



# CRESCIMENTO. A VISÃO DA INDÚSTRIA

BRASÍLIA, 2006

**CRESCIMENTO. A VISÃO DA INDÚSTRIA**

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI**

### **PRESIDENTE, em exercício**

CARLOS EDUARDO MOREIRA FERREIRA

### **1º VICE-PRESIDENTE**

FRANCISCO RENAN ORONÓZ PROENÇA

### **VICE-PRESIDENTES**

ROBSON BRAGA DE ANDRADE  
JOSÉ DE FREITAS MASCARENHAS  
JOSÉ FERNANDO XAVIER FARACO  
ABELÍRIO VASCONCELOS DA ROCHA  
FRANCISCO DE ASSIS BENEVIDES GADELHA  
FERNANDO CIRINO GURGEL  
ALFREDO FERNANDES  
JOSÉ NASSER  
FERNANDO ANTONIO VAZ  
JOÃO OLIVEIRA DE ALBUQUERQUE  
CARLOS SALUSTIANO DE SOUSA COELHO

### **1º SECRETÁRIO**

LOURIVAL NOVAES DANTAS

### **2º SECRETÁRIO**

JOSÉ CARLOS LYRA DE ANDRADE

### **1º TESOUREIRO**

ALEXANDRE HERCULANO COELHO DE SOUZA FURLAN

### **2º TESOUREIRO**

PAULO AFONSO FERREIRA

### **DIRETORES**

JORGE PARENTE FROTA JÚNIOR  
JORGE MACHADO MENDES  
IDALITO DE OLIVEIRA  
SIVALDO DA SILVA BRITO  
DAGOBERTO LIMA GODOY  
OSVALDO MOREIRA DOUAT  
LUIS EULALIO DE BUENO VIDIGAL FILHO  
CARLOS ANTÔNIO DE BORGES GARCIA  
FERNANDO DE SOUZA FLEXA RIBEIRO  
ANTONIO FÁBIO RIBEIRO  
JORGE ALOYSIO WEBER  
OLAVO MACHADO JÚNIOR  
JORGE WICKS CÔRTE REAL

### **CONSELHO FISCAL**

#### **EFETIVOS**

JULIO AUGUSTO MIRANDA FILHO  
JOSÉ BRÁULIO BASSINI  
ADALBERTO DE SOUZA COELHO

### **SUPLENTE**

FERNANDO FERNANDES DE OLIVEIRA  
JORGE ANTÔNIO PEREIRA LOPES DE ARAÚJO



**Confederação Nacional da Indústria**

# CRESCIMENTO. A VISÃO DA INDÚSTRIA



**BRASÍLIA, 2006**

© 2006. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

### **Mecanismo de *Follow-up***

A CNI acompanhará a implementação dessa agenda por meio do Sistema de Gestão do Mapa Estratégico da Indústria.

### FICHA CATALOGRÁFICA

C748

Confederação Nacional da Indústria.  
Crescimento. A visão da indústria – Brasília: CNI, 2006.

169 p. : il.

1. Política Industrial I. Título

CDU: 338.45.01

### **CNI**

Confederação Nacional da Indústria  
Setor Bancário Norte  
Quadra 1, Bloco C,  
Edifício Roberto Simonsen  
70040-903 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3317- 9001  
Fax: (61) 3317- 9994  
<http://www.cni.org.br>

### **Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC**

Tel.: (61) 3317-9989 / 3317-9992  
[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015) .....	16
FIGURA 2 – A interdependência entre as reformas .....	25
FIGURA 3 – As reformas e o crescimento .....	26
FIGURA 4 – Prioridades para o crescimento .....	36
GRÁFICO 1 – Comparação entre o crescimento do PIB do Brasil e do mundo (%a.a.) .....	18
GRÁFICO 2 – Diferença entre crescimento do PIB brasileiro e do mundo a partir de 1995 (PIB de 1995 = 100) .....	19
GRÁFICO 3 – Evolução dos investimentos em % do PIB União e estatais federais, e setor de transportes.....	65
GRÁFICO 4 – Origens dos recursos, segundo a natureza das instituições financeiras .....	80
GRÁFICO 5 – Taxa Selic e <i>spread</i> em operações de crédito .....	82
GRÁFICO 6 – Rigidez no Brasil supera média da América Latina e da OCDE .....	92
GRÁFICO 7 – Principais problemas na relação entre as empresas e os órgãos ambientais .....	166
TABELA 1 – PIB ( <i>per capita</i> ) – Taxa média anual de crescimento entre 1996/2005 e valor, em 2004, em US\$ ajustados pela paridade do poder de compra .....	20
TABELA 2 – Produção da indústria de transformação – Taxa média anual de crescimento entre 1996/2004 .....	21
TABELA 3 – Variação dos principais componentes das despesas primárias do Governo Central (% do PIB).....	43
TABELA 4 – Decomposição do <i>spread</i> bancário (% do total).....	83

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Impacto das prioridades sobre o crescimento econômico .....	37
QUADRO 2: Experiência na OCDE: Aumento na eficiência dos gastos permite redução do gasto público total .....	48
QUADRO 3: Experiências de melhoria da gestão pública no Brasil .....	50
QUADRO 4: Encargos incidentes sobre a cadeia da produção de energia elétrica ...	71
QUADRO 5: A crise do gás natural .....	72
QUADRO 6: As Parcerias Público-Privadas (PPPs) .....	75
QUADRO 7: Financiamento de MPE's .....	86
QUADRO 8: As mudanças trabalhistas na Espanha .....	97
QUADRO 9: A saga de um empreendedor .....	114
QUADRO 10: A nova Política Industrial .....	125
QUADRO 11: A China e a política comercial brasileira .....	151
QUADRO 12: As prioridades para o Mercosul .....	155
QUADRO 13: CNI identifica obstáculos para as empresas obterem licenciamento ...	165

## LISTA DE SIGLAS

<b>ABDI</b>	<b>Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial</b>
<b>Abrace</b>	<b>Associação Brasileira dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres</b>
<b>ACC</b>	<b>Adiantamento de Contrato de Câmbio</b>
<b>ACV</b>	<b>Análise do Ciclo de Vida</b>
<b>Antaq</b>	<b>Agência Nacional de Transportes Aquaviários</b>
<b>ANTT</b>	<b>Agência Nacional de Transportes Terrestres</b>
<b>Anvisa</b>	<b>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</b>
<b>BNDES</b>	<b>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</b>
<b>Camex</b>	<b>Câmara de Comércio Exterior</b>
<b>CBIEE</b>	<b>Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica</b>
<b>CCC</b>	<b>Conta de Consumo de Combustíveis</b>
<b>CCT</b>	<b>Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia</b>
<b>CDE</b>	<b>Conta de Desenvolvimento Energético</b>
<b>CFURH</b>	<b>Compensação Financeira pelo Uso dos Recursos Hídricos</b>
<b>CGEN</b>	<b>Conselho Interministerial de Gestão do Patrimônio Genético</b>
<b>CIDE</b>	<b>Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico</b>
<b>CNDI</b>	<b>Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial</b>
<b>CNPJ</b>	<b>Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica</b>
<b>CNT</b>	<b>Confederação Nacional do Transporte</b>
<b>Cofins</b>	<b>Contribuição para Financiamento da Seguridade Social</b>
<b>Conama</b>	<b>Conselho Nacional do Meio Ambiente</b>
<b>CONIT</b>	<b>Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte</b>
<b>CPF</b>	<b>Cadastro de Pessoas Físicas</b>
<b>CPMF</b>	<b>Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira</b>
<b>CSLL</b>	<b>Contribuição Social sobre o Lucro Líquido</b>
<b>CTPS</b>	<b>Carteira de Trabalho e Previdência Social</b>
<b>DARF</b>	<b>Documento de Arrecadação de Receitas Federais</b>
<b>DNIT</b>	<b>Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes</b>



<b>DNRC</b>	<b>Departamento Nacional de Registro de Comércio</b>
<b>EIA/RIMA</b>	<b>Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental</b>
<b>EPE</b>	<b>Empresa de Pesquisa Energética</b>
<b>EUA</b>	<b>Estados Unidos da América</b>
<b>FAT</b>	<b>Fundo de Amparo ao Trabalhador</b>
<b>FGPC</b>	<b>Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade</b>
<b>FGTS</b>	<b>Fundo de Garantia do Tempo de Serviço</b>
<b>FINEP</b>	<b>Financiadora de Estudos e Projetos</b>
<b>FMI</b>	<b>Fundo Monetário Internacional</b>
<b>FNI</b>	<b>Fórum Nacional da Indústria</b>
<b>Fundeb</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação</b>
<b>Fundef</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</b>
<b>GMD</b>	<b>Gerenciamento Matricial de Despesas</b>
<b>GNL</b>	<b>Gás Natural Liquefeito</b>
<b>IBGE</b>	<b>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</b>
<b>ICMS</b>	<b>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços</b>
<b>ICT</b>	<b>Instituição Científica e Tecnológica</b>
<b>IDH</b>	<b>Índice de Desenvolvimento Humano</b>
<b>Inmetro</b>	<b>Instituto Nacional de Metrologia</b>
<b>INPC</b>	<b>Índice Nacional de Preços ao Consumidor</b>
<b>INPI</b>	<b>Instituto Nacional da Propriedade Industrial</b>
<b>INSS</b>	<b>Instituto Nacional de Seguridade Social</b>
<b>IOF</b>	<b>Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários</b>
<b>IPCA</b>	<b>Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo</b>
<b>Ipea</b>	<b>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</b>
<b>IPI</b>	<b>Imposto sobre Produtos Industrializados</b>
<b>IPTU</b>	<b>Imposto Predial e Territorial Urbano</b>
<b>IPVA</b>	<b>Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores</b>
<b>IR</b>	<b>Imposto de Renda</b>

<b>IRPJ</b>	<b>Imposto de Renda Pessoa Jurídica</b>
<b>ITBI</b>	<b>Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso</b>
<b>ITCM</b>	<b>Imposto de Transmissão de Causa Mortis</b>
<b>ITR</b>	<b>Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural</b>
<b>IVA</b>	<b>Imposto sobre Valor Agregado</b>
<b>LDO</b>	<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias</b>
<b>LOAS</b>	<b>Lei Orgânica da Assistência Social</b>
<b>MCT</b>	<b>Ministério da Ciência e Tecnologia</b>
<b>MDIC</b>	<b>Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</b>
<b>MDL</b>	<b>Mecanismo de Desenvolvimento Limpo</b>
<b>Mercosul</b>	<b>Mercado Comum do Sul</b>
<b>MME</b>	<b>Ministério de Minas e Energia</b>
<b>MP</b>	<b>Medida Provisória</b>
<b>MPE</b>	<b>Micro e Pequenas Empresas</b>
<b>Nafta</b>	<b>North American Free Trade Agreement</b>
<b>NCM-TEC</b>	<b>Nomenclatura Comum do Mercosul - Tarifa Externa Comum</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento</b>
<b>OMC</b>	<b>Organização Mundial do Comércio</b>
<b>ONG</b>	<b>Organismo Não Governamental</b>
<b>ONS</b>	<b>Operador Nacional do Sistema Elétrico</b>
<b>P&amp;D</b>	<b>Pesquisa &amp; Desenvolvimento e Eficiência Energética</b>
<b>P+L</b>	<b>Produção Mais Limpa</b>
<b>Pasep</b>	<b>Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público</b>
<b>PBAC</b>	<b>Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade</b>
<b>PBN</b>	<b>Programa Brasileiro de Normalização</b>
<b>Petrobras</b>	<b>Petróleo Brasileiro S.A.</b>
<b>PIB</b>	<b>Produto Interno Bruto</b>
<b>Pintec</b>	<b>Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica</b>
<b>PIS</b>	<b>Programas de Integração Social</b>
<b>Pisa</b>	<b>Programa Internacional de Avaliação de Estudantes</b>

<b>PITCE</b>	<b>Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior</b>
<b>PL</b>	<b>Projeto de Lei</b>
<b>PLP</b>	<b>Projeto de Lei Complementar</b>
<b>PLS</b>	<b>Projeto de Lei iniciado no Senado</b>
<b>PNAD</b>	<b>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</b>
<b>PPP</b>	<b>Parcerias Público-Privadas</b>
<b>Proex</b>	<b>Programa de Financiamento às Exportações</b>
<b>Profarma</b>	<b>Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica</b>
<b>Proinfa</b>	<b>Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia</b>
<b>Prominp</b>	<b>Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural</b>
<b>Prosoft</b>	<b>Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos</b>
<b>RGPS</b>	<b>Regime Geral de Previdência Social</b>
<b>RGR</b>	<b>Reserva Global de Reversão</b>
<b>RMV</b>	<b>Renda Mensal Vitalícia</b>
<b>RTE</b>	<b>Recomposição Tarifária Extraordinária</b>
<b>Saeb</b>	<b>Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica</b>
<b>Simples</b>	<b>Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte</b>
<b>SINGREH</b>	<b>Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos</b>
<b>Siscomex</b>	<b>Sistema Integrado de Comércio Exterior</b>
<b>SNUC</b>	<b>Sistema Nacional de Unidades de Conservação</b>
<b>TFSEE</b>	<b>Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica</b>
<b>TIB</b>	<b>Tecnologia Industrial Básica</b>
<b>TJLP</b>	<b>Taxa de Juros de Longo Prazo</b>
<b>TST</b>	<b>Tribunal Superior do Trabalho</b>
<b>UC</b>	<b>Unidade de Conservação</b>
<b>Unesco/WEI</b>	<b>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / World Education Indicators</b>

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

A VISÃO DA INDÚSTRIA ..... 15

OS DESAFIOS À NOSSA FRENTE ..... 17

NOVA GOVERNANÇA MACROECONÔMICA E O AMBIENTE INSTITUCIONAL  
PRÓ-CRESCIMENTO ..... 23

AS 10 PRIORIDADES ..... 35

1. REDUÇÃO DO GASTO PÚBLICO ..... 39

2. TRIBUTAÇÃO ..... 55

3. INFRA-ESTRUTURA ..... 63

4. FINANCIAMENTO ..... 79

5. RELAÇÕES DE TRABALHO ..... 89

6. DESBUROCRATIZAÇÃO ..... 101

7. INOVAÇÃO ..... 121

8. EDUCAÇÃO ..... 131

9. POLÍTICA COMERCIAL DE ACESSO A MERCADOS ..... 143

10. MEIO AMBIENTE ..... 159



## APRESENTAÇÃO

**A indústria e o Brasil querem crescer.** O baixo crescimento da economia nos últimos dez anos dificulta a capacidade de o País gerar empregos e de criar uma sociedade mais justa.

**A única forma sustentável de gerar riqueza é por meio do setor privado.** Um clima de investimentos desfavorável desestimula os empreendedores e cria obstáculos à criação dos empregos que financiarão os gastos sociais e os serviços que beneficiam a sociedade. A máquina do crescimento são as empresas.

**Crescer não é apenas uma expressão de vontade. É produto de ações.** A visão da indústria não simplifica os desafios da agenda do crescimento. Mas reconhece que o trabalho começa com a visão política e estratégica sobre os problemas a serem superados e enfrentados.

**A indústria tem uma agenda.** A sua visão de longo prazo está contida no Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015). Neste documento, apresentamos as prioridades necessárias para gerar a ignição do crescimento. São prioridades identificadas a partir do Mapa. Este trabalho é o produto de contribuições de numerosos empresários e organizações empresariais da indústria – federações e associações setoriais. É um trabalho em desenvolvimento.

**É momento de juntar forças.** Mudanças de governo são momentos especiais. Há uma renovação de esperanças. É o momento em que os governos têm o seu mais alto capital político. Para superar os problemas, é fundamental que as forças políticas da nação e da sociedade civil alinhem-se em torno de uma agenda comum e desenvolvam um processo de negociação capaz de avançar a agenda modernizadora.

**O tempo político não é o tempo econômico.** A velocidade das mudanças institucionais no Brasil é lenta. Os efeitos das mudanças econômicas e tecnológicas têm, no entanto, efeitos imediatos. Elevar a velocidade das reformas e criar instituições mais flexíveis são nossos principais desafios para gerar condições para o crescimento sustentável.

**Carlos Eduardo Moreira Ferreira**

Presidente em exercício da Confederação Nacional da Indústria



## A VISÃO DA INDÚSTRIA

**A** CNI tem uma visão de longo prazo para o País: é o Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015).

O Mapa define objetivos, metas e programas, capazes de consolidar o Brasil como uma economia competitiva, inserida na sociedade do conhecimento e base de uma das principais plataformas da indústria mundial: inovadora, com capacidade de crescer de forma sustentável, com mais e melhores empregos.

**O Mapa Estratégico é o ponto de partida da agenda da CNI para o próximo governo.** Com base na avaliação de suas metas e indicadores, a CNI identifica o crescimento como o principal desafio a ser enfrentado.

Nos últimos dez anos, o Brasil cresceu sistematicamente abaixo da média mundial. Mantida a média de crescimento da renda *per capita* de 0.7% a.a. da última década, o Brasil levará:

---

**Cem anos para dobrar sua renda, ou seja, um século para atingir a atual renda *per capita* de Portugal.**

---

Nosso problema central continua sendo o crescimento sustentável. Sem uma visão de longo prazo, não haverá como criar as condições necessárias para reverter esse quadro indesejável.

**A agenda do Brasil é complexa.** O crescimento da economia e a melhoria de vida da população exigem um conjunto amplo de iniciativas e reformas interconectadas. Ações fortuitas, imediatistas e isoladas não geram crescimento.

O País terá forçosamente que encarar questões já enfrentadas por economias que competem diretamente conosco. Além da agenda das reformas inconclusas, o País terá que dispor de uma política macroeconômica favorável ao crescimento. O perfil desejado da indústria brasileira requer a melhoria na educação e avanços na aquisição do conhecimento.

**Mas temos todas as condições de jogar para vencer.** A Indústria confia em sua capacidade – e na do País – para vencer os desafios propostos para 2015. É uma tarefa de toda a sociedade. Exige alianças, parcerias, foco e muita energia.

