



اصلاحات اقتصادی برزیل

(توصیه‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی)



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

معاونت بررسی‌های اقتصادی





تهیه کننده: فروغ کریمی امیرکیاسر

ناظر: عاطفه قاسمیان

واحد گردآوری و تحلیل آمارهای اقتصادی

معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

دی ۱۳۹۹

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادها و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

Economic.tccim@gmail.com

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

اصلاحاتی که باعث تحریک رقابت، بهره‌وری و تجارت شود، احیای اقتصاد برزیل پس از بحران کووید-۱۹ را تقویت خواهد کرد

زمانی که کووید-۱۹ شیوع پیدا کرد، برزیل در حال خروج از یک رکود طولانی مدت بود؛ ولی بروز بحران اخیر، اقتصاد این کشور را به رکود عمیق‌تری سوق داد. با این وجود، حمایت سریع دولت، به میلیون‌ها خانوار آسیب‌دیده از جمله به آن‌هایی که از شغل رسمی و حمایت اجتماعی برخوردار نبودند، کمک کرد. براساس گزارش جدید سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، احیای اقتصادی قوی و فراگیر که تمامی برزیلی‌ها را منتفع سازد، به اصلاحات بلندپروازانه دیگری برای تقویت مشاغل، بهره‌وری و تجارت و همچنین تقویت تامین مالی عمومی و بهبود حمایت اجتماعی نیاز دارد.

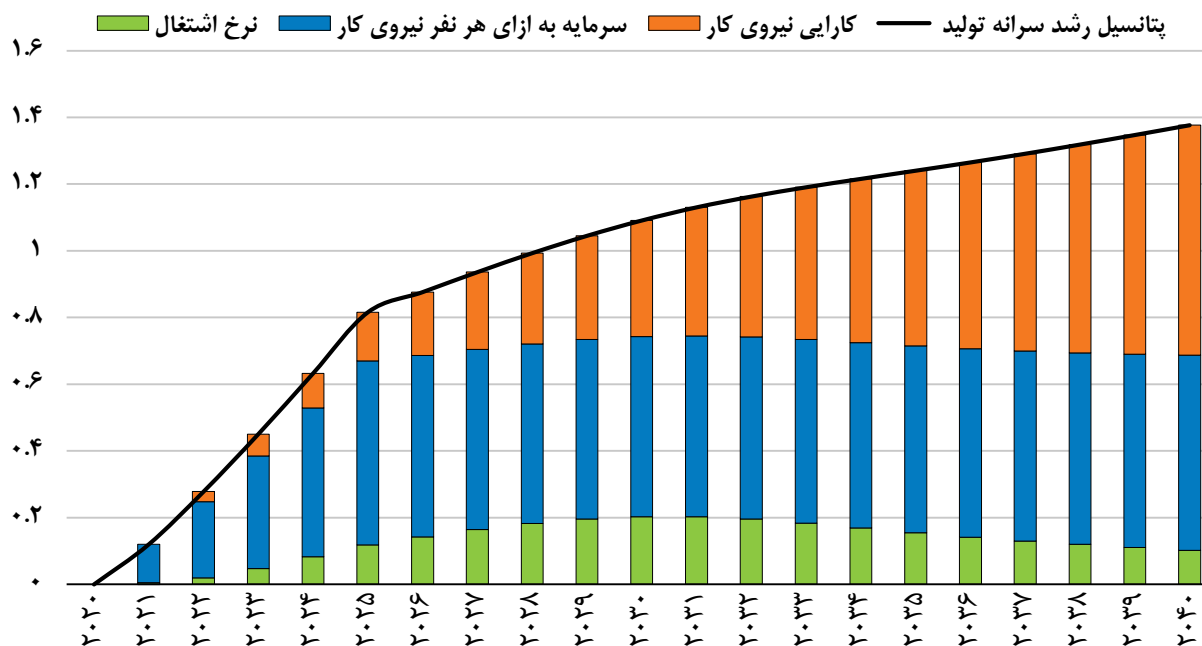
بر اساس آخرین گزارش ارزیابی وضعیت اقتصادی OECD، اگر چه واکنش قاطع در رابطه با مقابله با بحران سلامت، برزیل را از اثرات اقتصادی شدیدتری نجات داد ولی این همه‌گیری همچنان به طور قابل توجهی رفاه و رشد اقتصادی برزیل را تحت تاثیر قرار می‌دهد و به مردم و کسب و کارها در اقتصاد غیررسمی ضربه وارد می‌کند. طبق برآورد این گزارش، بحران کووید-۱۹ موجب کاهش ۵ درصدی تولید ناخالص داخلی برزیل در سال ۲۰۲۰ خواهد شد و با این وجود انتظار می‌رود ارقام رشد اقتصادی در سال‌های ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ به ترتیب به ۲٫۶ درصد و ۲٫۲ درصد بازگردد. انجام اصلاحات با هدف کمک به بنگاه‌ها به منظور رشد و افزایش توان رقابت بین‌المللی آن‌ها، برزیل را قادر خواهد ساخت تا از مزایای ادغام در تجارت جهانی و رفع فقر و نابرابری فزاینده بهره‌مند شود.

