelos ou aventuras; porém, tampouco sem pausa ou retrocesso.

REFERÊNCIAS

ASTURIAS, J. *et al.* The interaction and sequencing of policy reforms. **Journal of Economic Dynamics and Control**, v. 72, p. 45-66, Nov. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Grupo Banco Mundial, nov. 2017. v. 1. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>.

BIRD, R. M. User charges in local government finance. *In*: FREIRE, M. E.; STERN, R. (Ed.). **The challenge of urban government**: policies and practices. Washington: World Bank, 2001. p. 171-182.

BLOOM, N.; REENEN, J. van. Measuring and explaining management practices across firms and countries. **Quarterly Journal of Economics**, v. 122, n. 4, p. 1351-1408, Nov. 2007.

BLOOM, N.; SADUN, R.; REENEN, J. van. **Management as technology?** Cambridge, United States: NBER, 2017. (NBER Working Paper, n. 22327).

BLOOM, N. *et al.* **The new empirical economics of management**. Cambridge, United States: NBER, May 2014. (NBER Working Paper, n. 20102).

BOSTON, J. Transforming New Zealand's public sector: labour's quest for improved efficiency and accountability. **Public Administration**, v. 65, n. 4, p. 423-442, 1987.

BRASIL. Ministério da Economia. **Catálogo de parâmetros**: anexo do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Brasília: ME, jul. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio-1/catalogo-de-parametros.pdf>.

BRASIL. Ministério da Economia. **Brasil rumo à OCDE**: apresentação institucional. Brasília: ME, set. 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/apresentacoes/2022-9-30_brasil-rumo-a-ocde_apresentacao-institucional.pdf/view.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento de subsídios da União**: relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios do período de 2003 a 2021. 6. ed. Brasília: ME, set. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/orcamento-de-subsidios-da-uniao-osu/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2013-6a-edicao.pdf>.

CANUTO, O.; SANTOS, T. R. O que o Brasil pode esperar da adesão à OCDE? **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 51-68, abr. 2021.

CORBI, R. (Org.). **5 anos da reforma trabalhista**. *In*: SEMINÁRIO DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ATUÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FEA/USP) E FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). São Paulo: FEA-USP; Fipe, 3 ago. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=t7vzzyOWSHA> (parte 1); <https://www.youtube.com/watch?v=5M1QO0OLU-Y> (parte 2); e https://www.youtube.com/watch?v=la_5a4XheFA (parte 3). Acesso em: 11 out. 2022.

CÓRDOBA, G. F.; KEHOE, T. **The current financial crisis**: what should we learn from the great depressions of the twentieth century? Federal Reserve Bank of Minneapolis, 2009. (Research Department Staff Report, n. 421).

DAVIS, C. L. **More than just a rich country club**: membership conditionality and institutional reform in the OECD. Princeton: Princeton University, 26 jun. 2016. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/cldavis/files/davis2016b.pdf>.

DIAS, J. *et al.* Função de capital humano dos estados brasileiros: retornos crescentes ou decrescentes da educação? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 2, p. 333-379, 2013.

EDWARDS, S. **Left behind**: Latin America and the false promise of populism. University of Chicago Press, 2010.

HAYEK, F. **'Prices & Procuction' and other works**. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2008. 547 p.

HOLMES, T. J.; SCHMITZ JUNIOR, J. A. Competition and productivity: a review of evidence. **Annual Review of Economics**, v. 2, n. 1, 2010.

HSIEH, C.-T.; KLENOW, P. Misallocation and manufacturing TFP in China and India. **Quarterly Journal of Economics**, v. 124, n. 4, p. 1403-1448, Nov. 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Projeções econômicas de longo prazo e cenários de mudanças climáticas** – seminário conjunto promovido pelo Ipea e pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério da Economia (SDI/ME). Brasília, 25 nov. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YqP8cZujUy0>.

LAU, L. J. *et al.* Education and economic growth: some cross-country evidence from Brazil. **Journal of Development Economics**, v. 41, n. 2, p. 45-70, 1993.

LEIBENSTEIN, H. Allocative efficiency vs. 'X-efficiency'. **American Economic Review**, v. 56, n. 3, p. 392-415, June 1966.

MELITZ, M. J. The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. **Econometrica**, v. 71, n. 6, p. 1695-1725, Nov. 2003.

MORAIS, J. M. **Petróleo em águas profundas**: uma história de evolução tecnológica da Petrobras na exploração e produção no mar. 2. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

NAKABASHI, L.; FIGUEIREDO, L. Capital humano: uma nova *proxy* para incluir aspectos qualitativos. **Revista de Economia UFPR**, v. 34, n. 1, ano 32, p. 7-24, jan.-abr. 2008.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a Glance 2019**. Paris: OECD Publishing, 14 Nov. 2019.

PRZEWORSKY, A. M. On the design of the state: a principal-agent perspective. *In*: **A reforma do Estado na América Latina e no Caribe**: rumo a uma administração pública gerencial. Brasília: MARE; BID; ONU, 16 e 17 maio 1996.

RESTUCCIA, D.; ROGERSON, R. Policy distortions and aggregate productivity with heterogeneous plants. **Review of Economic Dynamics**, v. 11, n. 4, p. 707-720, Oct. 2008.

RICHARDSON, R. The New Zealand public sector reforms. *In: A reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial*. Brasília: MARE; BID; ONU, 16 e 17 maio 1996. p. 99-120.

ROSSI JUNIOR, J. L.; FERREIRA, P. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 29, n. 1, 1999.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Fundamental sources of long-run growth. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 184-188, 1997.

SCHMITZ JUNIOR, J. A. What determines productivity? Lessons from the dramatic recovery of the U.S. and Canadian iron ore industries following their early 1980s crisis. **Journal of Political Economy**, v. 113, n. 3, p. 582-625, June 2005.

SILVA FILHO, E. B. Trajetória recente do investimento estrangeiro direto e em carteira no Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 19, p. 5-20, jan.-abr. 2015.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L.; RÊGO, C. L. Abertura econômica: impactos de diferentes acordos preferenciais de comércio. *In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. O. de; BACELETTE, R. (Org.). Desafios da nação: artigos de apoio*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, p. 363-530.

VEIGA, P. L. C. M.; RIOS, S. P. A reforma da política comercial brasileira: motivações, desafios e efeitos sobre a produtividade. *In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. O. de; BACELETTE, R. (Org.). Desafios da nação: artigos de apoio*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, p. 327-362.

ZANATTA, P. Estudo aponta que regra da reforma trabalhista gerou 1,7 milhão de vagas de trabalho. **CNN Brasil Business**, São Paulo, 4 maio 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/estudo-aponta-regra-da-reforma-trabalhista-gerou-17-milhao-de-vagas-de-trabalho/>. Acesso em: 11 out. 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS, R. H.; FERREIRA, R. T.; KLOECKNER, R. Vertical tax competition in Brazil: empirical evidence for ICMS and IPI in the period 1995-2009. **Economia**, v. 16, n. 1, p. 111-127, Jan.-Apr. 2015.

LAZZARINI, S. G. *et al.* What do state-owned development banks do? Evidence from BNDES, 2002-09. **World Development**, v. 66, p. 237-253, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Francisco Rantzal Rafael Felix

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