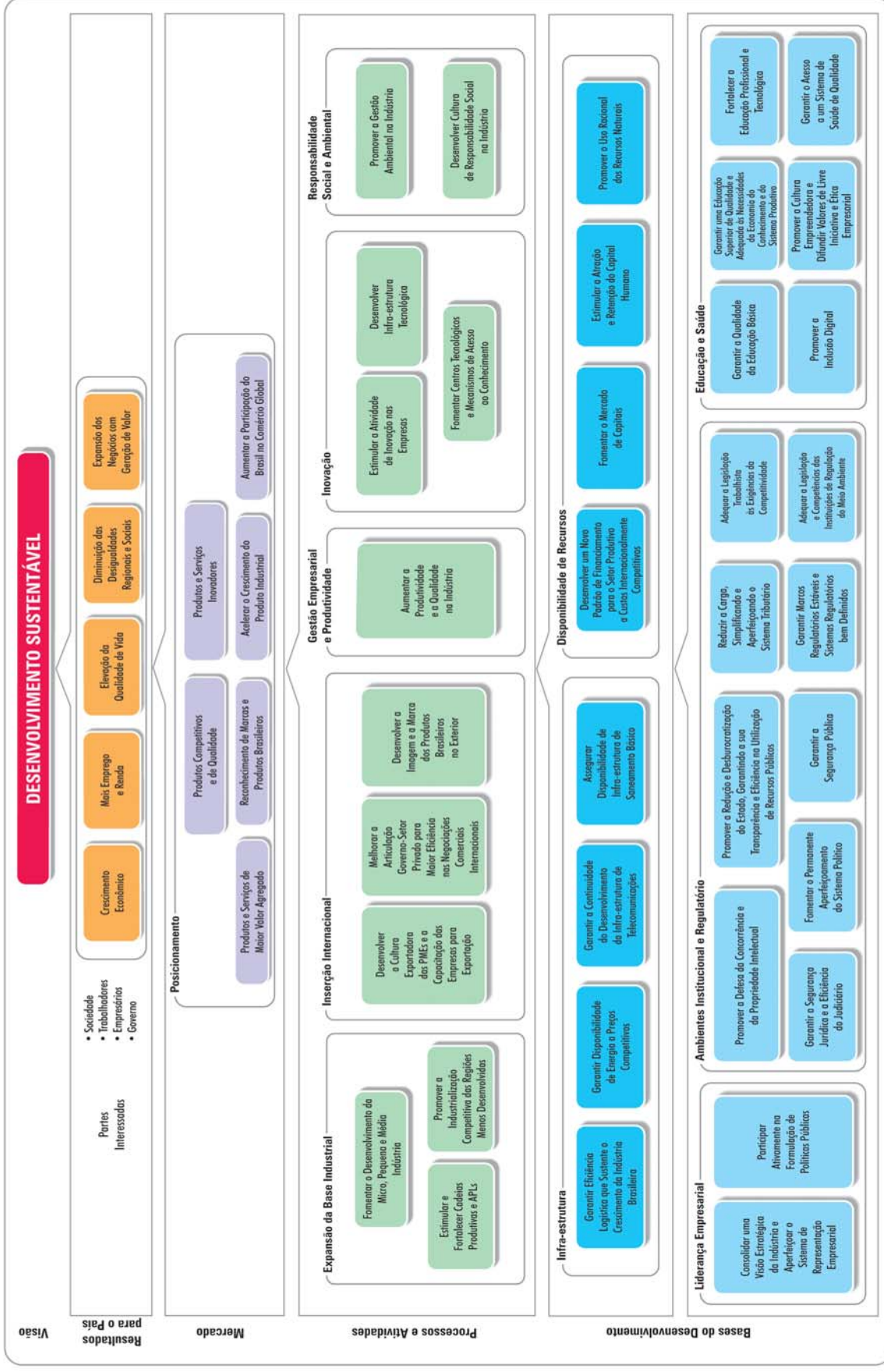
---

**O Mapa  
Estratégico é o  
ponto de partida  
da agenda da CNI  
para o próximo  
governo**

---



**Figura 1 - Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015)**



## OS DESAFIOS À NOSSA FRENTE

**O País que queremos.** Queremos consolidar o Brasil como uma economia competitiva e inovadora, capaz de crescer de forma sustentável e gerar mais e melhores empregos.

Queremos uma economia inserida na sociedade do conhecimento, reconhecida como uma das principais plataformas da indústria mundial.

**Avançamos em algumas questões.** Apesar do baixo crescimento, não há como negar que o País tem avançado em questões importantes. Nos últimos vinte anos, a democracia consolidou-se, a qualidade das instituições melhorou, o acesso e o valor atribuído à educação cresceram e a sociedade, de uma forma geral, fortaleceu-se.

Vale ressaltar ainda a melhoria dos indicadores sociais, o controle da inflação, a maior integração do País à economia mundial e a redução quanto à vulnerabilidade externa.

**Mas precisamos crescer mais.** Esse quadro de avanços reforça a convicção de que nosso baixo ciclo de crescimento pode – e deve – ser rompido. É uma ação que independe de forças externas; depende apenas das forças políticas do País.

O real crescimento da economia – com a conseqüente melhoria de vida da população – depende de um conjunto amplo de iniciativas e reformas interdependentes, calcadas em uma agenda pré-definida.

---

**A Indústria entende que o Brasil deve investir nas reformas e no crescimento. Essa é a base de uma agenda para o País.**

---

### AÇÕES PARA ROMPER OS OBSTÁCULOS

Para remoção de obstáculos que impedem o crescimento, a Indústria entende como necessário:

**a) Participação da sociedade.** A sociedade precisa conhecer os custos decorrentes do baixo crescimento e a natureza dos obstáculos a serem enfrentados. Só dessa maneira poderá ajudar na construção de soluções, além de exercer seu poder de pressão, para que o avanço da agenda não sofra solução de continuidade.

**b) Poder de iniciativa do Executivo.** O Executivo precisa, desde o

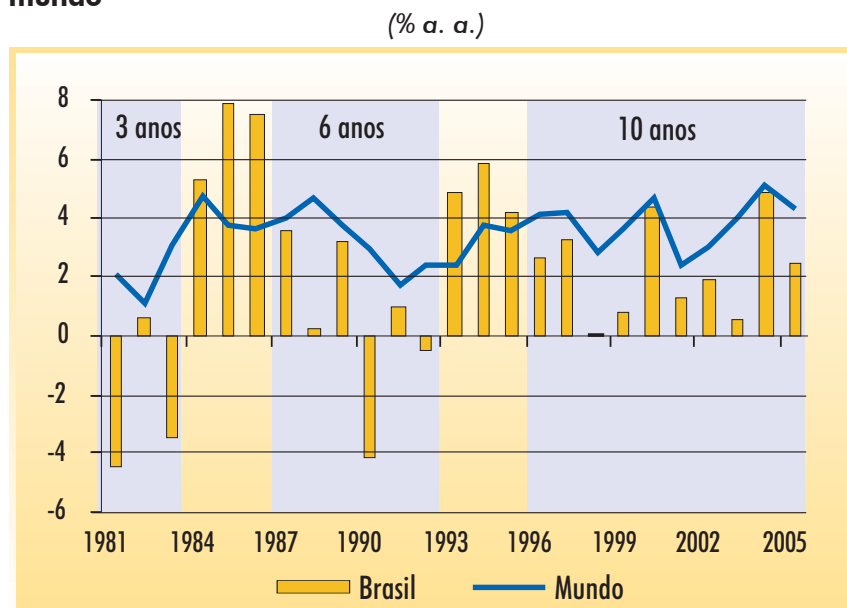
primeiro momento, assumir riscos, eleger prioridades e montar a base de sustentação política, necessária à aprovação de reformas capazes de remover entraves ao crescimento.

- c) **Co-responsabilidade do Congresso.** Reformas de maior impacto dependem, em última instância, da aprovação do Congresso, razão pela qual é imperioso que os parlamentares estejam de acordo com a idéia de que se faz urgente a imediata implementação de reformas que gerem condições de crescimento para o Brasil.

### BAIXO CRESCIMENTO: O PROBLEMA A ENFRENTAR

A economia brasileira cresce, há dez anos consecutivos, a um ritmo inferior ao da média internacional – apenas em 1995 conseguimos crescer mais do que a média mundial.

**Gráfico 1: Comparação entre o crescimento do PIB do Brasil e do mundo**



Fonte: FMI      Elaboração: CNI

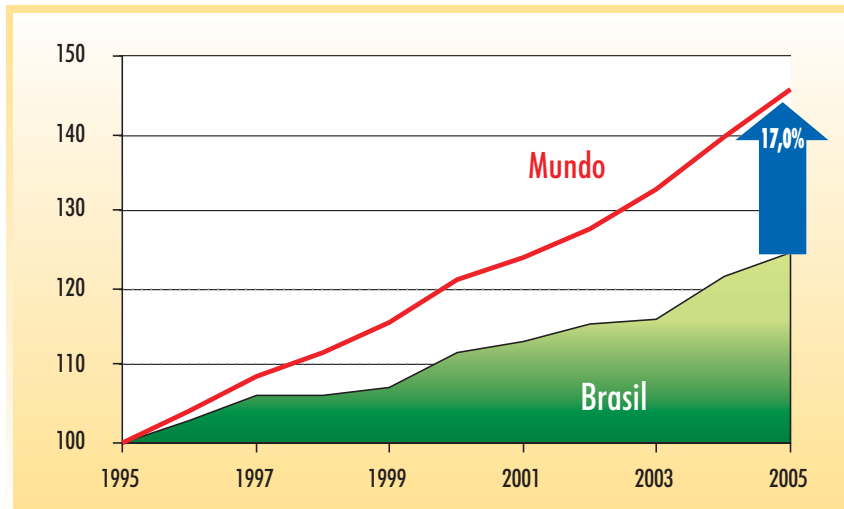
Esse baixo crescimento do PIB confirma que o Brasil vem perdendo importância relativa na economia mundial. Nos últimos dez anos, em apenas duas ocasiões – 2000 e 2004 –, o ritmo de crescimento do PIB brasileiro aproximou-se do ritmo mundial.

**Por dezenove vezes, nesses últimos vinte e cinco anos, a economia brasileira cresceu menos do que a economia mundial.**

Nos últimos dez anos, nosso PIB vem mantendo taxas médias anuais de expansão de 2,2%. E o Brasil ficou mais pobre, comparativamente às demais Nações (entre 1996 e 2005, a expansão do PIB brasileiro foi de apenas 22,4%, enquanto a economia mundial cresceu 45,6%).

**Gráfico 2: Diferença entre crescimento do PIB brasileiro e do mundo a partir de 1995**

(PIB de 1995 = 100)



Fonte: FMI      Elaboração: CNI

Nos últimos dez anos, a média de expansão de nosso PIB *per capita* foi de 0,7% ao ano. E o Brasil ficou defasado em relação ao resto do mundo.

**Tabela 1: PIB (*per capita*) – Taxa média anual de crescimento entre 1996/2005 e valor, em 2004, em US\$ ajustados pela paridade do poder de compra**

Países		Crescimento médio anual (1996/2005)	Valor em 2004 (US\$ ajustados pela PPP)	
<b>G7</b>	Estados Unidos	2,2%	39.710	
	Japão	1,0%	30.040	
	Alemanha	1,2%	27.950	
	Reino Unido	2,4%	31.460	
	França	1,7%	29.320	
	Itália	1,2%	27.860	
	Canadá	2,4%	30.660	
<b>Outras economias avançadas</b>	Austrália	2,4%	29.200	
	Coréia do Sul	3,7%	20.400	
	Espanha	3,1%	25.070	
	Portugal	1,6%	19.250	
<b>Emergentes</b>	Ásia	China	7,7%	5.530
		Índia	4,4%	3.100
	Europa	Polônia	4,1%	12.640
		Rússia	4,3%	9.620
	África	África do Sul	1,7%	10.960
	América Latina	Argentina	0,9%	12.460
		Brasil	0,7%	8.020
		Chile	2,8%	10.500
		México	2,1%	9.590
		Venezuela	-0,5%	5.760

Fonte: FMI e Banco Mundial      Elaboração: CNI

## A INDÚSTRIA BRASILEIRA CRESCE MENOS QUE AS EMERGENTES

Entre 1996 e 2004, a indústria de transformação no Brasil cresceu apenas **dois por cento** ao ano.

Nesse mesmo período, a indústria mexicana cresceu a um ritmo duas vezes maior; a indiana, a um ritmo três vezes maior e a chinesa, a um ritmo cinco vezes maior.

A expansão da atividade industrial no Brasil foi também menos intensa que a observada em países mais desenvolvidos, como Canadá, Coréia do Sul, Espanha, França e Estados Unidos.

**Tabela 2: Produção da indústria de transformação – Taxa média anual de crescimento entre 1996/2004**

Países		Crescimento médio anual (1996/2004)	
<b>G7</b>	Estados Unidos	3,4%	
	Japão	2,0%	
	Alemanha	1,8%	
	Reino Unido	0,5%	
	França	2,3%	
	Itália	0,3%	
	Canadá	3,5%	
<b>Outras economias avançadas</b>	Austrália	2,1%	
	Coreia do Sul	7,3%	
	Espanha	2,3%	
<b>Emergentes</b>	<i>Ásia</i>	China	9,9%
		Índia	6,2%
	<i>América Latina</i>	Argentina	0,9%
		Brasil	2,0%
		México	4,1%

Fonte: Bureau of Labor Statistics e IPEAdata

Elaboração: CNI

## AS IMPLICAÇÕES DA FALTA DE DINAMISMO

A falta de dinamismo da economia brasileira acarretou sensível diminuição da participação brasileira no produto global.

**Na década de 80, o PIB brasileiro representava 3,15% do PIB mundial. Na primeira metade desta década de 2000, essa participação reduziu-se a 2,65%.**

O problema não se restringe apenas ao setor produtivo, na medida em que crescimento mais baixo reduz a capacidade de geração de empregos e, conseqüentemente, limita a possibilidade de elevação do padrão de vida da população brasileira.



# NOVA GOVERNANÇA MACROECONÔMICA E O AMBIENTE INSTITUCIONAL PRÓ-CRESCIMENTO

## UMA NOVA EQUAÇÃO MACROECONÔMICA PRÓ-CRESCIMENTO

**A** política macroeconômica atual é uma equação de baixo crescimento. Sua ênfase no juro alto, para conter a demanda agregada e assegurar baixa inflação, provoca a valorização da taxa de câmbio, que reforça o efeito contracionista da política monetária.

A valorização cambial excessiva reduz a demanda externa e ameaça o ajuste externo de longo prazo; enquanto o juro elevado impede a redução da relação dívida/PIB. Essa equação acomoda as pressões inflacionárias no curto prazo, mas inviabiliza o crescimento econômico sustentado.

A mudança para uma nova política macroeconômica precisa ser ampla. Seu principal foco deve ser a redução do peso excessivo atribuído à política monetária, como principal instrumento de manutenção da estabilidade.

**Na nova equação, a componente fiscal assume o papel primordial da estabilidade econômica de longo prazo.** Seu parâmetro crítico deve ser a imposição de um limite ao gasto público – a meta primordial passa a ser o gasto total, com o superávit primário como meta subsidiária.

**A maior ênfase no controle e redução do gasto reforça o equilíbrio virtuoso das contas públicas. Viabiliza taxas de juros progressivamente menores e taxa de câmbio mais competitiva. É uma equação de alto crescimento.**

---

**A mudança  
para uma  
nova política  
macroeconômica  
precisa ser ampla**

---

## INFLAÇÃO E CRESCIMENTO

Inflação baixa e estável possibilita a construção da visão de longo prazo, necessária à operação cotidiana e ao planejamento do futuro das empresas – decisões de investimento e contratação de pessoal. Constitui requisito fundamental para o crescimento sustentado.

Uma economia com fortes desequilíbrios macroeconômicos – déficit público ou déficit externo elevados – dificulta o controle da inflação. O controle da inflação neste ambiente depende do uso de uma política monetária contracionista com elevados custos em termos de perda de produto e emprego. Isto implica em baixo crescimento.



## REFORMA DO ESTADO, GESTÃO E NOVO REGIME FISCAL

### **A equação do crescimento exige uma ampla Reforma do Estado.**

Uma reforma que aumente a eficiência do Estado por meio da gestão eficiente dos gastos públicos, profissionalização da gestão, racionalização de processos, inovações na forma de contratação de servidores públicos e instituição de metas e sistemas de avaliação de resultados.

### **O Estado brasileiro é grande, burocrático e lento em suas decisões. Trabalha com baixo nível de eficiência e, muitas das vezes, com eficácia reduzida.**

Os custos para o País são elevados. A ineficiência transparece em uma carga tributária excessiva, principalmente se comparada a outros países emergentes. A baixa eficácia fica patente na qualidade da provisão dos serviços de saúde e de educação.

As Reformas Administrativa e de Gestão do Estado não têm um norte definido. Exemplos internacionais e experiências desenvolvidas por governos estaduais revelam haver amplo espaço para aumento da eficiência da administração pública, mediante o uso de métodos avançados de gestão e racionalização administrativa.

### **É necessário avançar em uma Reforma Administrativa, voltada à modernização do Estado, para modificar e reduzir estruturas, eliminar superposição de funções e adequar objetivos.**

**A questão do federalismo é um ponto crítico a ser incluído na agenda da Reforma do Estado**

## A QUESTÃO FEDERATIVA

**A questão do federalismo é um ponto crítico a ser incluído na agenda da Reforma do Estado.** Há pelo menos três dimensões nessa discussão: tributação, gastos e regulação. Em todas elas, há superposição de funções e conflito e superposição de competências entre os entes federados, o que é fonte de ineficiência e de perda de competitividade.

### **A questão do federalismo e sua relação com ações de regulação do Estado não tem recebido a necessária atenção e importância que o tema exige.**

Na área de meio ambiente, a superposição e indefinição de funções é fonte de incertezas, elevação de custos e obstáculo ao desenvolvimento sustentável. A dificuldade em avançar na discussão do marco regulatório do saneamento básico é também uma forte evidência da relação entre federalismo e regulação.

Na esfera da tributação, assiste-se a um crescente paradoxo. Enquanto o País (e as empresas) trabalham para ampliar as exportações, os governos

estaduais (e municipais) reagem negativamente, associando o aumento das exportações à perda de receitas tributárias.

## A INTERDEPENDÊNCIA DAS REFORMAS

**As reformas da previdência, tributária e das relações de trabalho são interdependentes.** A interdependência ocorre tanto pelo lado dos resultados e objetivos finais – crescimento da economia e do emprego e geração de sistemas auto-sustentáveis – como pelo lado do financiamento – tributos, taxas e contribuições que compõem a estrutura tributária do País.

**Figura 2 – A interdependência entre as reformas**



**As mudanças constitucionais precisam, portanto, ser coerentes.** Alterações na base de financiamento da previdência ou na legislação das relações de trabalho implicam mudanças tributárias que necessitam guardar coerência entre si. As propostas de alteração devem ser compatíveis com princípios de eficiência tributária: moldar um novo sistema de financiamento sem distorções e que promova a melhor alocação dos recursos produtivos.

O resultado final será maior eficiência produtiva, maior focalização nos gastos públicos e maior racionalidade no uso dos recursos públicos. As conseqüências serão mais investimento e aceleração do crescimento.