به گفته آنجل گوریا، دبیرکل OECD، برزیل پیش از همه‌گیری، در زمینه اصلاحات ساختاری پیشرفت‌های خوبی داشت؛ از جمله اصلاح موفق حقوق بازنشستگی در سال ۲۰۱۹. اثرات شوک ناشی از کووید-۱۹ بر اقتصاد و جامعه، ادامه روند اصلاحات و مقابله با موانع رقابت، رشد بهره‌وری و تجارت خارجی و همچنین رفع چالش‌های زیست‌محیطی را بسیار با اهمیت ساخته است.

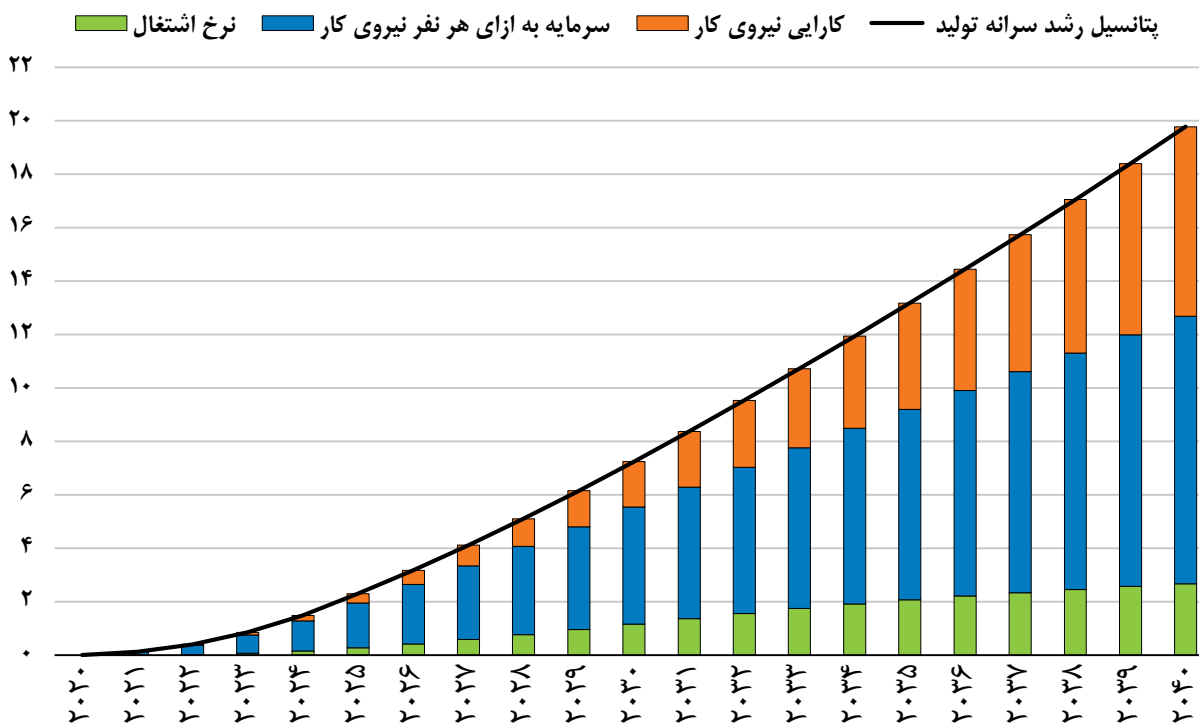
ارائه بسته بلندپروازانه اصلاحات برای بهبود تنظیم‌گری و تقویت رقابت داخلی، کاهش موانع تجارت خارجی و بهبود نهادها و حکمرانی اقتصادی، می‌تواند موجب افزایش میانگین رشد سالانه سرانه تولید ناخالص داخلی به میزان ۰٫۹ واحد درصد طی ۱۵ سال شود (نمودارهای ۱ و ۲). کاهش موانع تجاری همچنین می‌تواند از طریق کاهش قیمت بسیاری از کالاها تاثیر ملموسی بر زندگی عموم شهروندان برزیلی به همراه داشته باشد. این امر احیای اقتصاد برزیل را سریع‌تر و تا سال ۲۰۳۵ رقم بالقوه سرانه تولید ناخالص داخلی را دو برابر خواهد کرد. با گذشت زمان بر سرعت افزایش رشد هم افزوده خواهد شد به نحوی که تا سال ۲۰۶۰ به ۲ واحد درصد خواهد رسید. رشد قوی‌تر نشان می‌دهد که سرانه تولید ناخالص داخلی پس از ۱۵ سال می‌تواند ۱۳ درصد بیشتر باشد (جدول ۱).