## AS REFORMAS E O CRESCIMENTO

Figura 3 – As reformas e o crescimento



**A reforma política é condição para o avanço na criação do ambiente institucional pró-crescimento, ao ampliar a qualidade da governabilidade e das relações institucionais entre os poderes.**

A reforma política implica mudanças na questão partidária e nas regras e procedimentos legislativos. Essa reforma é crucial para permitir a construção de coalizões partidárias estáveis, indispensáveis à governabilidade. Permitirá ainda acelerar processos e implementar mudanças que hoje encontram grandes obstáculos.

### MUDANÇAS NA GOVERNANÇA MONETÁRIA

Em uma economia de mercado, a política monetária é, por excelência, o instrumento de controle mais direto sobre os preços. Ela tem impacto mais imediato sobre a demanda agregada e, dessa forma, sobre os mercados e os preços. Na presença de pressões inflacionárias resultantes de excesso de demanda, a alta dos juros reduz gastos privados de consumo e investimento e provoca pressão de baixa sobre os preços.

Todavia, **a política monetária tem limitações**. Em especial, sua eficácia se reduz na presença de preços administrados ou rígidos (em virtude de cláusulas contratuais), ou seja, aqueles preços que não são determinados em mercado. Adicionalmente, atinge apenas a demanda

privada e não alcança os gastos públicos primários, que no Brasil representam mais de um terço da demanda global.

Para maior eficácia, a política monetária deve ter credibilidade. A credibilidade institucional é maior na presença de independência da autoridade monetária na implementação da sua política. Ademais, sem estar exposta às influências externas, a autoridade monetária não necessita reafirmar permanentemente sua autoridade por meio de maior intensidade no uso do instrumento monetário, o que impõe custos desnecessários em termos do crescimento.

## **BANCO CENTRAL E GOVERNANÇA MONETÁRIA**

A qualidade das instituições monetárias é importante para a operação da Política Monetária. O Banco Central tem operado em um regime de autonomia tácita. Este regime precisa ser aperfeiçoado de modo a garantir maior transparência, responsabilização e governança.

**É importante criar nova forma de governança monetária, com alterações institucionais e redefinição do papel do Banco Central, por meio de:**

- criação de novos mecanismos institucionais para definição dos parâmetros críticos da política monetária – como a definição da meta de inflação –, com novo formato para o Conselho Monetário Nacional;
- explicitação de metas subsidiárias associadas à meta de inflação, com a consideração de variações no produto e no emprego;
- implementação de novos mecanismos de relacionamento do Banco Central com o Congresso, com a obrigatoriedade de audiências de prestação de contas;
- aumento do grau de transparência nas ações e comunicações formais do Banco Central para com o público e os agentes econômicos, com linguagem mais direta e clara e menor espaço para interpretações;
- desenvolvimento de mecanismos de consulta para aumentar a informação dos condutores da política monetária sobre a tendência da economia real e dos preços, com maior interação junto aos agentes da produção.

## **REGIME DE METAS: SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO**

Existe espaço para melhorias e aperfeiçoamentos no regime de metas. O regime de metas tem tido um papel central na política de estabilização e na convergência de expectativas quanto à inflação futura dos diversos agentes econômicos.

---

**Para maior  
eficácia, a política  
monetária deve  
ter credibilidade**

---

As principais áreas para aperfeiçoamentos são:

### ■ Preços indexados e uso de medidas do núcleo de inflação

A opção por um índice de inflação “cheio” é menos adequada. A utilização de um índice sem qualquer expurgo – quando na maioria dos países apenas certos grupos de produtos são objetos da meta, aqueles com preços formados em mercado – reduz a eficácia da política.

A existência de indexação engessa parte do índice de inflação, o que significa que parte da meta é “exógena” e está dada do ponto de vista do resultado. A alta participação de produtos com preços determinados em mercados internacionais (e, portanto, atrelados ao câmbio) também causa problemas à maior eficácia do regime.

**Utilizar o núcleo de inflação como balizador da meta de inflação.** A adoção do núcleo, por ser medida composta dos preços suscetíveis à ação da política monetária, diminui a inércia inflacionária e as oscilações do índice a choques de oferta e a preços determinados externamente, como é o caso das *commodities* ou de preços administrados.

### ■ Extensão do horizonte da meta

O prazo anual e o ano calendário trazem rigidez ao sistema de metas, dificultando, em especial, a administração do regime em momentos de choque de oferta. A utilização de um horizonte mais amplo – para que os choques possam ser acomodados ou para que tenham cessados seus efeitos – exige menor intensidade do instrumento de política – menor alta do juro – sem deixar de sinalizar o comprometimento com a baixa inflação.

**A adoção de períodos mais longos permite menor intensidade no uso do instrumento monetário, com menor custo em termos da produção e do emprego.** Metas mais longas exigiriam uma política monetária mais estável, com menos volatilidade nas taxas de crescimento da produção. Assim, o crescimento da economia tenderia a ser mais homogêneo e menos oscilante ao longo do tempo.

Devem-se adotar prazos mais longos para a meta – por exemplo, 18 ou 24 meses – e considerar a volatilidade das taxas de crescimento da produção na definição da meta de inflação.

## CÂMBIO, PREÇOS E JUROS

**A relação câmbio-juros está desalinhada – é fonte de valorização da moeda brasileira – e prejudica a avaliação da rentabilidade das vendas externas, com impactos nas decisões de investimento.**

O regime de câmbio flexível, *per se*, não é o responsável pelo desalinhamento. Na verdade, o regime de flutuação é o mais adequado para a

economia brasileira. Não apenas é o regime que vigora na quase totalidade dos países, como acomoda com mais facilidade – ou menor custo – os choques externos.

**A forte valorização do real nos últimos anos é claro exemplo de distorção que precisa ser corrigida.** Como é determinada em mercado, a taxa de câmbio sofre influência das forças que afetam a oferta e a demanda por moeda estrangeira, em especial da taxa de juros.

É, portanto, necessário promover o realinhamento da relação câmbio/ juros, por meio de redução nas taxas de juros, de modo que, via mercado e com câmbio flexível, a taxa de câmbio real retorne a sua situação de equilíbrio. A atualização da legislação cambial é um instrumento adicional para dar maior eficiência e transparência à formação da taxa de câmbio.

## **A IMPORTÂNCIA DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS**

**A manutenção do equilíbrio macroeconômico exige a adoção de políticas monetárias e fiscais coordenadas.** A combinação de uma política fiscal expansionista como a atual – com forte aumento de gastos, mesmo na presença de elevado superávit primário – com uma política monetária contracionista significa a transferência de todo o ônus do ajuste para o setor privado.

As implicações para o crescimento são inexoráveis. O aperto monetário, conjugado à elevação da carga tributária, reduz a capacidade de investimento das empresas e de consumo das famílias, em favor do aumento de gastos públicos. O dano ao crescimento é ainda mais grave, pois o aumento de gastos ocorre nas despesas de custeio, que não afetam a capacidade de crescimento potencial da economia.

**É, portanto, necessário imprimir maior coerência à política macroeconômica, com a contenção de gastos públicos para viabilizar menor intensidade da política monetária.** Sem a contribuição fiscal à adequação da demanda agregada ao crescimento da oferta, o ônus de ajuste deverá ser todo transmitido ao setor privado (e ao investimento), com danos ao processo de crescimento.

## **A CONSTRUÇÃO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL PRÓ-CRESCIMENTO**

**O crescimento não resulta apenas de sólidas políticas macroeconômicas. É indispensável construir um ambiente institucional favorável aos negócios e promover uma política industrial voltada ao investimento produtivo.**

## **O AMBIENTE INSTITUCIONAL E A SEGURANÇA PÚBLICA E JURÍDICA**

**O aumento do investimento necessário à intensificação do crescimento exige um ambiente institucional de segurança e previsibilidade.** A construção desse ambiente implica aperfeiçoamento

---

**É necessário  
promover o  
realinhamento  
da relação  
câmbio/juros**

---

do marco jurídico do País, em que prevaleça a segurança jurídica dos contratos, o respeito às regras de mercado e um ambiente amplo de segurança física dos cidadãos, da propriedade e dos ativos produtivos.

A segurança pública no Brasil – pessoal e patrimonial – é deficiente. **O ambiente de insegurança física é uma ameaça à democracia e à cidadania.** Gera custos à sociedade – na forma de desperdícios de recursos e de energia não voltados a atividades produtivas – e cria obstáculos ao desenvolvimento econômico. Reduz a auto-estima da população, causa desmotivação e reduz a produtividade. Portanto, impacta negativamente o crescimento.

A insegurança sobre o patrimônio produtivo provoca custos privados de proteção e o reconhecimento de um crescente risco aos empreendimentos. A degradação de áreas urbanas reduz o valor do patrimônio e inviabiliza projetos de investimentos. Logo, reduz o crescimento.

**A estabilidade de regras e a segurança jurídica dos contratos é outro aspecto fundamental para o adequado funcionamento das forças de mercado.** O adequado funcionamento do mercado, com regulação eficiente, permite seu papel crítico na alocação dos recursos e no estímulo ao investimento privado, o motor do crescimento. Garantir a observância das leis e dos preceitos jurídicos e promover a construção de um marco jurídico moderno e eficiente – dotado de segurança e agilidade – é essencial para a materialização de oportunidades de investimento.

---

## **A competitividade deve ser o centro das iniciativas de Política Industrial**

---

### **O AMBIENTE DE NEGÓCIOS E A POLÍTICA INDUSTRIAL**

**A competitividade deve ser o centro das iniciativas de Política Industrial.** O desenvolvimento da indústria passa por medidas voltadas à criação de condições favoráveis:

- ao investimento em condições competitivas com as praticadas pelos concorrentes;
- a fluxos crescentes de exportação;
- à captura de parcelas da cadeia de valor internacional, via inovação;
- às regulações setor-específicas.

Várias dessas iniciativas são de cunho horizontal. Os setores têm, no entanto, realidades diferentes. Um mesmo problema horizontal afeta com intensidade diversa cada setor, que tem, ademais, problemas que lhe são específicos, como aqueles gerados pela inadequação das regulações setoriais.

---

**As regulações setor-específicas têm a sua importância subestimada no processo de formulação de políticas. São ações que em geral definem as regras do jogo. A inação tem um custo: investimentos que deixam de ser realizados.**

---

Em geral, envolvem questões cuja inadequação ou indefinição do quadro regulatório impacta diretamente a estrutura de custos da indústria e a decisão de investimento e de exportação das empresas. Essa situação envolve:

- **regulações de aplicação setorial**, relativas à produção e ao fornecimento de insumos e matérias-primas à indústria (e.g., gás, nafta, florestas), e regras para o desenvolvimento setorial (e.g., padrões tecnológicos – TV digital –, biotecnologia, nanotecnologia, construção civil);
- **regulações “horizontais” complexas e procedimentos de licenciamento onerosos e demorados** (caso dos procedimentos administrativos de exportação, das regulações ambientais, dos procedimentos da Anvisa, da proteção às marcas e à propriedade industrial com impactos nas indústrias de alimentos, fármacos, eletroeletrônica, aeronáutica, moda);
- **poder de compra do Estado** – há setores em que o Estado tem um papel importante na demanda. Os EUA e a Inglaterra têm experiências relevantes, notadamente com impacto no desenvolvimento da inovação. O Brasil tem a experiência do Prominp programa voltado para a indústria do petróleo.

---

**Há um conjunto de setores que depende de marcos regulatórios bem definidos para que os investimentos ocorram e para que a atividade industrial possa operar com eficiência e competitividade.**

---

## **DA AGENDA CORRETIVA A UMA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL PARA O PAÍS**

O foco da agenda industrial ainda é o da correção de problemas do Custo Brasil. Essa agenda reflete o atraso de reformas. A superação de vários desses problemas é etapa necessária à construção de estratégias de longo prazo.

O ataque a essas prioridades não é, no entanto, suficiente para a formulação de uma visão de futuro para a indústria, ou seja, uma visão estratégica apoiada na identificação dos novos desafios colocados pela evolução da indústria no mundo: mudanças na divisão internacional do trabalho industrial, novas tecnologias, tendências do investimento direto estrangeiro, adaptação das estratégias empresariais às mudanças de cenário internacional, emergência da China e da Índia etc.

A correção dos problemas de competitividade é essencial, mas terá resultados parciais se não vier acompanhada de uma estratégia que procure responder a questões essenciais:



- a) Quais as tendências tecnológicas e geoeconômicas que afetam a estratégia da indústria brasileira?
- b) Como aproximar a indústria brasileira das melhores práticas mundiais? Como reduzir o fosso de produtividade ?
- c) Como preparar o País para uma economia mais intensiva em conhecimento?
- d) Em que áreas tecnológicas o Brasil deve fazer apostas?
- e) Como fortalecer as empresas inovadoras? Como desenvolver a cultura empreendedora e inovadora?
- f) Que competências devem desenvolver órgãos governamentais e associações empresariais para enfrentar uma agenda estratégica para a Indústria?
- g) Qual o perfil desejável da indústria em 10 - 15 anos?
- h) Qual o papel das políticas horizontais e das políticas setoriais na emergência e consolidação deste perfil?
- i) Que papel tem o quadro institucional e regulatório na implementação da estratégia e como as negociações comerciais podem contribuir para que se obtenham os resultados desejados?

Houve, nos últimos vinte anos, mudanças radicais nos ambientes externo e interno da indústria. A política industrial a ser agora pensada deve basear-se na hipótese de que o Brasil somente pode crescer na área industrial se for capaz de pôr em movimento uma estratégia industrial, em que os ganhos de produtividade não derivam “naturalmente” do crescimento da produção, mas resultam de inovações em organização e tecnologia.

### **DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS**

**O crescimento econômico deve atingir todo o País e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades regionais.** As políticas voltadas para o crescimento não podem estar dissociadas da política de desenvolvimento regional.

O Brasil apresenta um desenvolvimento econômico desbalanceado, com grande disparidade entre as regiões. Mais do que isso, os dados do IBGE mostram que, nos últimos quinze anos, praticamente não houve alterações na distribuição da renda entre as grandes regiões brasileiras.

A atividade econômica mostra elevado grau de concentração. As regiões Sudeste e Sul, em conjunto, respondem por 76% do PIB total do País. As demais regiões respondem por apenas 24% do PIB brasileiro e concentram mais de 43% da população total do País.

A qualidade de vida da população brasileira também é muito heterogênea em termos regionais. A taxa de analfabetismo no Nordeste é de 23,2%, contra 6,4% na região Sul ou 6,8% no Sudeste. Em termos de esgotamento sanitário, enquanto no Sudeste 87% dos domicílios são atendidos por rede coletora de esgoto e fossa séptica, no Nordeste esse percentual reduz-se a 45%.

---

**A diminuição das desigualdades sociais e regionais é fundamental para o País alcançar o desenvolvimento sustentável. Reforça o crescimento, diminui as tensões sociais, gera estabilidade sociopolítica e exerce influência positiva sobre os investimentos.**

---

### **BASES DE UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Promover o dinamismo das regiões e áreas de menor vigor econômico e integrá-las ao espaço econômico brasileiro deve ser um dos aspectos prioritários de um programa nacional que busque o desenvolvimento com inclusão social.

Os mecanismos e instrumentos da política regional devem:

- aproveitar-se das vantagens e potencialidades de cada região;
- fortalecer o processo de integração da estrutura produtiva da região ao resto do País e à economia global;
- desenvolver a criação de novas vantagens competitivas em setores não tradicionais.











A nova política de desenvolvimento regional deve:

- criar condições ao atendimento de carências básicas, dando atenção especial ao desenho das políticas de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos, o que exige investimentos em educação e saúde;
- eliminar distorções tributárias que reduzem a capacidade competitiva dos produtos das regiões;
- realizar investimentos em transportes, energia, irrigação e comunicações, de forma a prover a região de infra-estrutura adequada para atrair investimento privado;
- disponibilizar financiamento diferenciado;
- investir em inovação.

**Estes temas devem constituir os pilares da redução das disparidades.**



## AS 10 PRIORIDADES

1.  **REDUÇÃO DO GASTO PÚBLICO**
2.  **TRIBUTAÇÃO**
3.  **INFRA-ESTRUTURA**
4.  **FINANCIAMENTO**
5.  **RELAÇÕES DE TRABALHO**
6.  **DESBUROCRATIZAÇÃO**
7.  **INOVAÇÃO**
8.  **EDUCAÇÃO**
9.  **POLÍTICA COMERCIAL E DE ACESSO A MERCADOS**
10.  **MEIO AMBIENTE**

As 10 prioridades foram selecionadas com base nos objetivos do Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015).<sup>1</sup>

O acompanhamento dos indicadores do Mapa Estratégico permitiu identificar que os resultados mais distantes das metas são aqueles relacionados ao crescimento econômico.

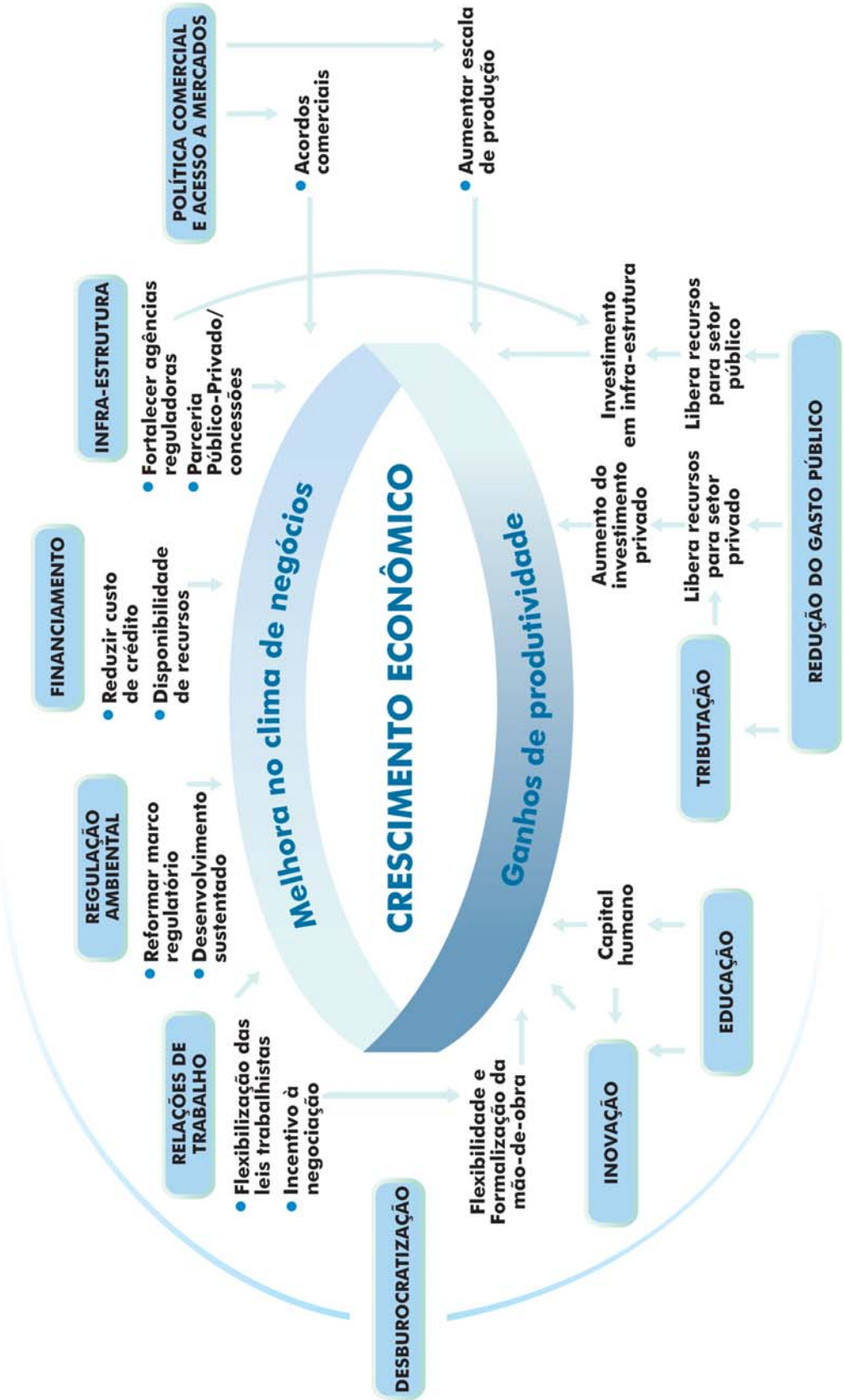
Essa percepção orientou a escolha das prioridades e reforçou a certeza de que o baixo crescimento é uma das questões centrais a ser enfrentada pelo próximo governo.