¹ Angel Gurría

نمودار ۱- اثرات موردانتظار از اصلاحات ساختاری بر رشد سرانه تولید ناخالص داخلی برزیل - واحد درصد



نمودار ۲- اثرات موردانتظار از اصلاحات ساختاری بر رشد سطح سرانه تولید ناخالص داخلی برزیل - درصد



جدول ۱- اثر برآوردی اصلاحات منتخب بر تولید ناخالص داخلی واقعی برزیل پس از ۱۵ سال

اثر بر سرانه تولید ناخالص داخلی	اثر بر تولید ناخالص داخلی	اصلاحات
۴,۹٪	۵,۳٪	سناریو ۱: کاهش موانع کارآفرینی و رقابت (به عنوان مثال از طریق کاهش موانع اداری و ساده‌سازی فرآیند مجوزدهی)
۷,۴٪	۸٪	سناریو ۲: ادغام جهانی قوی‌تر (به عنوان مثال، از طریق کاهش تعرفه‌ها و آزادسازی حساب سرمایه)
۵,۹٪	۶,۳٪	سناریو ۳: بهبود نهادها، حکمرانی اقتصادی و کاهش فساد
۱۳,۲٪	۱۴,۱٪	سناریو اصلاح ساختاری: تمامی سه سناریو بالا
۰,۹ واحد درصد	۰,۹ واحد درصد	افزایش میانگین رشد سالانه (از سناریو اصلاح ساختاری)

توالی اصلاحات نقش مهمی در موفقیت برزیل دارد. اصلاحات اغلب باعث تخصیص مجدد عوامل تولید به بنگاه‌ها و بخش‌های تولیدی بیشتر، به عنوان یکی از کانال‌های اصلی که از طریق آن بهره‌وری و رشد افزایش می‌یابد، می‌شود. این امر می‌تواند هزینه‌های تعدیل قابل توجهی به همراه داشته باشد، بخصوص زمانی که انحرافات در محصول و بازارهای عوامل، توانایی عوامل تولید برای حرکت را متوقف می‌کند. سیاست‌هایی که انعطاف‌پذیری را افزایش می‌دهد و تخصیص مجدد نیروی کار و سرمایه در میان بنگاه‌ها، بخش‌ها و مناطق را تسهیل می‌کند، می‌تواند به طور قابل توجهی این هزینه‌های تعدیل را کاهش دهد. به عنوان مثال، اصلاحات در بازار اعتبار، بازار کار و سایر اصلاحات مقرراتی که برزیل طی سال‌های اخیر انجام داده، می‌تواند در این زمینه کمک کند. در عین حال، توالی اصلاحات به طور چشم‌گیری به وضعیت سیاست داخلی و پیشرفت اصلاحات بستگی دارد.