Todas as prioridades têm uma forte conexão com a agenda do crescimento. A figura 4 e o quadro 1 exploram e sintetizam essa relação.

---

<sup>1</sup> O exercício foi realizado pelos participantes do Fórum Nacional da Indústria da CNI e pela diretoria da CNI. O FNI é composto pelas principais associações setoriais do País, pelos presidentes dos Conselhos Temáticos da CNI e por empresários participantes do CNDI.

Figura 4 – Prioridades para o crescimento



## Quadro 1– Impacto das prioridades sobre o crescimento econômico

PRIORIDADES	IMPACTOS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO
<b>Redução do gasto público</b>	<p>A redução dos gastos e o aumento da eficiência do Estado liberam recursos para o setor privado crescer. Havendo menor necessidade de financiamento das contas públicas, a taxa de juros cai e o investimento privado é estimulado.</p> <p>A redução dos gastos com pagamento de juros permite ao Estado ampliar a parcela de dispêndios voltada ao investimento público – sobretudo em infra-estrutura –, o que aumenta a produtividade na economia.</p>
<b>Tributação</b>	<p>A eliminação das distorções do sistema atual – que taxa exportações, investimentos e poupança – traz impactos positivos sobre a competitividade da economia. A combinação entre racionalização e redução da carga tributária contribui tanto para a maior eficiência da economia como para a geração de um ambiente mais favorável ao crescimento.</p>
<b>Infra-estrutura</b>	<p>Ter uma infra-estrutura de qualidade em transporte, energia, telecomunicações e saneamento torna o país competitivo e eleva sua capacidade de atrair investimentos em outros setores.</p> <p>O desenvolvimento da infra-estrutura, em face da crise fiscal, não poderá ser feito apenas pelo setor público. É fundamental criar marcos regulatórios seguros, que atraiam o capital privado.</p>
<b>Financiamento</b>	<p>Disponibilidade de capital e custos adequados de financiamento elevam a competitividade das empresas e estimulam os investimentos. Aumentar a eficiência na intermediação financeira e desenvolver novos mecanismos de financiamento não bancários são ações importantes para reduzir as limitações ao crescimento das empresas.</p>
<b>Relações de Trabalho</b>	<p>A maior flexibilidade na negociação entre trabalhadores e empregadores melhora a qualidade de gestão das empresas, aumenta a produtividade e cria alternativas de interesse mútuo.</p> <p>O trabalho formal é um benefício para o trabalhador e para a economia. Trabalhadores formais são mais produtivos, melhor remunerados, contribuem para a seguridade social e deixam de ser uma fonte de desequilíbrio das contas previdenciárias do Governo.</p>
<b>Desburocratização</b>	<p>Burocracia excessiva gera ineficiência e custos na economia. Os custos financeiros e de tempo desestimulam a abertura e operação de empresas, com reflexos negativos sobre o investimento e o emprego.</p> <p>A desburocratização, além de permitir a redução de custos, traz efeitos positivos na redução de preços e maior celeridade em todo o processo produtivo – desde a obtenção de insumos até a entrega do produto final.</p>
<b>Inovação</b>	<p>A inovação é crucial para o aumento da produtividade da economia. Inovações tecnológicas reduzem os custos de produção, ampliam a oferta de bens e serviços e aumentam a competitividade das empresas.</p>
<b>Educação</b>	<p>A educação é a base da produtividade. Para crescer, não basta capital físico; é preciso que haja pessoas qualificadas para operá-lo e desenvolver novas soluções e idéias.</p>
<b>Política comercial e de acesso a mercados</b>	<p>Comércio internacional é fonte de crescimento. Ao se venderem produtos para o exterior, aumenta-se a escala de produção, com conseqüente redução de custos. As importações, por sua vez, são fonte inestimável para obtenção de novas tecnologias.</p> <p>Condições domésticas favoráveis às exportações (câmbio, financiamento e infra-estrutura) e acordos comerciais com capacidade de melhorar o acesso ao mercado internacional são fundamentais para garantir a expansão do comércio.</p>
<b>Meio ambiente</b>	<p>O marco regulatório do meio ambiente e a ação discricionária dos órgãos públicos têm criado obstáculos ao investimento público e privado. As leis e as ações públicas devem garantir, ao mesmo tempo, a segurança para os investimentos e o desenvolvimento sustentável da economia.</p>



# REDUÇÃO DO GASTO PÚBLICO



## A QUESTÃO

A política fiscal no Brasil produz um Estado que combina elevados níveis de gastos públicos e de endividamento, aliados a uma pesada carga tributária, em relação ao PIB.

Esse padrão fiscal traz fortes impactos sobre o crescimento, acarretando taxas de juros elevadas, menor produtividade global da economia e baixo nível dos investimentos em infra-estrutura.

A solução do problema, raiz das causas do baixo crescimento da economia brasileira, passa pela mudança do quadro fiscal, de modo a criar condições para a aceleração do crescimento econômico de forma sustentada.

Esse ajuste precisa ser feito mediante a implementação de mudanças na Constituição, redução dos gastos correntes e maior eficiência na gestão pública.

## OS DESAFIOS

- Controlar o crescimento dos gastos correntes.
- Implementar gestão orçamentária mais eficaz e reduzir a excessiva rigidez do orçamento.
- Tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos.
- Redefinir o foco e a distribuição dos gastos sociais.
- Reverter a tendência de deterioração dos resultados do Regime Geral de Previdência Social.
- Reduzir a carga tributária.





## O DIAGNÓSTICO

### CRESCIMENTO DOS GASTOS IMPÕE CUSTO ELEVADO AO AJUSTE FISCAL

**O ajuste fiscal, por meio da redução e gerenciamento eficaz dos gastos públicos, é condição indispensável para formação de um ciclo virtuoso de crescimento.** Todo e qualquer esforço nessa direção reforça a confiança na solvência do setor público e, em decorrência, possibilita menores custos de financiamento.

O resultado é a redução do serviço da dívida, que conduz, por sua vez, a uma trajetória declinante da relação dívida/PIB. Criam-se então as condições ideais para redução da carga tributária e/ou descompressão dos investimentos públicos, elementos fundamentais para elevação do crescimento econômico.

---

**Rigidez orçamentária excessiva é problema para se fazer o ajuste fiscal. As despesas primárias do Governo deverão alcançar 23,5% do PIB, em 2006. Desse total, 21,6% correspondem a despesas vinculadas.**

**Despesas obrigatórias têm origem nas vinculações (17,4% do PIB) e nas transferências a Estados e municípios (4,2% do PIB). Apenas despesas equivalentes a 1,9% do PIB não são despesas obrigatórias.**

---

A destinação compulsória dos recursos tributários traz desvantagens, como congelamento de prioridades, incentivo à ineficiência – determinada pela garantia de recursos, independentemente do desempenho alcançado – e redução do espaço para ajustes na política fiscal.

### NECESSIDADE DE AJUSTE FISCAL TORNOU-SE EVIDENTE COM O FIM DA INFLAÇÃO E AS CRISES ECONÔMICAS

O desequilíbrio fiscal do setor público no Brasil tornou-se evidente a partir do Plano Real. A drástica redução do imposto inflacionário, conjugada ao crescimento das despesas, provocou a reversão dos superávits primários anteriores ao plano. Para fazer frente à necessidade de obtenção de novas fontes de financiamento, recorreu-se, nos primeiros anos, à elevação do endividamento público.

Só a partir de 1998, como resposta às crises ocorridas em economias de países em desenvolvimento – com efeitos potencializados no Brasil pela situação fiscal –, iniciou-se o processo de ajustamento fiscal primário do setor público.

Os resultados não tardaram a aparecer; tanto que, em 1999, o setor público voltou a apresentar superávits primários. Desde então, as metas anuais de superávit têm sido sistematicamente alcançadas – e, até mesmo, superadas em alguns momentos.

Além de estancar o rápido processo de endividamento do setor público, o ajuste contribuiu para melhoria dos fundamentos macroeconômicos.

Em função da mudança do regime cambial, em janeiro de 1999, e da expressiva desvalorização cambial subsequente, a relação dívida/PIB permaneceu em elevação no ano, atingindo 48,7% do PIB.

Nos anos seguintes, com exceção de 2002 e 2003, o endividamento se manteve próximo a 50,0% do PIB.

---

**O processo de ajuste se caracterizou pela ampliação de receitas e menor preocupação com despesas; os cortes verificados concentraram-se basicamente nos investimentos.**

**Os benefícios econômicos trazidos pelo ajuste fiscal poderiam ter sido maiores, caso tivessem se concentrado na redução das despesas correntes.**

---

## AJUSTE REALIZADO VIA AUMENTO DE TRIBUTAÇÃO

**Uma das conseqüências mais marcantes do processo de ajuste fiscal foi a expressiva elevação da carga tributária.** Nos primeiros quatro anos após o lançamento do Plano Real (1994-1997), a carga tributária foi, em média, equivalente a 29,3% do PIB. Já a partir de 1998 inicia-se o movimento quase contínuo de aumento que elevou a carga tributária a aproximadamente 37,0% do PIB, em 2005.

Grande parte dessa elevação foi obtida mediante o crescimento da arrecadação com contribuições. As alterações na legislação referente a Cofins, PIS/PASEP e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido fizeram com que o total arrecadado aumentasse em 3,2 pontos percentuais em relação ao PIB, entre 1997 e 2005. Como se não bastasse, o aumento do recolhimento da CPMF e a entrada em vigor CIDE-Combustíveis adicionaram outro 1,1 ponto percentual do PIB à arrecadação total com contribuições.

A escolha do ajuste fiscal pela via das contribuições buscou evitar a repartição do recolhimento adicional com Estados e municípios. Ao contrário do que ocorre com o Imposto de Renda e com o IPI, a receita proveniente de contribuições não dispõe de mecanismos legais que determinem sua repartição. Se feito de outro modo, o aumento da arrecadação elevaria os gastos vinculados.

O restante do crescimento da carga tributária foi obtido, basicamente, via recolhimento do IR no âmbito federal, e do ICMS, nos Estados. Entre 1997 e 2005, a arrecadação com o Imposto de Renda passou de 4,2% para 6,5% do PIB.

Para esse resultado, foram determinantes as alterações na legislação do Imposto de Renda sobre aplicações em renda fixa, fundos de pensão

e trabalho assalariado, além da não-correção monetária nos limites de enquadramento para recolhimento de tributos.

Com relação ao ICMS, a proporção entre valor recolhido e PIB aumentou 1,2 ponto percentual desde 1997. Entre os fatores que contribuíram para esse desempenho, merecem destaque as melhorias promovidas por vários Estados na gestão dos mecanismos de arrecadação e os aumentos nos preços de energia elétrica, telefonia e combustíveis – responsáveis pela maior parte do recolhimento de ICMS.

---

**O crescimento da carga tributária foi impulsionado pela contínua expansão dos gastos públicos. A necessidade de geração de elevados superávits primários conduziram ao aumento da carga tributária, já que não foram adotadas ações visando promover redução de despesas no setor público.**

---

## DESPESAS PRIMÁRIAS EM CONTÍNUO CRESCIMENTO

**As despesas primárias do Governo Central (ver Tabela 1) cresceram de 18% do PIB, em 1997, para 22,5% do PIB, em 2005.** Neste período – ano após ano, com exceção de 2003 – os gastos primários se expandiram proporcionalmente ao PIB.

Além da tendência permanente de crescimento, **a expansão do gasto público primário foi registrada em praticamente todos os seus principais componentes.** Apenas as despesas com investimentos foram menores em 2005, se comparadas às realizadas em 1997. A expansão generalizada das despesas primárias mostra que a agenda de ajuste fiscal deve passar, necessariamente, pelo controle dos gastos correntes.

## BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

**Os benefícios previdenciários se constituíram no primeiro maior componente a pressionar a elevação dos gastos primários.** Entre 1997 e 2005, as despesas com o Regime Geral de Previdência Social – RGPS passaram de 5,4% para 7,55% do PIB e mostram tendência permanente de crescimento, com expansão em todos os anos, desde 1997.

Como conseqüência, o saldo negativo do RGPS cresceu sensivelmente. Em 1997, as despesas da Previdência excederam as receitas em valor equivalente a 0,3% do PIB. Já em 2005, o déficit alcançou 1,94% do PIB.

É importante ressaltar que, ao longo desses anos, as receitas registraram aumentos significativos, tendo passado de 5,1% para 5,6% do PIB. Além do crescimento do mercado de trabalho formal nos últimos anos, a elevação do teto de contribuição na reforma previdenciária de 2003 contribuiu para a elevação.

O expressivo crescimento das despesas do RGPS, durante o período

em que se buscou o ajuste fiscal primário do setor público, deve ser atribuído, basicamente, a quatro fatores:

- aumento real do salário mínimo;
- continuidade do processo de transição demográfica;
- regras elásticas de acesso aos benefícios;
- aumento das despesas com auxílio-doença.

**Tabela 3 – Variação dos principais componentes das despesas primárias do Governo Central (% do PIB)**

	1997	2005	2005/1997
Pessoal e encargos	4,61	4,77	0,16
Benefícios previdenciários	5,40	7,55	2,15
Benefícios assistenciais	n.d.	0,48	n.d.
Despesas do FAT	0,57	0,62	0,05
Outras despesas de custeio	3,21	3,60	0,39
Investimentos	1,01	0,53	(0,48)
Subsídios e subvenções	0,31	0,54	0,23
Despesas Banco Central	n.d.	0,12	n.d.
Transf. Estados e Municípios	2,87	4,34	1,47
<b>Despesa primária total</b>	<b>17,98</b>	<b>22,54</b>	<b>4,56</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração: CNI

Entre 1997 e 2006, o aumento real do salário mínimo foi de 55% (deflator: IPCA). Como, aproximadamente, dois em cada três benefícios pagos equivalem a um salário mínimo, quanto maior o aumento concedido ao salário, maior será o impacto direto sobre as despesas previdenciárias, parte significativa delas corrigida automaticamente.

**Mantidas a política de concessão de reajustes reais ao salário mínimo e a vinculação entre piso previdenciário e salário mínimo, permanecerá a pressão sobre as despesas com a Previdência.**

Despesas previdenciárias projetadas para 2010 seriam 0,33% menores,

caso não houvesse aumento real do salário mínimo – conforme prevê a LDO 2006 (INPC + PIB *per capita*).

Ocorre que o aumento real médio do mínimo, nos últimos dez anos, foi de 4,5% – percentual que supera em muito o crescimento médio do PIB *per capita*, que ficou em 0,7%, o que torna a expectativa de crescimento ainda maior.

---

**Aumento real de 1,0% no salário mínimo provoca crescimento de aproximadamente 0,33% nas despesas do Regime Geral de Previdência Social.**

---

A continuidade do processo de transição demográfica e as regras de acesso aos benefícios também pressionam os gastos previdenciários de forma complementar:

A parcela da população com mais de 60 anos passou de 4,1%, em 1950, para 8,9%, em 2005, e o número de idosos aumenta em média cerca de 4,0% ao ano. À medida que a proporção de idosos na população cresce, é esperado que ocorra aumento no número de benefícios pagos.

**Os efeitos da transição demográfica sobre as despesas do RGPS são potencializados pelas regras benevolentes de acesso aos benefícios.** A não-exigência de idade mínima para aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social agrava ainda mais a tendência de deterioração das contas.

Mesmo diante do envelhecimento da população, mantém-se a possibilidade de aposentadorias precoces. Tanto homens como mulheres conseguem obter um fator previdenciário igual a um (ou seja, aposentam-se sem pagar “pedágio” algum) antes dos 60 anos de idade. A consequência é a aceleração da taxa de concessão de novos benefícios.

O número de benefícios previdenciários cresceu em média 3,9% ao ano, entre 2003 e 2005. Nos quatro anos anteriores (de 1999 a 2002), a média de crescimento foi de 3,7%.

Ainda com relação à baixa idade de elegibilidade aos benefícios do RGPS, é preciso salientar seus efeitos à luz da elevação da expectativa de vida da população brasileira.

Segundo o IBGE, um brasileiro que chega aos 60 anos de idade viverá, em média, até os 79 anos, no caso dos homens, e até os 82 anos, no caso das mulheres. Dessa forma, além de terem direito muito cedo à aposentadoria, os segurados usufruirão dos benefícios por longo tempo – situação agravada pelo fato de mulheres, professores e trabalhadores rurais poderem se aposentar cinco anos mais cedo.

---

**Para tornar os regimes previdenciários compatíveis com as condições demográficas, a tendência internacional é de elevação da idade mínima para em torno de 67 anos.**

---

O aumento no número de benefícios por auxílio-doença, pagos nos últimos anos, também pressiona as despesas do RGPS. Se, em 2000, foram concedidos 492 mil benefícios, esse número passou para 1,493 milhão, em 2005. Como a população não cresceu nessa proporção – e não há sinais de que as condições de saúde tenham piorado –, esses números revelam grave problema de gestão.

## **TRANSFERÊNCIAS PARA OS GOVERNOS REGIONAIS**

**Transferências para Estados e municípios são o segundo principal componente que explica o aumento das despesas primárias do Governo Central, entre 1997 e 2005.** Nesse período, elas passaram de 2,9% para 4,3% do PIB. Uma boa parte desse crescimento se explica pelo aumento da arrecadação do Imposto de Renda, constitucionalmente rateado entre União, Estados e municípios.

O aumento da arrecadação do IR elevou as transferências constitucionais em 0,8% do PIB. O restante do crescimento ocorreu nas seguintes rubricas:

- “Demais transferências” – cresceram 0,5% do PIB, devido, em grande parte, à elevação dos *royalties* pela exploração de petróleo e gás natural;
- Repartição da CIDE com os Estados, iniciada em 2004. No ano passado, foi transferido R\$ 1,8 bilhão;
- Repasses para compensação dos efeitos da Lei Kandir – elevaram-se em 0,1% do PIB, entre 1997 e 2005.

## **BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS – LOAS E RENDA MENSAL VITALÍCIA**

**Os benefícios assistenciais, referentes à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e à Renda Mensal Vitalícia – RMV, constituíram-se na terceira maior fonte de pressão (0,5% do PIB) para elevação das despesas primárias.** Além de pressionar pelo aumento da despesa total, o aumento desse tipo de gasto leva a uma alocação menos eficiente dos recursos.

Um bom exemplo pode ser encontrado na distribuição de recursos para os programas Bolsa-Família e LOAS/RMV. Enquanto o primeiro programa contempla a ampliação do capital humano – pois, em certo grau, condiciona parte do benefício à presença de crianças na escola –, o segundo, focado na população mais velha, não possui essa característica.

Não obstante o maior alcance social do primeiro programa, os gastos

com a LOAS/RMV, em 2005, foram de 0,48% do PIB, contra 0,32% aplicados no Bolsa-Família.

Com relação ao crescimento recente, três fatores merecem atenção especial:

- aumentos reais concedidos ao salário mínimo;
- transição demográfica;
- redução na idade mínima de elegibilidade.

Com relação aos dois primeiros itens, os impactos são semelhantes àqueles provocados sobre os benefícios previdenciários. Quanto aos reajustes reais do salário mínimo, é preciso ressaltar duas diferenças: a primeira é que a quase totalidade dos benefícios pagos, no âmbito da LOAS/RMV, é igual a um salário mínimo. Assim, os reajustes afetam diretamente uma proporção maior das despesas.

A segunda é que o aumento real do mínimo, geralmente superior ao aumento real médio de renda dos trabalhadores em geral, aumenta o número de beneficiários potenciais. Isso ocorre porque, para ter acesso ao benefício, o idoso precisa integrar uma família com renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo.

As reduções na idade mínima exigida para se ter acesso aos benefícios da LOAS agravam o quadro fiscal. Quando criada, a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) estabeleceu 70 anos como idade mínima de acesso. Em 1998, nova lei reduziu a idade para 67 anos e, em 2003, o Estatuto do Idoso promoveu nova redução, agora para 65 anos. Tais alterações vão na contramão da tendência de elevação da expectativa de vida da população.

## GASTO DE CUSTEIO CRESCE, MAS INVESTIMENTO DIMINUI

**A baixa qualidade do ajuste fiscal é revelada pela elevação dos gastos com custeio e pela redução simultânea dos investimentos.**

Entre 1997 e 2005, os gastos com custeio cresceram 0,4 ponto percentual do PIB e o nível de investimentos caiu 0,5 ponto percentual do PIB.

Com relação aos gastos com custeio – onde se encontra a pequena parcela das despesas discricionárias existentes no orçamento federal –, é preciso ressaltar que parte do seu crescimento é fruto da vontade política dos gestores públicos.

As reduções registradas nesse tipo de despesa, proporcionalmente ao PIB em 1999 e em 2003, mostram que, apesar da excessiva rigidez orçamentária, é possível contê-las, desde que seja essa a intenção dos gestores.

## AJUSTE FISCAL: CONDIÇÃO PARA ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

---

**A experiência internacional mostra que ajustes fiscais com aumento de gastos tendem a ser menos duradouros.**

**Por sua vez, ajustes vinculados à redução das despesas correntes tendem a se prolongar, gerando maiores ganhos em termos de crescimento econômico.**

---

**Vem da Irlanda o melhor exemplo de ajuste fiscal bem-sucedido.**

Naquele país, em um intervalo de 20 anos, o gasto público foi reduzido de 50,7% do PIB, em 1985, para 31,8%, em 2005. Simultaneamente, observou-se redução da carga tributária – que no início dos anos 90 oscilava em torno de 42,0% e atingiu 35,2% do PIB, em 2004. O endividamento do setor público, equivalente a 97,4% do PIB, em 1990, caiu para 27,5% em 2005.

No decorrer do processo, ocorreu forte aceleração do crescimento econômico. O PIB, que crescera em média 2,6% a.a. nos primeiros três anos da década de 90, passou a crescer à taxa média de 8,7% a.a., entre 1994 e 1999.

---

**O objetivo de todo processo de ajuste fiscal é criar condições para aceleração do crescimento econômico de forma sustentada.**

---

Não se promove – ou se defende – o corte de despesas correntes pelo puro e simples desejo de reduzir o tamanho do Estado e o volume de recursos necessários para financiá-lo.

É necessário, contudo, ressaltar que, dada a menor produtividade do gasto público, o modelo de ajuste fiscal baseado na contínua expansão do setor público reduz a produtividade média da economia.

Com elevados e crescentes níveis de endividamento e pesadíssima carga tributária – que indica dificuldades cada vez maiores para captação de recursos adicionais –, o setor público pode ser considerado um tomador de alto risco, e a sociedade impõe um alto custo para financiá-lo.

Simultaneamente, a enorme drenagem de recursos promovida pelo setor público para se auto-financiar reduz a disponibilidade de crédito para o setor privado e eleva o custo dos financiamentos.

**No Brasil, os benefícios do ajuste fiscal foram praticamente anulados** pelos efeitos exercidos por:

- elevação da carga tributária e redução dos investimentos públicos;
- redução da produtividade média da economia;



- manutenção de elevadas taxas de juros de longo prazo e reduzida disponibilidade de crédito ao setor privado.

Os efeitos exercidos pela tributação excessiva sobre o crescimento econômico passam ainda pela elevação do custo dos investimentos privados, pela perda de competitividade – tanto nas exportações como na disputa pelo mercado interno –, pelo estímulo à sonegação fiscal – que leva à competição desleal – e pela redução da eficiência na aplicação dos recursos.

---

**Existe uma relação direta entre investimento público e crescimento econômico. Maiores inversões por parte do setor público, notadamente em infra-estrutura, tendem a elevar a produtividade dos gastos privados.**

---

## QUADRO 2

### **Experiência na OCDE: Aumento na eficiência dos gastos permite redução do gasto público total**

Nos últimos anos, vários países desenvolvidos têm reduzido o tamanho do Estado em relação à economia. A participação dos gastos públicos com relação ao PIB caiu de 45,6%, em 1996, para 41,5%, em 2002, numa amostra de 17 países da OCDE.

De modo geral, esse processo foi acompanhado por um aumento na eficiência dos gastos públicos. Mudanças na forma de gestão constituíram a base para a melhoria na aplicação dos recursos. Segundo a OECD<sup>1</sup>, inovações na forma de contratação de servidores públicos e instituição de metas ou indicadores de desempenho (gasto x cumprimento de metas) na elaboração do orçamento e no gerenciamento exerceram papel relevante em vários países.

O fato é que maior eficiência e redução do tamanho do Estado parecem, necessariamente, caminhar juntos. Os indicadores de eficiência do setor público, construídos por Afonso, Shuknecht e Tanzi (2003)<sup>2</sup>, mostram que em países com “pequenos governos” (assim classificados aqueles em que os gastos públicos são menores que 40% do PIB), a aplicação dos recursos é muito mais eficiente do que naqueles em que os gastos superam 50% do PIB.

---

<sup>1</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Modernising Government: The Way Forward**, 2005.

<sup>2</sup> AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. e TANZI, V. Public Sector Efficiency: An International Comparison, Banco Central Europeu, **Working Paper**, nº 242, 2003.

<sup>3</sup> TANZI, V. The Economic Role of the State in the 21<sup>st</sup> Century. **Cato Journal**, v. 25, n. 3, Fall, 2005.

Movimentos de cortes de gastos públicos tenderiam a ser socialmente mal avaliados e, portanto, politicamente custosos, caso promovessem reduções no nível dos serviços prestados e no bem-estar da população. Dessa forma, tornar a aplicação dos recursos mais eficiente é essencial para a viabilização do processo de redução do tamanho do Estado. Segundo Tanzi (2005)<sup>3</sup>, países como Noruega, Canadá, Suécia, Bélgica, Holanda e Finlândia experimentaram expressivas reduções no gasto público enquanto seus índices de desenvolvimento humano (IDH) permaneceram em patamares elevados.

São vários os casos em que, mesmo com menos recursos, os resultados obtidos têm sido sensivelmente melhores. Apenas como exemplo, tomemos os casos da Irlanda, Holanda e Bélgica.

Na Irlanda, os gastos médios anuais com saúde caíram de 5,6% do PIB, nos anos 80, para 5,2% do PIB, nos anos 90. Enquanto isso, a mortalidade infantil passou de 8,2 por mil, em 1990, para 5,9 por mil, em 2000. Na mesma base de comparação, a expectativa de vida subiu de 76,1 para 76,3 anos. No que se refere aos investimentos públicos, a redução de 3,3% do PIB, nos anos 80, para 2,5% do PIB, nos anos 90, foi acompanhada de um aumento de 2,8 para 3,0 no índice calculado pela OCDE para medir a qualidade dos serviços de comunicação e transporte.

Na Holanda, os gastos com educação sofreram forte retração entre os anos 80 e 90, passando de 6,4% para 5,1% do PIB. Apesar disso, o percentual de crianças em idade escolar no sistema educacional passou de 83,6% para 92,6%, entre 1990 e 2000.

Finalmente, no caso da Bélgica, observou-se a redução no volume de transferências sociais, acompanhada do aumento na participação da renda dos 40% mais pobres na renda total. Ao longo dos anos 80, as transferências sociais representaram, em média, 24,6% do PIB e a renda dos mais pobres correspondeu a 21,6% da renda total. O percentual de transferências caiu pra 19,3% do PIB nos anos 90 e a renda dos mais pobres passou a representar 24,1% da renda total.

## QUADRO 3

### Experiências de melhoria da gestão pública no Brasil

A eficiência na utilização de recursos pelo setor público no Brasil apresenta espaços para avanços. Recentes melhorias implementadas na gestão dos governos de Minas Gerais e de São Paulo comprovam de que esses espaços existem: basta implementá-los.

De modo geral, as experiências bem-sucedidas desses dois Estados passam por investimentos em governo eletrônico, administração por resultados, revisão de processos e motivação dos recursos humanos.

#### O caso de Minas Gerais<sup>1</sup>

Em Minas Gerais, a adoção de uma série de novos procedimentos de gestão levou à economia de recursos e à melhoria na qualidade dos serviços prestados.

Importante destacar o Gerenciamento Matricial de Despesas, a revisão de processos em diversas áreas e a modernização dos sistemas de folha de pagamento e compras governamentais.

Além disso, algumas mudanças na legislação também contribuíram decisivamente para os excelentes resultados obtidos. Uma das mudanças mais relevantes foi a Emenda à Constituição Estadual 57/2003, que eliminou o antigo sistema de progressão de remuneração por tempo de serviço em favor de um sistema baseado em desempenho.

Estas foram algumas das ações implementadas:

- Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD). Com o GMD, detectaram-se várias distorções no processo de compra de suprimentos. Apurou-se, por exemplo, que determinadas entidades chegavam a comprar o mesmo medicamento pelo dobro do preço pago por outras unidades do governo. No caso do consumo de combustíveis, constatou-se que automóveis idênticos apresentavam uma diferença de até 500% no gasto de combustível por quilômetro rodado. Para equacionar a questão, adotaram-se metas em ambas as situações. O acompanhamento do alcance das metas, no âmbito do GMD, certamente levará à redução das despesas.

<sup>1</sup> Vilhena, R., Martins, H., Marini, C. e Guimarães, T. (2006); O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento, Ed. UFMG, Belo Horizonte, MG.

- **Revisão de processos.** Com a adoção desse procedimento, além da redução de custos, já foram constatados avanços significativos na qualidade dos serviços prestados. No sistema penitenciário, as unidades em que o processo foi revisto obtiveram o índice de fugas de 0,46% nos primeiros nove meses de 2004. Nas demais unidades, o índice foi de 1,13% no mesmo período. Em termo de custos, a despesa mensal média caiu para R\$ 1.240 por detento nas unidades onde foi implantado o novo processo, enquanto nas demais o custo por detento é de R\$ 1.800.

Outro exemplo de melhoria dos serviços foi a redução do prazo para realização das perícias médicas dos servidores. Em 2003, as perícias eram marcadas para, em média, 215 dias após o pedido do servidor. Atualmente, 80% dos pedidos são atendidos em 24 horas e os 20% restantes em 48 horas. Com o novo processo, houve a redução de 8,37% no número de servidores afastados, na comparação entre dezembro de 2005 e dezembro de 2004. A redução de custo foi de 4,35%.

- **Gastos com pessoal.** As várias ações tomadas no sentido de reduzir as despesas com pessoal já trouxeram resultados significativos. O corte de abono para servidores que acumulam mais de um cargo proporcionou uma economia anual de R\$ 31 milhões. Outros R\$ 18 milhões/ano foram cortados da folha de pagamento graças ao cruzamento de informações com o Sistema de Óbitos. Por fim, a redução do teto salarial do Executivo – para R\$ 10,5 mil – propiciou uma redução de R\$ 9 milhões/ano.
- **Compras governamentais.** A obrigatoriedade dos pregões – eletrônicos ou presenciais – gerou uma redução média de 19,9% nos preços de aquisição em 2005.

## A AGENDA

- **Elevar o percentual anual de queda da relação gastos correntes/PIB – o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 determina que esse percentual seja de 0,1 ponto percentual do PIB – e estender a ação para um número maior de anos.**
  - Reduzir progressivamente os gastos com pessoal em proporção do PIB.
- **Alterar a sistemática de vinculações, de forma que garanta determinado percentual de crescimento real da despesa e estabelecer prazos para revisão das prioridades em planos plurianuais.**
- **Alterar a sistemática de elaboração do orçamento público por meio da adoção do orçamento impositivo.**
- **Rever a autonomia financeira do Ministério Público e dos poderes Legislativo e Judiciário para ajustar os seus dispêndios aos parâmetros globais do setor público.**
- **Redefinir o foco e a distribuição dos gastos sociais e priorizar programas que contemplem a ampliação do capital humano.**
- **Implementar Programa de Modernização da Gestão Pública para aumentar a eficiência na aplicação dos recursos, o que implica:**
  - priorizar programas finalísticos, com metas definidas e percentuais de gastos administrativos limitados;
  - implementar programa de metas físicas e avaliação por desempenho e produtividade;
  - condicionar, efetivamente, a permanência de servidores públicos em seus cargos – e promover alterações salariais – levando em conta avaliações de desempenho.
- **Reformar o Regime Geral de Previdência Social e completar a reforma do Regime Próprio de Previdência Social, de modo que:**
  - desvincule o piso dos benefícios previdenciários do valor do salário mínimo e corrija-lo de forma que mantenha seu poder de compra inalterado;
  - adote idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social;

- estabeleça cronograma de longo prazo para elevação da idade mínima para aposentadoria nos regimes dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado;
  - reduza o diferencial de número de anos para aposentadoria existente para mulheres, eliminando-o no caso de professores e aposentadorias rurais;
  - institua Fundos de Previdência Complementar para Servidores Públicos.
- **Alterar a legislação dos benefícios assistenciais da LOAS e da RMV, de modo que:**
- desvincule do valor do salário mínimo o piso dos benefícios assistenciais;
  - reduza o valor dos benefícios para aquém do piso dos benefícios previdenciários;
  - eleve a idade mínima de acesso aos benefícios assistenciais (LOAS).



# TRIBUTAÇÃO



## A QUESTÃO

Tributação excessiva e de má qualidade contribui – e muito – para o baixo crescimento da economia. Além de elevar custos, provoca distorções na alocação dos recursos, inibe o investimento e restringe a operação das empresas.

O retorno ao crescimento vigoroso exige alterações profundas, de forma que possibilite a criação de um sistema tributário de qualidade, atualizado e orientado para o crescimento e a competitividade.

Os problemas do sistema são múltiplos: a estrutura tributária abarca grande número de impostos e contribuições, que incidem várias vezes sobre a mesma base tributária; apresenta alto grau de complexidade; distorce preços relativos e onera segmentos produtivos de maneira desigual. Em suma, nossa carga tributária causa ineficiência econômica e é reconhecidamente de má qualidade – em especial na tributação sobre produção e consumo.

A forma atual da tributação sobre o consumo gera dificuldades e tensões entre os entes da federação e acarreta distorções federativas de difícil solução. Esse conflito de interesses constitui-se no maior obstáculo ao prosseguimento da reforma tributária e se manifesta, em especial, no caso da reforma do ICMS, principal tributo do País.

A tributação no Brasil, além de excessiva, vem crescendo a cada ano. A carga tributária passou de 26% do PIB, em 1993, para um valor estimado em torno de 37% em 2005.

## OS DESAFIOS

- Adequar o sistema tributário às necessidades da competitividade e do crescimento do País.
- Eliminar distorções e disfunções, que causam ineficiência econômica e dificultam as exportações e o investimento.
- Tornar o sistema brasileiro mais simples – com redução do número de tributos e ampliação da base contributiva – e menos oneroso para as empresas.
- Reduzir os conflitos federativos e promover a equidade fiscal-tributária entre os entes federados.
- Promover sistema tributário estável, com regras claras e permanentes que permitam maior segurança jurídica aos contribuintes.
- Estabelecer isonomia tributária do produto nacional com o produto importado.
- Reduzir o peso excessivo da carga tributária.





## O DIAGNÓSTICO

### **A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA É ELEVADA, AUMENTA CONTINUAMENTE E PREJUDICA O CRESCIMENTO**

De 1993 a 2005, a carga tributária brasileira aumentou o equivalente a um ponto percentual por ano. Em 1993, os brasileiros pagavam o equivalente a 26% do PIB, percentual que se elevou, em 2005, para cerca de 37%.

---

**O percentual de imposto pago pelos brasileiros, em 2005, aproxima-se dos valores praticados em países de maior nível de renda – como os da Europa ocidental – onde os serviços públicos prestados à população são reconhecidamente melhores e funcionam.**

---

No Brasil, a despeito da elevadíssima carga de tributos, o Estado não provê serviços públicos na quantidade e na qualidade necessárias para atender às demandas da sociedade.