در مقابل این پیش‌زمینه، پیام‌های کلیدی ارزیابی وضعیت اقتصاد برزیل عبارتند از:

- تضمین پایداری مالی پس از بحران کووید-۱۹ نیازمند بهبود اثرگذاری مخارج عمومی، از جمله حکمرانی بهتر اقتصادی و انتقالات عمومی موثرتر است.
- افزایش بهره‌وری برای بالا بردن رشد پس از بحران و طی بازه زمانی طولانی‌تر نیازمند اصلاحات ساختاری است. بخش‌های کلیدی عبارتند از رقابت، موانع مقرراتی، موانع تجاری، ساده‌سازی مالیات‌ها و کارایی دستگاه قضایی.
- آماده‌سازی نیروی کار برای تخصیص مشاغل ناشی از تغییرات ساختاری- از جمله تغییراتی که بحران کووید-۱۹ ممکن است موجب شود- نیازمند بهبود سیاست‌های مهارتی و آموزشی است.

بحران کووید-۱۹، لزوم کاهش مقررات دست و پاگیر، از جمله روش‌های پیچیده برای مالیات را که مانع کارآفرینی و رقابت شده، پررنگ‌تر کرده است. یک بنگاه با اندازه متوسط در برزیل به طور متوسط حدود ۱۵۰۰ ساعت در سال را صرف فرایند پرداخت مالیات می‌کند که در مقایسه با متوسط ۳۱۷ ساعت در کشورهای آمریکای لاتین یا ۱۵۹ ساعت در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بسیار بالاتر است. سرمایه‌گذاری در آموزش، آموزش شغلی و ارتقاء مهارت‌های بزرگسالان به نوبه خود به ایجاد نیروی کار بهره‌ور و آماده برای یک اقتصاد یکپارچه‌تر در سطح جهانی کمک می‌کند. شواهد نشان می‌دهد که برنامه‌های آموزش بزرگسالان می‌تواند برای کارکنانی به دنبال مشاغل با درآمد بهتر هستند، تفاوت اساسی ایجاد کند، به شرطی که محتوای دوره با نیازهای بازار کار محلی انطباق و هماهنگی داشته باشد.

طی چند سال گذشته، نابرابری و فقر در برزیل افزایش یافته است و پیشرفتی را که از سال ۲۰۰۰ به دلیل رشد قوی، مزایای اجتماعی و بهبود نتایج آموزشی ایجاد شده بود، معکوس کرد. ۱۰ درصد ثروتمندترین جمعیت برزیل بیش از ۴ برابر، درآمد بیشتری از ۴۰ درصد افراد با پایین‌ترین درآمد در جامعه کسب می‌کنند. تقریباً نیمی از مزایای اجتماعی به ۲۰ درصد ثروتمندترین خانوارها تعلق می‌گیرد. گزارش و ارزیابی اخیر OECD پیشنهاد شده است که هدف‌گذاری بهتر افراد نیازمند، موجب تسریع برخورداری افرادی که مشاغل خود را از دست داده‌اند، از امتیازات پیش‌بینی شده می‌گردد. این امر می‌تواند به حمایت از ۴۰ درصد کارکنان شاغل در اقتصاد غیررسمی که تحت پوشش طرح‌های بیکاری قرار ندارند، کمک، و احیای فراگیر پس از این بحران را تضمین کند.

کارایی هزینه‌های عمومی باید بهبود یابد، زیرا همه‌گیری اخیر بدهی عمومی بالایی را برای برزیل ایجاد کرده است. برای رفع این مشکل، بازنگری معافیت‌های مالیاتی و یارانه‌هایی که تقریباً ۵ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند و همچنین اصلاح هزینه‌های خدمات شهری، توصیه شده است.

برزیل همچنین باید از این احیا به عنوان فرصتی برای تقویت حفاظت از جنگل‌های آمازون از طریق اجرای شدیدتر قانون جنگل‌های خود برای جلوگیری از جنگل‌زدایی غیرقانونی، بر استفاده پایدار از پتانسیل اقتصادی آمازون تمرکز کند.

جدول ۲- نتایج حاصل از نظرسنجی و توصیه‌های OECD

نتایج کلیدی	توصیه‌های کلیدی
بهبود سیاست‌های اقتصاد کلان، حکمرانی و حمایت اجتماعی	
کووید-۱۹ رکود سنگینی را موجب شده است. تورم و انتظارات تورمی پایین‌تر از سطح هدف هستند و سیاست پولی تسهیل شده است.	نرخ‌های بهره تا زمانی که فشارهای تورمی به طور شفاف مشهود باشد، پایین نگه داشته شود.
بانک مرکزی به طور مستقل سیاست پولی را هدایت کرده است، اما رسمیت بخشیدن به این استقلال، اثربخشی سیاست پولی را تقویت می‌کند.	به کارگیری قراردادهای معین برای روسا و رهبران بانک مرکزی و محدود کردن اخراج زودرس صرفاً به زمانی که خلاف مقررات کاری انجام شده باشد، محافظت از استقلال بودجه بانک مرکزی
نتایج مالیاتی به پیشرفت‌های چشمگیری نیاز دارد، زیرا همه‌گیری به بدهی‌های بالای دولتی افزوده است.	با رعایت قوانین مالی فعلی، از جمله سقف هزینه، از پایداری مالی اطمینان حاصل شود