Para suprir essa falta, empresas e famílias se vêem na contingência de buscar a iniciativa privada, pagando por serviços que compete ao Estado prestar – mas está longe de fazê-lo – como contrapartida ao pagamento de tributos. Essa supertaxação reduz a competitividade dos produtos brasileiros e inibe o crescimento.

**O aumento contínuo da carga tributária é um dos maiores obstáculos ao crescimento do PIB.** Entre 1993 e 2005, a taxa média de crescimento do Brasil não alcançou sequer 3% ao ano, taxa bem menor que a média da economia mundial.

Nossos principais competidores no mercado global – como Coréia, China, Índia, entre outros – ultrapassaram em muito esse ritmo de crescimento. Esses países registram carga tributária muito inferior à brasileira, além de não possuírem sistema tributário tão complexo e oneroso como o nosso.

### **A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA SE APÓIA EM TRIBUTOS INDIRETOS E DE MÁ QUALIDADE**

Além de elevada, a tributação no Brasil é de péssima qualidade. Aqui se tributa pesadamente a produção e a circulação de bens e serviços, enquanto se reduz a importância dos tributos diretos sobre a renda e o patrimônio.

Como essa forma de tributação vai de encontro à postura de países desenvolvidos – onde ocorre justamente o contrário –, é natural que as empresas brasileiras não desfrutem das mesmas condições de competitividade em relação a seus principais competidores no resto do mundo.

Mesmo com alterações recentes – como, por exemplo, a mudança no cálculo do PIS-Cofins – tributos com incidência cumulativa (Simples, CPMF, IOF, CIDE e outras contribuições) ainda respondem por 12,8% da arrecadação total da União.

Há cumulatividade ainda em parte do PIS-Cofins e, até mesmo, no recolhimento do ICMS, devido à complexidade de apuração e às dificuldades no aproveitamento dos créditos acumulados.

A incidência cumulativa é pouco transparente, altera fortemente os preços relativos das mercadorias, estimula a verticalização das empresas e conduz à ineficiência alocativa.

---

**Empresas com o mesmo faturamento pagam tributos iguais, independentemente do valor adicionado e da obtenção ou não de lucro ou resultado.**

---

## **ELEVADA TAXAÇÃO DO EMPREGO FORMAL DESESTIMULA A CONTRATAÇÃO**

Mais de um quinto da arrecadação total dos tributos é proveniente da folha de salários – considerando-se as contribuições patronais previdenciárias, o FGTS e outras formas de arrecadação.

A elevada taxação aumenta o custo do emprego formal e desestimula a contratação de empregados com registro em carteira de trabalho.

O problema traz impactos negativos sobre a produtividade, uma vez que a falta de vínculo formal reduz a possibilidade de investimentos na qualificação da mão-de-obra.

A informalidade também impacta negativamente as contas públicas e amplia o déficit potencial da Previdência.

Mesmo sem contribuir para a Previdência, os informais têm sua aposentadoria e outros benefícios assistenciais garantidos pela Constituição, o que, na prática, só faz aumentar o déficit.

**Maior déficit previdenciário representa maior carga tributária, maior ônus à atividade produtiva e à sociedade.**

## **ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA INIBE A DEMANDA PRIVADA**

**Tributação reduz crescimento da economia.** A transferência excessiva de recursos para o setor público se traduz em menor renda disponível, redução de consumo das famílias e diminuição da capacidade de investimento nas empresas.

Como esses recursos subtraídos à sociedade ainda são insuficientes para cobrir os excessivos gastos do Governo, o déficit público drena a poupança do País, eleva juros e reduz disponibilidades de financiamento para investimentos.

## PROBLEMAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

**O sistema tributário brasileiro é um obstáculo permanente à operação eficiente e à expansão econômica,** o que dificulta sobremaneira o relacionamento das empresas com seus parceiros comerciais nos mercados globalizados.

- **É anacrônico.** Foi desenhado originalmente para um ambiente de economia inflacionária e com limitadas relações com o mundo exterior. Condições muito distintas das que vigoram hoje no Brasil, com a prevalência de uma economia estabilizada e com crescente inserção no mercado global.
- **Foi desfigurado em sua essência.** Desde sua criação, o sistema atual sofreu constantes modificações que, em sua maioria, visaram unicamente aumentar o poder arrecadador. Essas transformações geraram uma estrutura repleta de distorções e sem qualquer característica orgânica. O que deveria ser um sistema se tornou uma colcha de retalhos tributária.
- **Tributa em excesso o setor produtivo, as exportações e os investimentos.** Os tributos incidem sobre bens de capital e ativo fixo, desestimulando o investimento. Produtos brasileiros exportados carregam tributos que prejudicam sua competitividade no exterior, e a desoneração, quando existe, é parcial e limitada. Frequentemente, as empresas não conseguem utilizar os créditos a que têm direito. Há ainda casos de tratamento não isonômico entre o produto nacional e o produto importado – em especial no caso de aquisição de componentes importados que recebem isenção de tributos.
- **Tem carga tributária concentrada e mal distribuída.** O sistema induz a atividade produtiva à informalidade – reduzindo o universo de contribuintes – e as empresas do setor formal e trabalhadores assalariados é que têm de arcar com a maior parte do ônus tributário. As empresas competem em desigualdade de condições, e os preços são inflados pelos tributos.
- **É oneroso, complexo e causa insegurança jurídica.** Há profusão de impostos, contribuições e taxas, com excessivas obrigações acessórias sobre os contribuintes e mudanças frequentes de regras e normas, o que traz insegurança jurídica. A complexidade resulta em grande burocracia nas empresas, obrigadas a atender as exigências do Fisco, o que resulta em ônus sobre o custo final dos produtos.
- **É pouco transparente.** A persistência de tributos com incidência em

casca – que se acumulam ao longo da cadeia produtiva – e a complexa sistemática de cálculo impedem que o consumidor conheça a carga de tributos incidentes sobre o custo final.

- **É inadequado para o mercado global.** A existência de uma tributação heterogênea e confusa causa danos à competitividade dos produtos brasileiros. Vale lembrar que o atual cenário é de extrema concorrência, tanto interna como externa, com presença cada vez maior de produtos importados no mercado nacional.
- **Distorce a alocação de recursos.** A tributação atual altera a rentabilidade relativa dos projetos e estimula a verticalização das empresas, com danos à destinação mais eficiente dos recursos necessários ao investimento.
- **Tributa a intermediação financeira.** A elevada taxa sobre a intermediação financeira só contribui para a manutenção das taxas de juros elevadas. Os diversos impostos embutidos nos juros – a cunha fiscal – aumentam o custo de capital ao tomador final, onerando o investimento e a produção.

## A AGENDA

**Promover ampla reforma no sistema tributário brasileiro e adequá-lo às necessidades de competitividade e inserção internacional, com definições claras sobre a repartição de funções no âmbito da federação brasileira.**

■ **Sob o ponto de vista estratégico, o desafio compreende:**

- reabrir a discussão sobre a reforma tributária de forma ampla e abrangente;
- inserir a questão fiscal-federativa como cerne das discussões, estabelecendo-se amplo diálogo entre as partes;
- fomentar a sintonia entre Congresso e Executivo, passo crucial para o sucesso da reforma;
- envolver, desde o início, todos os atores relevantes no processo, de modo que se evite a retomada de pontos já tratados e amplamente discutidos – em etapas preliminares de negociação.

■ **Sob o ponto de vista de conteúdo, o desafio compreende:**

- promover a separação do sistema previdenciário nacional do sistema de assistência social. A medida resultará em maior transparência – em especial, quanto às fontes de financiamento – além de maior eficácia gerencial no que tange aos programas de assistência;
- desenhar e aprovar um sistema tributário de qualidade – com foco na competitividade e na eficiência produtivas – com as seguintes características:
  - a. instituição de um único imposto sobre bens e serviços (**Imposto de Valor Agregado**) de legislação nacional, capaz de substituir as múltiplas alíquotas, impostos e contribuições, incidentes sobre o mesmo bem ou serviço;
  - b. repasse automático para os entes federativos dos valores arrecadados com o **IVA compartilhado**;
  - c. criação de sistema unificado de tributos sobre a Renda, mediante a fusão entre IRPJ e CSLL;

- d. simplificação da complexa carga tributária incidente sobre a propriedade de bens (IPTU, IPVA, ITBI, ITCM, ITR) visando aumentar a base de contribuintes;
- e. unificação das contribuições sociais, dando continuidade e aprofundando a reforma implementada no sistema previdenciário nacional;
- f. respeito aos direitos e obrigações do contribuinte, não o onerando com custos e obrigações além de sua capacidade e responsabilidade contributiva;
- g. estabelecimento das condições ideais capazes de propiciar a harmonia tributária entre os entes da federação.

■ **Paralelamente à elaboração de uma ampla reforma, é fundamental atuar no aperfeiçoamento do sistema em vigor. A agenda do aperfeiçoamento, que objetiva eliminar distorções e aumentar a competitividade da estrutura tributária brasileira, compreende:**

- aprofundar o processo de desoneração do investimento – que deve ser estendido às instalações e bens destinados à manutenção das empresas;
- implementar mecanismos mais eficientes de ressarcimento dos créditos tributários das empresas, em especial com a criação de um fundo para equacionar o problema de acúmulo de crédito de ICMS das empresas exportadoras;
- simplificar procedimentos e reduzir a burocracia tributária;
- criar mecanismos capazes de assegurar que o excesso de arrecadação efetiva sobre a arrecadação orçada seja obrigatoriamente direcionado à redução da carga tributária;
- reduzir a cunha fiscal sobre juros e encargos sobre a folha de salários, sem que essas ações comprometam o financiamento da seguridade e a formação do capital humano;
- aprovar e implementar, o mais breve possível, o Código de Contribuintes, ora em exame no Congresso Nacional;
- implementar sistema de compensação, quando do pagamento de outros tributos federais, dos recursos com o recolhimento da CPMF;
- promover a isonomia tributária entre o produto nacional e o produto importado;
- incluir limites na definição das alíquotas de todos os tributos – com a instituição de uma “trava superior”;



- preservar as garantias dos contribuintes na sua relação com o Fisco; em especial, no que diz respeito a freqüentes mudanças tributárias, causadoras de prejuízos ao planejamento e à operação das empresas;
- vedar o uso indiscriminado de medidas provisórias – e demais atos de força –, capazes de coibir a discussão ampla sobre alterações tributárias;
- eliminar a figura jurídica do recurso judicial, interposto compulsoriamente pelo Fisco para contestar decisões contrárias ao Erário.

## INFRA-ESTRUTURA



### A QUESTÃO

A queda por vários anos do investimento público e a falta de um ambiente institucional e regulatório, que promova a participação privada, têm acarretado a crescente deterioração da oferta e da qualidade dos serviços de infra-estrutura do País.

A obsolescência da infra-estrutura gera impactos importantes em toda a economia, aumentando os riscos e reduzindo a taxa de retorno dos investimentos produtivos.

Nas decisões privadas voltadas para o setor de infra-estrutura, as morosas e cambiantes reformas do marco regulatório e a ausência de institucionalidade adequada – materializada, por exemplo, no questionamento de contratos assinados no passado – constituem fonte relevante de elevação dos riscos dos investimentos.

### OS DESAFIOS

- Criar marcos regulatórios estáveis e eficientes para gás natural e saneamento básico, além de aperfeiçoar os marcos regulatórios do transporte, da energia elétrica e das telecomunicações.
- Fortalecer as agências reguladoras com o reforço de sua independência e profissionalização de seus dirigentes.
- Dar continuidade ao processo de transferência para a iniciativa privada da prestação dos serviços de infra-estrutura.
- Aumentar a eficiência na gestão e desenvolver uma cultura de planejamento integrado no setor de transporte, com foco na multimodalidade.
- Estimular a competição nos mercados, promovendo o uso compartilhado das estruturas físicas comuns – especialmente, nos setores de transporte de gás natural, de transporte ferroviário e de energia elétrica.
- Aumentar a participação do transporte aquaviário na matriz nacional de transportes.

# 3



## O DIAGNÓSTICO

**A situação da infra-estrutura no Brasil é crítica.** Existem sérios problemas na oferta dos serviços de gás natural, energia elétrica, portos, transporte de cabotagem e nos sistemas rodoviário, hidroviário, ferroviário e de saneamento básico.

**O impacto da falta de manutenção, expansão e modernização desses serviços sobre a atividade econômica e o bem-estar social tem sido elevado, representando uma desvantagem competitiva do País em relação a seus concorrentes no mercado internacional.**

Com exceção do setor do petróleo, a área de infra-estrutura vive um período de incertezas, progressiva deterioração e insuficiente expansão.

É uma situação contraditória. De um lado, existe a crescente demanda do setor produtivo e da sociedade em geral por serviços de infra-estrutura mais eficientes, confiáveis e sofisticados; de outro, o País passa por período crítico de investimentos no setor.

Na maioria dos setores da infra-estrutura, não obstante a existência de tecnologia, investidores e recursos mobilizáveis, o volume e a eficácia dos investimentos são baixos. Todas as situações favoráveis a um *boom* de investimentos estariam presentes, não fosse a insegurança do investidor.

A superação do déficit nos setores de transportes, portos, saneamento básico e energia requer investimentos da ordem de R\$ 40 bilhões por ano, nos próximos cinco anos. Diante da evidência de que os recursos públicos não são suficientes para reverter o déficit, o único caminho viável é o aumento do investimento privado.

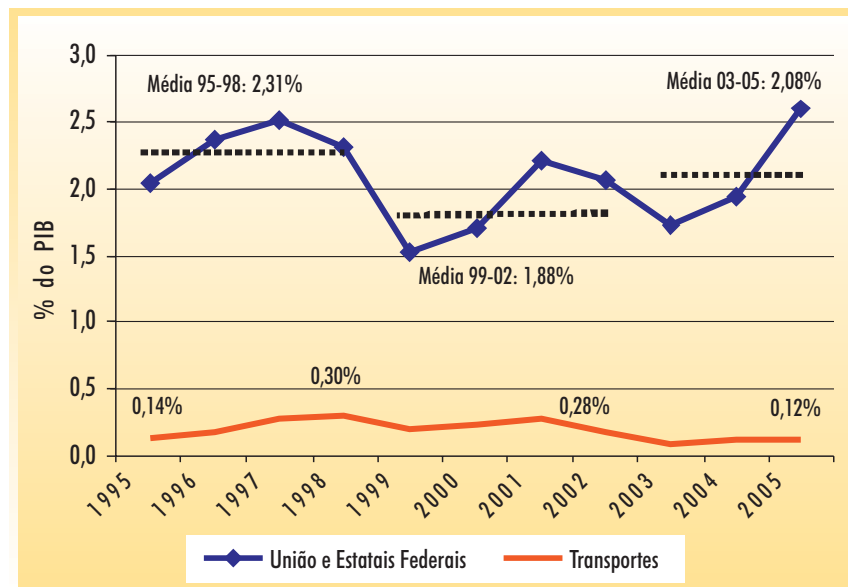
**Para alavancar capitais privados, existem condições que precisam ser alcançadas, visando obter a confiança do investidor.** Por exemplo, existem contratos de concessão de 25 anos, com direito a prorrogação por igual período. Para assumir esses contratos, o investidor precisa acreditar que os dispositivos contratuais estabelecidos para os próximos 50 anos serão cumpridos.

### QUEDA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

O investimento do governo em infra-estrutura (União e estatais federais) caiu de 2,31% do PIB, no período 1995-98, para 1,88%, no período 1999-2002.

Considerando-se um horizonte mais amplo para os investimentos da União em infra-estrutura, verifica-se a queda progressiva de mais de 2% do PIB, no final da década de 80, para 0,97%, na década de 90, e para 0,73%, no período mais recente (2000-2004).

**Gráfico 3 - Evolução dos investimentos em % do PIB União e estatais federais, e setor de transportes**



Fonte: BNDES e Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração: CNI

## DETERIORAÇÃO DOS TRANSPORTES

No setor de transportes, os investimentos da União caíram de 0,7% do PIB, na década de 80, para 0,2%, na década de 90, e para 0,18%, no período 2000-2004. O resultado desse baixíssimo investimento é a elevação dos custos de distribuição e perda de competitividade das empresas.

A redução dos investimentos inibe a necessária revisão da matriz de transportes e compromete a manutenção da malha de rodovias existente, o que é especialmente grave se levarmos em conta a predominância do transporte rodoviário no Brasil. Mais de 60% da carga nacional é transportada por rodovias – incluindo cargas e percursos cujo transporte seria mais eficiente por ferrovia, hidrovia ou cabotagem.

Tal concentração sobrecarrega e contribui para o péssimo estado geral de conservação das rodovias nacionais – a Pesquisa Rodoviária CNT 2005 aponta que cerca de 80% das rodovias sob gestão estatal estão em estado deficiente, ruim ou péssimo.

## GESTÃO E ESTRUTURA DEFICIENTES

Além do baixo nível de investimentos no setor de transportes, existe o consenso de que os desafios a serem superados pelo sistema de transportes não terão resposta, caso se mantenha o modelo atual de intervenção do Estado.

---

**A reforma do setor federal de transportes, iniciada com a Lei nº 10.233/2001, precisa ser revista, pois não apresentou os resultados esperados.**

---

Para conduzir essa transformação – e gerar soluções adequadas de competitividade – é conveniente transformar o atual Ministério dos Transportes em um Ministério da Logística dos Transportes.

O novo Ministério deveria converter sua estrutura atual em um órgão de administração de obras, concentrado no Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT) e criar condições de gerir toda uma nova organização aparelhada para:

- promover estudos, planejamento e acompanhamento da logística dos transportes;
- intensificar a multimodalidade no País;
- melhorar a gestão dos recursos públicos;
- estabelecer as diretrizes para a realização dos investimentos privados.

Cumprindo ainda destacar a existência de outras questões institucionais mal resolvidas, tais como:

- superposição de funções e conflitos de competência entre os diversos órgãos públicos do setor;
- não-efetivação do Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte (CONIT);
- pouca integração entre as Agências Reguladoras (ANTT e ANTAQ);
- baixa eficiência do DNIT;
- ausência de gestão profissional nas administrações portuárias públicas;
- distorções e carência de ordenamento institucional lógico entre administrações hidroviárias e portuárias;
- falta de solução em processos de liquidação/desestatização, implementados para órgãos do setor.

## **A NECESSIDADE DE CONTINUAÇÃO DO PROGRAMA DE OUTORGAS À INICIATIVA PRIVADA**

**Iniciado em 1997, o programa de arrendamento de terminais e de áreas portuárias à iniciativa privada tem sido um sucesso.**

Nos principais portos do País, o custo da movimentação das cargas caiu e a produtividade média aumentou.

Ainda existe espaço para novas outorgas à iniciativa privada nos grandes portos públicos do País, visando aumentar a competição entre os operadores. Nesse sentido, é muito importante a continuidade do programa de transferência de áreas e de terminais portuários à iniciativa privada e a conclusão do processo de implementação da Lei nº 8.630/93.

No setor rodoviário, o atual Governo ainda não publicou nenhum edital de concessão de trechos rodoviários federais. Maior agilidade na publicação dos editais – tanto do DNIT como dos demais órgãos de Governo envolvidos no processo de outorgas – é fundamental.

## **TRANSPORTE MARÍTIMO: MUDANÇAS NA POLÍTICA DE MARINHA MERCANTE**

**No Brasil, a oferta de serviços no transporte marítimo de cabotagem de cargas é baixa e o espaço ofertado nos navios é insuficiente para atender à demanda.** Após a reforma da Constituição Federal de 1995, a Lei de Navegação manteve a reserva de mercado aos armadores nacionais no setor de cargas, o que inviabiliza o crescimento do setor.

---

**Aumento da oferta no transporte de cabotagem possibilitaria redução dos trechos de médias e longas distâncias – hoje percorridos pelo transporte rodoviário – e contribuiria para o melhor equilíbrio de nossa matriz de transportes.**

---

Paralelamente à recuperação e duplicação das rodovias longitudinais (e.g., BR 101 e BR 116), é urgente o aumento da oferta dos serviços de cabotagem, demanda que tem crescido sistematicamente no País.

No tráfego marítimo Brasil – Argentina, o acordo celebrado entre os dois países determina que todas as cargas do comércio bilateral sejam transportadas por navios de bandeira brasileira ou argentina, excetuando-se trigo, minério de ferro, petróleo e seus derivados.

Embora essa reserva de mercado exista há mais de trinta anos, a situação das frotas mercantes dos países-membros continua precária e com baixo nível de investimentos, fato que, mais uma vez, demonstra que a proteção excessiva – baseada na reserva de carga – não é capaz de gerar os efeitos positivos esperados.

---

**Sem metas a serem alcançadas e prazos para conclusão, a reserva de mercado só faz perpetuar a ineficiência no sistema de transporte regional. No âmbito do Nafta e da União Européia, não existem restrições dessa natureza.**

---

A Lei nº 10.233/2001 determina que cabe à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq autorizar o funcionamento das empresas de navegação no transporte de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo.

Trata-se apenas de uma autorização regulatória, sem influência sobre a segurança da navegação, atividade subordinada à Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Defesa.

O problema da autorização regulatória é que ela discrimina operadores, segundo critérios impostos pelo regulador. No transporte rodoviário de cargas – que movimenta mais da metade das cargas transportadas no País –, não existe qualquer registro de autorização dessa natureza.

As linhas centrais da atual política nacional de marinha mercante foram criadas no ano de 1958. Desde aquela data, as condições do transporte marítimo internacional têm sofrido profundas transformações, não acompanhadas pela política nacional.

### **HIDROVIAS: POTENCIAL A SER EXPLORADO**

**O Brasil possui 27 mil km de vias navegáveis e potencial de aproveitamento com eficiência de outros 17 mil km.** Em que pese essa grande extensão – e a vantagem de custo do transporte hidroviário para grandes volumes e longas distâncias –, a participação do setor é ainda muito baixa: cerca de 6% do total. Várias barreiras, especialmente de natureza ambiental, têm impedido o maior dinamismo dessa modalidade no País.

### **TRANSPORTE FERROVIÁRIO: DEPENDE DA ELIMINAÇÃO DE OBSTÁCULOS FÍSICOS E DOS APERFEIÇOAMENTOS REGULATÓRIOS**

**Iniciada em 1996, a transferência da prestação dos serviços de transporte ferroviário para a iniciativa privada gerou importantes progressos.** Os investimentos das concessionárias passaram de R\$ 353 milhões, em 1997, para mais de R\$ 3 bilhões, em 2005. No mesmo período, a produção ferroviária cresceu a uma média anual de 5,1% e o índice de acidentes caiu 62%.

Contudo, ainda existem entraves no setor, que inviabilizam a elevação da capacidade da malha. O problema central reside em gargalos físicos, representados por centenas de invasões na faixa de domínio, passagens de nível críticas e travessias de grandes centros urbanos, que reduzem a velocidade das composições e aumentam o custo de transporte.

Apesar dos gargalos físicos e das dificuldades de obtenção de recursos públicos para a resolução completa dos problemas da infra-estrutura ferroviária, deve-se dar prioridade aos acessos portuários e implementar medidas regulatórias capazes de aumentar a eficiência operacional do sistema, tais como aperfeiçoamento da legislação sobre o direito de passagem e tráfego mútuo.

## **ENERGIA: INCERTEZAS PERMANECEM**

**No setor de energia, avanços são identificados a partir da implementação e consolidação do novo modelo do setor elétrico.** O modelo traz novamente para a esfera do Estado, o papel de planejamento integrado do setor energético, com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Mesmo com a elaboração do Plano Decenal de Expansão do Setor de Energia Elétrica (2006-2015), o setor empresarial continua apreensivo quanto à capacidade de implementação do plano, de forma que atenda à crescente demanda nacional por eletricidade.

Tal apreensão se deve, entre outros fatores, às restrições à entrada em serviço de numerosas usinas – especialmente por problemas de licenciamento ambiental – e às incertezas relativas ao suprimento de combustíveis.

---

**A entrada em operação de usinas totalmente livres de restrições, no período 2006/2010, corresponde à taxa média de expansão do parque gerador, que foi de apenas 1,4% ao ano. Esse percentual é muito inferior à taxa média de crescimento de demanda de energia elétrica, de cerca de 4,5% a 5%, prevista para o período.**

---

Também gera incertezas para o setor privado o fato de cerca de 39% da expansão da capacidade de geração elétrica prevista até 2013 ser proveniente da usina de Belo Monte, no Rio Xingu, e das usinas de Jirau e de Santo Antônio, ambas no Rio Madeira, empreendimentos com importantes questões ambientais a serem superadas.

Um dos principais obstáculos à expansão do parque gerador reside na morosidade dos processos de licenciamento ambiental. A crescente preocupação com o meio ambiente fez com que o Brasil desenvolvesse longos procedimentos burocráticos de análise para concessão de licenças ambientais, prévias e de instalação, o que gera insegurança jurídica no desenvolvimento dos projetos.

Além desse problema, há a crescente interferência de outros órgãos públicos no processo de licenciamento de usinas hidrelétricas. Nesse ambiente, o cronograma de expansão do sistema elétrico é sempre estendido, gerando incertezas quanto à capacidade de fornecimento de eletricidade, em atendimento a demandas futuras.

## TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA: SEMPRE ACIMA DA INFLAÇÃO

**O excessivo crescimento dos preços da energia no Brasil é problema que impacta diretamente a competitividade do setor industrial.** Por um lado, esse crescimento é alimentado pelo aumento do custo de expansão do parque gerador e, por outro, pelo peso dos tributos e encargos incidentes nas tarifas de energia.

---

**Em 2002, tributos, encargos sociais e setoriais correspondiam a 35,9% da receita bruta do setor elétrico. Em 2004, esse percentual chegou a 44,8% e, segundo projeções, deve superar 50% da receita operacional bruta, ainda em 2006.**

---

Tributos federais representam cerca de 10% da receita operacional bruta do setor elétrico; tributos estaduais, 21%, e encargos trabalhistas, 2%. Existe ainda grande número de encargos setoriais, incidentes tanto sobre a geração como sobre a transmissão, distribuição e comercialização de eletricidade.

Os encargos mais pesados são:

- conta consumo de combustíveis (4%);
- conta de desenvolvimento energético (2,1%);
- reserva global de reversão (1,2%);
- compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos (1,1%).

O processo de revisão e realinhamento tarifário, criado pelo Decreto nº 4.667/03, tem penalizado o consumidor industrial e, conseqüentemente, prejudicado a competitividade. O resultado imediato desse processo é a elevação das tarifas de baixa tensão industriais acima de 15% – em alguns casos por anos seguidos.

#### Quadro 4 – Encargos incidentes sobre a cadeia da produção de energia elétrica

Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica – TFSEE
Compensação Financeira pelo Uso dos Recursos Hídricos – CFURH
Pesquisa & Desenvolvimento e Eficiência Energética – P&B
Conta de Consumo de Combustíveis – CCC
Conta de Desenvolvimento Energético – CDE
Transporte de Energia Elétrica Proveniente de ITAIPU
Custos do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia – PROINFA
Recomposição Tarifária Extraordinária – RTE
Reserva Global de Reversão – RGR
Taxa de Uso das Instalações da Rede Básica de Transmissão
Taxa de Uso das Instalações de Distribuição
Taxa de Uso das Instalações de Conexão
Taxa de Administração e Operação do ONS
Perdas Técnicas
Perdas Comerciais
Perdas na Rede Básica

Fonte: Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE) e Associação Brasileira dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres (Abrace)

#### GÁS NATURAL: INCERTEZAS NO SETOR

**A indústria responde por mais da metade do consumo nacional de gás natural e continuará a depender desse insumo pelo menos a médio prazo.** A inexistência de um marco regulatório e a crise institucional na Bolívia preocupam o setor industrial, na medida em que o aumento de preços e a elevação dos riscos de oferta trarão impactos sobre a competitividade e, conseqüentemente, sobre decisões de investimento.

A atual crise do gás natural reforça a necessidade de um marco regulatório específico para o setor, que organize o mercado e discipline as condições de uso. Uma Lei Geral do gás natural é necessária para dar segurança e atrair capitais privados, adicionalmente aos investimentos da Petrobras.

---

**Uma moderna lei para o gás deve contemplar o livre acesso aos sistemas de transporte e a introdução das figuras do autoprodutor, do auto-importador e do consumidor livre, dando a eles a opção de contornar esquemas tradicionais de distribuição e se conectar diretamente aos produtores e transportadores do produto.**

---

A comparação entre custos marginais de expansão do sistema elétrico e projeções de preço e oferta de gás permite concluir que a alternativa mais eficiente para a expansão do parque gerador elétrico ainda é a hidrelétrica. Alternativamente, o uso do gás como matéria-prima industrial não apresenta substituto imediato.



## QUADRO 5

### A crise do gás natural

O gás natural representa atualmente cerca de 9% da matriz energética brasileira. Em 2005, o Brasil produziu 48,5 milhões de m<sup>3</sup> diários com oferta líquida de 26,5 milhões de m<sup>3</sup> ao mercado doméstico, e importou 24,6 milhões m<sup>3</sup> por dia, em sua grande maioria provenientes da Bolívia.

O principal consumidor do gás natural é o setor industrial, com cerca de 30 milhões m<sup>3</sup> diários em diversas aplicações, inclusive co-geração. A previsão para 2010 é que o País irá consumir cerca de 110 milhões de m<sup>3</sup>/dia. A partir do acidente ocorrido neste ano, com o gasoduto que traz o gás da Bolívia, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Petrobras iniciaram uma revisão do planejamento para abastecimento do País. As novas diretrizes do planejamento consideram:

- prioridade para a exploração das reservas nacionais, já dimensionadas na Bahia, no Rio de Janeiro, no Espírito Santo e em São Paulo;
- implantação de infra-estrutura para importação de gás natural liquefeito – GNL, em 2 ou 3 pontos de recebimento em áreas litorâneas (terminais marítimos);
- aumento de investimentos nas pesquisas de gás no País.

## SANEAMENTO: AUSÊNCIA DE UM MARCO REGULATÓRIO

**O saneamento básico tem sofrido com a redução do volume de recursos destinados ao setor.** A média dos gastos da União e do FGTS, no período 2000-2005, foi 35% inferior à média observada no período 1995-1999. Em 2005, o setor recebeu montante equivalente a 0,038% do PIB, contra cerca de 0,1%, entre 1997 e 2001.

O resultado dessa queda substancial nos investimentos resulta na cobertura insuficiente e na baixa qualidade dos serviços. O déficit no setor tem atingido duramente a qualidade de vida das pessoas, particularmente na periferia das grandes cidades e nos municípios menos assistidos do interior do País.

---

**Cerca de 8,5 milhões de domicílios não possuem rede geral de abastecimento de água e 26 milhões não possuem rede coletora de esgoto sanitário.**

---

Além disso, a questão ambiental também preocupa, uma vez que 75% de todo o esgoto sanitário, coletado nas cidades, é despejado *in natura* diretamente nos cursos d'água.

Em que pese a necessidade de investir R\$ 9 bilhões/ano, durante os próximos 20 anos, para universalizar os serviços de saneamento básico, os investimentos têm sido inferiores à metade desse montante. A causa principal encontra-se nas indefinições regulatórias em que a atividade está inserida.

Nesse sentido, a aprovação de Lei federal que defina diretrizes para prestação dos serviços públicos de saneamento básico – e trate tanto dos aspectos institucionais como das normas gerais para concessão e prestação dos serviços – revela-se de especial importância.

---

**Gerar confiança ao investidor e garantir transparência a todos os agentes setoriais – inclusive os consumidores – deve ser o principal objetivo do novo marco regulatório do setor. É imprescindível que o capital privado complemente os investimentos públicos.**

---

O Projeto de Lei, encaminhado pelo Executivo ao Congresso, necessita de aperfeiçoamentos para criar ambiente institucional seguro aos investimentos público e privado. Considera-se de extrema importância a recente criação de Comissão Mista Senado – Câmara, visando unificar e sistematizar projetos sobre o setor em tramitação nas duas Casas do Congresso.

## **AS REGRAS E O INVESTIMENTO PRIVADO**

**A conquista da confiança do investidor envolve uma série de questões institucionais e regulatórias, e o aumento da eficiência da máquina pública.** O papel do Estado é fundamental nesse sentido: cumprimento dos contratos, estabilidade dos marcos regulatórios, fortalecimento e independência dos entes reguladores, são elementos fundamentais para construção de ambiente estável e favorável ao investimento.

## **MARCOS REGULATÓRIOS**

**Existem setores em que os marcos regulatórios precisam ser aperfeiçoados**, como no caso do transporte e da energia. Na área do saneamento básico e do gás natural, ainda não existe marco regulatório focado na atração do capital privado. A definição das diretrizes gerais, seu ordenamento setorial e a questão da titularidade das outorgas para a prestação desses serviços encontram-se entre os principais temas em discussão no Congresso Nacional e no Poder Judiciário, na área de infra-estrutura.

## FORTELECIMENTO E AUMENTO DA EFICIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O tema também está em discussão no Congresso Nacional. Agências reguladoras independentes do Poder Executivo exercem papel decisivo na atração de capitais privados, razão pela qual devem ser vistas como elemento de segurança para o investidor. Contratos de longo prazo não podem ficar sujeitos a interferências políticas.

A experiência recente revela dificuldades recorrentes, que inibem a atuação das agências reguladoras. O conflito de competência com os Ministérios, o contingenciamento de recursos e os impasses de ordem política têm prejudicado a qualidade da regulação.

---

**É necessário aperfeiçoar o Projeto de Lei nº 3337/2004, de modo que garanta a independência das agências e a redução das incertezas regulatórias, além de delimitar claramente suas competências.**

---

## DEFINIÇÃO CLARA DO PAPEL DO ESTADO

**Em cada setor da infra-estrutura, é preciso definir com clareza o papel do Estado** e os limites de competência da Agência Reguladora, do Ministério Setorial e dos demais órgãos de Governo intervenientes no setor. No setor federal de transportes, em especial, há indesejáveis superposições entre os limites de atuação dos órgãos públicos.

## NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL PRIVADO

**É igualmente importante o emprego mais intensivo dos mecanismos de promoção de participação privada em infra-estrutura.** As Parcerias Público-Privadas (PPPs), as concessões e demais outorgas visam promover a competição entre operadores e criar clima propício ao investimento.

### QUADRO 6

#### **As Parcerias Público-Privadas (PPPs)**

A expansão da participação privada em infra-estrutura é primordial. Dentre as diversas formas de atração do capital privado para o setor, destaca-se o modelo das Parcerias Público-Privadas (PPPs), que requer regras estáveis e instituições adequadas, capazes de minimizar efeitos negativos resultantes de eventuais descontinuidades da ação do próprio governo.

No Brasil, já existe uma legislação federal e cerca de uma dezena de

leis estaduais específicas para as PPPs. Em que pese a existência de um conjunto de projetos em fase final de modelagem, o País ainda está passando por um período de aprendizado no tema. São aspectos importantes no desenvolvimento das PPPs o entendimento do papel do fundo garantidor pelos investidores privados – sobretudo os estrangeiros –, o entendimento de que as PPPs constituem um mecanismo para provisão de serviços e não oportunidades de obras, e as garantias de estabilidade regulatória.

Deve-se entender que as PPPs não podem ser encaradas como a solução para todos os problemas de infra-estrutura nacional. As privatizações, as concessões e as desregulamentações de setores também devem ser igualmente consideradas.

## A AGENDA

### TRANSPORTES E PORTOS

#### ■ **Reestruturar a organização institucional do setor federal de transportes e aperfeiçoar sua atuação, de modo que:**

- transforme o Ministério dos Transportes em um Ministério da Logística dos Transportes e crie uma nova estrutura de planejamento setorial;
- defina com clareza e objetividade o papel do Estado e as atribuições de cada órgão do setor federal de transportes para reduzir a superposição de funções;
- aumente a eficiência operacional do DNIT;
- implante, com base na Lei nº 10.233/2001, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, com a introdução de representações dos usuários;
- transfira a gestão das administrações portuárias ao setor privado e conclua a implementação da Lei dos Portos (Lei nº 8.630/93);
- separe as Administrações Hidroviárias das Administrações Portuárias e corrija demais distorções administrativas;
- unifique o sistema de informações, modernize e profissionalize a elaboração e divulgação das estatísticas do setor;
- agilize o processo de liquidação/desestatização das empresas vinculadas ao Ministério dos Transportes e desenvolva trabalho de treinamento e de realocação dos funcionários.

#### ■ **Dar continuidade ao programa de outorgas à iniciativa privada no setor de transportes, especialmente nas áreas rodoviária e portuária, de modo que:**

- continue o processo de transferência da operação de trechos rodoviários à iniciativa privada. Publique os editais do Programa de Concessões Rodoviárias;
- retome o programa de transferência de áreas e de terminais portuários à iniciativa privada.

■ **Aumentar a oferta no transporte marítimo de cabotagem e eliminar os obstáculos à maior competição no sistema marítimo, de modo que:**

- reduza as limitações ao afretamento de embarcações, impostas às empresas brasileiras de navegação de cabotagem;
- estabeleça cronograma para abertura do mercado marítimo Brasil – Argentina;
- altere a Lei nº 10.233/2001, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3/2001, para eliminar a necessidade de autorização regulatória para empresas de navegação marítima.