نتایج کلیدی	توصیه‌های کلیدی
با هزینه‌کرد بهتر می‌توان پس انداز کرد، بدون این که اهداف سیاستی به خطر بیفتد.	کارایی مخارج با تجدیدنظر نسبت به ساختارهای پرداختی کارمندان دولت، یارانه‌های غیرکارآمد، رژیم‌های خاص مالیاتی و هزینه‌های مالیاتی تقویت شود
اقدام هزینه‌ای اجباری، فضا برای سیاست‌های مالی را کاهش داده است، زیرا در شرایط فعلی بیش از ۹۰ درصد از بودجه توسط قانون تعیین می‌شود.	کاهش چسبندگی بودجه از طریق بازبینی نسبت به هدف‌گذاری درآمد، کف مخارج اجباری و مکانیسم شاخص‌بندی
مخارج مربوط به پرداخت‌های انتقالی اجتماعی افزایش یافته است، اما عمده آن، به استثنای مزایای اضطراری اخیر، نتوانست به دست افراد فقیر برسد.	شاخص‌بندی مزایای تأمین اجتماعی بر اساس قیمت مصرف‌کننده به جای حداقل دستمزد
با وجود پرداخت‌های انتقالی بالا، هیچ شبکه امنیت اجتماعی فراگیر و جامعی برای محافظت از کارگران اخراجی در برابر از دست دادن درآمد وجود ندارد. مزایای اضطراری اخیر به طور موقت این موضوع را بهبود بخشیده است.	افزایش مزایا و تسریع در اعمال امتیازات مزایا در برنامه‌های Bolsa Familia* ضمن حذف تدریجی مزایا Bolsa Família*، برنامه رفاه اجتماعی دولت برزیل است که کمک‌های مالی را برای خانوارهای فقیر برزیلی فراهم می‌کند.
مراحل طولانی تجدیدنظر منجر به ازدحام پرونده‌ها در دادگاه‌ها و تأخیر طولانی مدت بین صدور حکم و اجرای آن‌ها می‌شود. در پرونده‌های کیفری، متهمان ثروتمند می‌توانند از تحمل مجازات زندان طی سالهای طولانی معاف شوند	مبانی قانونی برای اجرای احکام از مرحله دوم تجدیدنظر در نظر گرفته شود و یا تعداد تجدیدنظر از جمله ارجاع به دیوان عالی کشور، محدود گردد
اشتغال غیررسمی ۴۰ درصد نیروی کار را تحت تأثیر قرار داده و بار مالیاتی ^۲ نیروی کار برزیل نیز در مقایسه با سطح بین‌المللی بالا است.	بار مالیاتی برای نیروی کار کم-مهارت از طریق دریافت کمک‌های تأمین اجتماعی با نرخ‌های تزییدی، کاهش دهید.
معافیت، کسری مالیات و رژیم‌های خاص باعث کاهش درآمد مالیاتی و همچنین پیشرفت اجرای مالیات بر درآمد اشخاص شده است.	حذف هزینه سلامت و تحصیل از هزینه‌های قابل قبول مالیاتی بخش خصوصی و کاهش آستانه مشارکت دولت در تخفیف مالیاتی بنگاه‌های کوچک و متوسط تحت رژیم Simples Nacional
اثربخشی ضعیف معافیت کالاهای اساسی بر خانوارهای فقیر	جایگزین کردن تخفیف مالیاتی هدفمند برای خانوارهای کم درآمد (فقط دو دهک اول و دوم) به جای اعمال معافیت مالیات از مصرف کالاهای اساسی
طرح‌های بیمه بیکاری که با هم تداخل دارند، هزینه‌های ایجاد مشاغل رسمی را افزایش می‌دهد و نمی‌تواند ۴۰ درصد کارکنان در بخش غیررسمی را پوشش دهد.	دو طرح بیکاری فعلی بخش خصوصی با هم ادغام کو هزینه‌های مالی و کارفرمایی در این زمینه کاهش یابد.
فساد منابع عمومی را هدر می‌دهد و نابرابری‌ها را تشدید می‌کند. به رغم پیشرفت‌های گسترده در زمینه مبارزه با فساد، نهادهای اجرایی در معرض دخالت‌های سیاسی قرار گرفته‌اند.	استقلال قانونی تمامی نهادهای اجرایی مبارزه با فساد تقویت شود.
قانون جدید سوء استفاده از اختیارات، مبهم است و فضا را برای انتقاجویی متخلفان قدرتمند از مقامات ایجاد کرده است.	شرایطی که مقامات دولتی در پرونده‌های مبارزه با فساد تحت پیگرد قانونی قرار گیرند، شفاف و محدود شود.
افشای اطلاعات کامل در مورد ذینفعان نهایی شرکت‌های خصوصی به مقامات مربوطه و ارگانهای بخش خصوصی برای جلوگیری از پنهان شدن دارایی مهم است.	اشتراک داده بین سازمان‌های بخش عمومی مسئول مبارزه با پولشویی تسهیل شود.
دارایی‌های کسب شده از طریق غیرقانونی (دارایی‌های بد) صرفاً یک تخلف قانونی محسوب شده و جزو جرایم نیست.	احتساب کسب دارایی از طریق ناسالم در مجموعه جرایم باعث خواهد شد تا توقیف آنها تسهیل شود.

² tax wedges

نتایج کلیدی	توصیه‌های کلیدی
در حال حاضر فرایند افشاگری (سوت‌زنی) به علت تشخیص‌های هم‌زمان و سیستم‌های موازی برای رسیدگی به جرایم مشابه، مختل شده و در نتیجه محافظت موثر از فرد افشاگر را دشوار ساخته است	قانونی برای حمایت از افراد افشاگر تدوین و وضع شود
تدارکات بخش عمومی در معرض ریسک اتلاف منابع، سوءمدیریت و فساد قرار دارد. اقدامات اخیر در زمینه ایجاد سیستم آنلاین خریدهای دولتی، اقدامی امیدوارکننده است.	با توجه به پیشرفت اخیر، مقررات فعلی در زمینه تدارکات بخش عمومی، بازنگری و اصلاحات مربوط به مدیریت تضاد منافع، ناسازگاری و بی‌طرفی در تدارکات دولتی تقویت شود.
اصلاح بودجه در مجلس در قالب پروژه‌های حوزه انتخابیه نمایندگان انجام می‌شود و اصلاح هزینه‌های افزایش یافته ازین طریق بندرت انجام می‌شود.	به طور سیستماتیک موارد اصلاح بودجه در مجلس، کاهش یابد.
رشد سبزتر و پایدارتر	
برزیل یک چارچوب قانونی قوی برای محافظت از جنگل‌ها دارد. جنگل‌زدایی تا سال ۲۰۱۴ کاهش یافته، اما در سال‌های اخیر رشد داشته است. اقدامات اجرایی مربوط به بودجه و افت تعداد کارکنان به طور قابل توجهی کاهش یافته است.	انجام اقدامات دیگر علاوه بر موفقیت‌های گذشته مبنی بر مبارزه با جنگل‌زدایی غیرقانونی، از طریق تقویت اقدامات اجرایی برای مبارزه با جنگل‌زدایی غیرقانونی و حصول اطمینان از کافی بودن تعداد نیروی کار و بودجه سازمان‌های اجرای محیط زیست
بحث‌های سیاسی سیگنال‌های متفاوتی را درباره تعهد به چارچوب فعلی محافظت از محیط زیست ایجاد کرده است	جلوگیری از تضعیف چارچوب حفاظت قانونی فعلی، از جمله مناطق حفاظت شده، قانون حفاظت از جنگل و تمرکز بر استفاده پایدار از پتانسیل اقتصادی آمازون
افزایش بهره‌وری	
موانع اداری و تنظیم بازار محصولات، ورود به بازار را محدود و مانع رقابت می‌شود	ساده‌سازی بیشتر الزامات و مجوزهای مورد نیاز برای راه‌اندازی یک بنگاه، اعمال قاعده «سکوت علامت رضا است» و ایجاد پنجره واحد مجوزدهی در بخش‌هایی که مورد نیاز است.
موانع تجاری زیاد، اقتصاد را از کسب مزایای رقابت بین‌المللی محروم ساخته است.	کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و شروع این کار از گروه کالاهای سرمایه‌ای و کالاهای واسطه‌ای
مالیات‌ها بالا است و هزینه‌های انطباق که به دلیل عدم یکپارچگی سیستم مالیات‌های غیرمستقیم ایجاد می‌شود، بسیار زیاد است. دعاوی مالیاتی زیاد نیز به ازدحام دادگاه می‌افزاید.	ادغام قوانین مالیات‌های مصرف‌گوناگون در قالب قانون واحد مالیات بر ارزش افزوده
عدم قطعیت قضایی، موجب افزایش هزینه بنگاه‌های خصوصی می‌شود. دادگاه‌ها موظفند تصمیمات خود را با حکم دادگاه‌های عالی همسو کنند، اما مکانیسمی برای اجرای قانون وجود ندارد.	از همسو بودن تصمیمات دادگاه‌ها با احکام برتر دادگاه‌های عالی، از طریق ایجاد ارتباط میان دستمزد و مزایای قضات و سازگاری آنها با قوانین، اطمینان حاصل کنید.
بهبود مهارت‌ها، تحصیل و یادگیری حرفه‌ای	
نرخ بالای ترک تحصیل در مدارس متوسطه نشان دهنده فقدان مهارت‌های ضروری اجتماعی و شناختی است. مشارکت نیروی کار زنان به دلیل کمبود امکانات مراقبت از کودک، بخصوص در مناطق کم درآمد، با مشکل مواجه می‌شود.	استمرار توسعه دسترسی به آموزش در دوران کودکی ضمن اولویت‌دهی دسترسی برای خانوارهای کم درآمد و مادران تنها
اصلاحات ساختاری مانند رقابت شدیدتر و ادغام جهانی باعث تخصیص مجدد مشاغل در بنگاه‌ها و بخش‌ها می‌شود.	بهبود منابع آموزشی برای دوره‌های آموزش فنی و حرفه‌ای ضمن حصول اطمینان از انطباق دوره‌ها با نیازهای بازار کار داخل