■ **Aumentar a participação das hidrovias na matriz nacional de transporte de cargas.**

■ **Reduzir os gargalos logísticos no transporte ferroviário, de modo que:**

- resolva o problema das passagens de nível críticas e das invasões de faixas de domínio nos principais acessos portuários do País;
- aperfeiçoe a legislação sobre o direito de passagem e tráfego mútuo.

■ **Implementar efetivamente o transporte multimodal no País.**

## **ENERGIA ELÉTRICA E GÁS NATURAL**

■ **Agilizar o processo de licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas, de modo que:**

- reveja procedimentos de licenciamento ambiental, com o objetivo de possibilitar respostas rápidas e seguras aos processos de obtenção de licenças.

■ **Reduzir e racionalizar os encargos e o realinhamento da tarifa de energia elétrica, de modo que:**

- racionalize e proponha prazos para extinção dos encargos setoriais incidentes sobre a tarifa de energia elétrica;
- reveja o processo de realinhamento da tarifa de energia elétrica, estabelecido no Decreto nº 4.667/2003.

■ **Dar continuidade ao Programa Nuclear.**

■ **Aprovar Lei específica para o gás natural e estabelecer critérios para uso prioritário do produto na indústria.**

## **SANEAMENTO BÁSICO**

- **Aprovar Lei Geral para o setor de saneamento básico.**

## **TELECOMUNICAÇÕES**

- **Rever a estrutura de taxas e tributos incidentes no setor, visando expandir a utilização dos serviços;**
- **Prover as condições adequadas para maior expansão da infra-estrutura de comunicação de dados de alta velocidade.**



### A QUESTÃO

Escassez, difícil acesso e custo elevado: essas são as condições de crédito para o setor privado, que impedem a alavancagem dos empreendimentos, comprometem a competitividade do produto nacional e restringem o crescimento.

A razão estrutural para a precariedade do crédito no Brasil é a canalização sistemática da poupança para financiamento de déficits públicos. A prática cristalizou-se na vida econômica do País a ponto de moldar as práticas de instituições financeiras, poupadores e tomadores de crédito.

Aos tomadores privados de crédito, resta o financiamento caro, fruto não apenas da escassez de recursos, mas também das distorções que afetam a eficiência da intermediação financeira.

### OS DESAFIOS

- Desenvolver política econômica que conduza à queda da taxa de juros e à melhora da disponibilidade de financiamento.
- Aumentar a eficiência na intermediação financeira, por meio do estímulo à concorrência e à desoneração tributária.
- Estimular a expansão do mercado de capitais e ampliar o acesso das empresas a formas alternativas de financiamento não-bancário.
- Ampliar a liquidez do sistema financeiro, estimulando a autorregulamentação dos mercados secundários de dívida pública e privada.
- Promover segurança jurídica e regulatória para credores, poupadores ou acionistas.



## O DIAGNÓSTICO

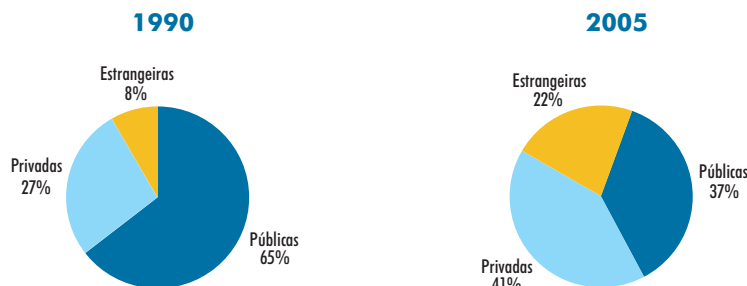
### CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO TRAVAM O CRESCIMENTO

**O Brasil destaca-se internacionalmente, tanto pela manutenção de taxas de juros reais elevadas, como pela magnitude do spread cobrado nas diversas operações de crédito.** Tais características, além de revelar a ineficiência do sistema de intermediação financeira, constituem entrave relevante para o desenvolvimento dos negócios e para o estímulo ao investimento e ao crescimento.

O sistema financeiro nacional passou por profundas transformações nos últimos 15 anos. Verificou-se um aumento na concentração bancária, o que provocou redução do grau de competição entre os agentes financiadores privados. Em especial, observou-se declínio expressivo na participação dos bancos públicos no saldo de operações de crédito e realocação de recursos entre as diferentes atividades econômicas.

Em 1990, a carteira de crédito dos bancos públicos – federais e estaduais, de varejo e de investimento – representava quase dois terços do saldo total das operações. No fim de 2005, essa participação restringiu-se a 37%, com aumento da participação de bancos privados. Os bancos privados nacionais passaram à posição de liderança na intermediação dos recursos, com 41% do total dos empréstimos.

**Gráfico 4 - Origens dos recursos, segundo a natureza das instituições financeiras**



**Destino dos recursos, segundo atividade econômica:**

Ano	Setor Público	Indústria	Habituação	Rural	Comércio	Pessoas Físicas	Outros
1990	27,8%	20,4%	27,6%	8,3%	5,7%	2,0%	8,2%
1995	14,9%	23,8%	19,8%	9,6%	13,0%	6,8%	12,0%
2000	3,8%	26,6%	17,3%	8,8%	9,8%	19,4%	14,3%
2005	3,4%	22,9%	4,8%	10,9%	10,6%	31,1%	16,3%

Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: CNI

As mudanças trouxeram poucos benefícios diretos ao setor industrial. Embora o saldo das operações de crédito tenha crescido em relação ao PIB – de 24,1%, em 1990, para 31,2%, ao final de 2005 – a parcela destinada à Indústria – que cresceu ao longo dos anos 90 – retornou ao patamar próximo de 20%, ao final do ano passado.

No mesmo período, as restrições ao endividamento do setor público acabaram propiciando a expansão das operações com pessoas físicas, hoje principal destino dos recursos intermediados pelo sistema financeiro (31,1%).

Quanto aos financiamentos concedidos pelo BNDES, o quadro também não é auspicioso.

---

**Os desembolsos do sistema BNDES, que aloca costumeiramente entre 40 e 50% de recursos em operações com a Indústria, não têm impedido a queda de participação do setor no saldo total de empréstimos.**

---

As linhas de crédito do BNDES são remuneradas à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), atualmente fixada em 8,15% a.a., patamar considerado historicamente baixo. Porém, os recursos chegam aos tomadores finais com juros reais acima de 10% a.a., devido às taxas de remuneração dos agentes intermediários e aos demais custos de contratação.

Além disso, o acesso ao financiamento pelo BNDES é vedado a empresas com pendências fiscais e previdenciárias, ou que não disponham de garantias para cobrir integralmente o risco da operação – o que explica o fato de 75% dos recursos serem destinados a empresas de grande porte.

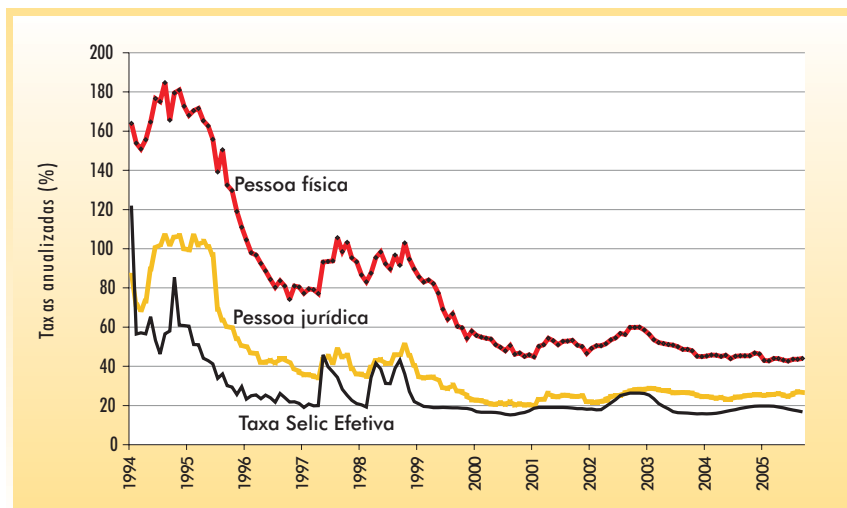
---

**A despeito das mudanças na composição e na organização do sistema financeiro, o custo médio do crédito aos tomadores finais – sejam pessoas físicas sejam jurídicas – permanece elevado.**

---

Cabe observar que, mesmo depois de superado o problema maior da inflação descontrolada, as linhas de crédito para as empresas brasileiras continuam envolvendo taxas de juros mais de duas vezes superiores às taxas de remuneração dos poupadores.

**Gráfico 5: Taxa Selic e spread em operações de crédito<sup>1</sup>**



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: CNI

## ASPECTOS MICROECONÔMICOS DO CRÉDITO NO BRASIL

### As causas do spread elevado

**Há uma forte correlação entre taxa básica de juros e o spread bancário – a sobretaxa que, somada à taxa básica, perfaz o custo final do crédito. Para captar recursos com seus clientes, os bancos precisam oferecer remunerações competitivas, comparáveis às que pagam as aplicações diretas em títulos públicos.**

Por outro lado, a sobretaxa cobrada do tomador final dos recursos também toma como referência a taxa Selic, que representa o custo de oportunidade dos empréstimos realizados pelos bancos.

Reduções da taxa básica tendem – com certa defasagem – a trazer efeito duplo sobre custos finais de crédito, via custo de captação e via parâmetro de remuneração pela atividade bancária.

Não são apenas os aspectos macroeconômicos que explicam o elevado spread no Brasil. **Fatores microeconômicos ajudam a entender o elevado custo da intermediação financeira, que encarece o financiamento das empresas e inviabiliza o crescimento.** Estudos do Banco Central permitem identificar mais precisamente os componentes do spread bancário:

<sup>1</sup>Os spreads correspondem às médias das sobretaxas cobradas em operações pré-fixadas com recursos livres.

**Tabela 4: Decomposição do spread bancário (% do total)**

	2000	2001	2002	2003
Custo do Fundo Garantidor do Crédito	0,30	0,23	0,25	0,24
Custo Total do Compulsório	4,10	4,54	9,10	5,04
Custo Administrativo	28,78	24,84	24,09	26,22
Cunha Tributária	21,36	22,67	20,37	20,83
Inadimplência	20,41	18,73	20,26	20,05
Resíduo (Lucro e outros)	25,05	28,99	25,92	27,62

Fonte: Banco Central

Elaboração: CNI

Pode-se observar que a inadimplência tem importância relativa menor do que os custos administrativos e o regime de tributação na composição do *spread* bancário. Somados, os custos administrativos e os chamados “resíduos” – que incluem os lucros dos bancos – perfazem mais de 50% das causas do *spread*, fatores que podem ser associados em boa medida ao baixo ambiente concorrencial que prevalece no sistema bancário.

---

**O estímulo à concorrência e a desoneração tributária são os caminhos mais promissores para o aumento da eficiência no sistema financeiro e, em última instância, para a redução do custo do capital no Brasil.**

---

Esses aspectos também interagem com a informalidade, sério obstáculo ao acesso de micro, pequenas e médias empresas a outras fontes de financiamento, que não os empréstimos bancários. No mundo inteiro, empresas formais, com registros contábeis relativamente transparentes, dispõem de alternativas de crédito mais barato e, principalmente, mais adequadas às suas necessidades específicas.

---

**Reduções da carga tributária e da informalidade trariam estímulos novos à abertura de capital, à formação de *joint ventures*, à emissão de títulos de dívida privada e a outros importantes instrumentos de financiamento.**

---

A função de alocação de recursos precisa ser devolvida aos bancos, e a melhor maneira de se começar a fazê-lo é estabelecer cronograma de redução dos compulsórios. As exigências de depósitos compulsórios parecem ter impactos relativamente pequenos sobre o custo final do crédito – em torno de 5%, apenas. Porém, há outro efeito relevante e de difícil mensuração: a limitação da liberdade de alocação dos recursos pelas instituições captadoras.

**A estabilidade e a prosperidade de uma economia dependem da eficiência na alocação e, conseqüentemente, do melhor uso possível de recursos limitados.**

Ao seleccionar e monitorar os melhores projetos de investimentos, os bancos acabam promovendo a eficiência na economia como um todo. Apesar disso, a agenda de medidas para redução do *spread* bancário

foi interrompida, desde que se iniciou o último ciclo de elevação da Taxa Selic em setembro de 1994.

### As fontes não-bancárias de financiamento

**O mercado de capitais brasileiro é caminho promissor para se estimular a concorrência pela poupança privada e prover novas formas de financiamento.** Os números relativos à ampliação de fontes de financiamento alternativas aos empréstimos bancários, em 2005, mostram que o volume total de emissões mobiliárias atingiu R\$ 70,8 bilhões, valor 142% acima do observado em 2004.

**Os desafios encontram-se na ampliação da base de investidores e na consolidação dos mercados secundários de títulos de dívida privada.** Para tanto, é imprescindível dar continuidade ao processo de alongamento dos prazos de maturação dos títulos públicos, ainda capazes de atrair a maior parte dos recursos “institucionais” – em poder dos fundos de pensão.

Além disso, à medida que se consolidarem as condições para redução da dívida pública e estabilidade macroeconômica de longo prazo, as taxas de rentabilidade dos títulos públicos tenderão a cair, tornando mais atrativos os instrumentos de captação do mercado de capitais.

O processo de expansão simultânea dos gastos públicos e da carga tributária gera maior demanda por financiamento e eleva taxas de juros para tomadores finais. Embora os esforços recentes nessa área tenham permitido estabilizar a dívida pública mobiliária interna em torno de 51% do PIB, a escassez de recursos permanece como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do mercado de capitais.

---

**Redirecionar a poupança para o crédito privado significa promover o uso mais eficiente dos recursos e viabilizar investimentos necessários para o crescimento continuado da economia.**

---

Além disso, a percepção da solvência do setor público e o risco conferido aos títulos da dívida interna só serão alterados a partir da redução do passivo total, o que requer maior contenção dos gastos num primeiro momento.

**Incertezas associadas ao arcabouço legal no País – no que diz respeito à estabilidade e à interpretação das leis – reduzem os horizontes de financiamento para os setores público e privado.** A freqüente edição de medidas provisórias, decretos e normas regulatórias torna arriscado firmar contratos de longo prazo, em especial aqueles que envolvem intermediação de partes com perfis e interesses diversos.

O próprio recurso à Justiça permanece oneroso e arriscado, devido à lentidão dos processos e às interpretações enviesadas da legislação, em detrimento dos interesses dos credores.

Em suma, a permanência de resquícios de insegurança jurídica inibe a entrada de maior volume de investimentos e afeta negativamente o crescimento.

### O que é preciso fazer: uma agenda para redução do custo do capital no País

A alteração do quadro desfavorável ao financiamento e ao crescimento requer atuação direta e coordenada do governo em dois campos principais. Primeiro, remover os obstáculos de natureza microeconômica para estimular a maior eficiência na intermediação financeira. Segundo, reduzir gastos públicos, de modo que permita que fatias maiores da poupança nacional sejam direcionadas ao setor privado.

#### QUADRO 7

##### Financiamento de MPEs

As MPEs não têm acesso aos instrumentos adequados de financiamento.

Há assimetrias de informações e dificuldades na elaboração, execução e monitoramento de contratos que atendam às necessidades específicas das MPEs.

Com base em experiências internacionais (OCDE), foram identificadas algumas iniciativas para mitigar os efeitos dessas imperfeições de mercado:

- proporcionar estímulos tributários à formalização das MPEs (nos moldes do Simples, adotado no Brasil) e ao crédito para empresas em estágios iniciais de desenvolvimento, para as quais o hiato de financiamento tende a ser mais acentuado;
- adotar o princípio de participação nos riscos (*risk sharing*) como linha-mestra para elaboração e execução de programas governamentais, promovendo parcerias entre empresas, bancos e universidades;
- promover estratégias flexíveis e eficientes de comunicação, levando informações sobre os programas governamentais de estímulo ao crédito para públicos-alvo específicos;
- estimular a participação e a mobilização das MPEs em torno de propostas de políticas públicas que atendam seus interesses;



- estimular a atuação das instituições de microcrédito no provimento de recursos e serviços às MPEs com a participação do Estado, restringindo-se à criação de instrumentos de garantias a custos subsidiados.

Em todo caso, o que se observa é que o volume de desembolsos do BNDES, destinados às linhas de financiamentos para MPEs, registra queda de 12% nos quatro primeiros meses de 2006 em relação a igual período de 2005.

### ■ Para aumentar a eficiência no sistema financeiro:

- reduzir as alíquotas dos tributos que oneram a intermediação financeira e os investimentos no mercado de capitais – CPMF e IR, em especial –, visando reduzir a cunha fiscal do *spread* bancário e estimular poupança privada e oferta de crédito;
- estabelecer cronograma de redução das exigências de depósitos compulsórios nos bancos, para que selecionem e monitorem eficientemente projetos de investimentos privados;
- implementar os cadastros positivos de crédito, de modo que reduza o custo do financiamento para bons devedores (PL nº 836/2003, em tramitação no Congresso Nacional);
- criar o cadastro bancário padronizado para reduzir custos de migração dos clientes entre diferentes instituições financeiras;
- flexibilizar as exigências de garantias, agilizar a avaliação de projetos e a liberação de recursos pelos bancos públicos, sobretudo o BNDES;
- criar estímulos tributários à criação de fundos de investimento em cooperativas de crédito, capazes de ampliar a participação do segmento no crédito total;
- regulamentar o mercado secundário para instrumentos de dívida privada – debêntures e outros recebíveis –, permitindo seu monitoramento pelas instituições de mercado;
- atuar na redução dos riscos jurisdicionais e na adoção de mecanismos de proteção aos poupadores – na condição de acionistas ou de investidores;
- estimular o acesso ao mercado de capitais, ampliar o capital de risco como um instrumento de alavancagem dos negócios e criar formas alternativas de financiamento não-bancário às empresas;
- reativar o fundo de aval FGPC e criar um fundo de aval com personalidade jurídica própria.





### A QUESTÃO

Muito pouco se tem feito em termos de evolução das relações de trabalho no Brasil.

O aumento do número de empregos formais – reflexo do crescimento econômico e do aumento do esforço de fiscalização – sustenta a tese de que promover reformas nos marcos legal e regulatório do mercado de trabalho seria inoportuno e irrelevante.

O argumento é falacioso. A regulação trabalhista brasileira, além de ser uma das mais rígidas do mundo, não cumpre suas funções mais importantes: proteger os trabalhadores e promover ambiente favorável para o desenvolvimento das empresas.

Mais da metade dos trabalhadores ocupados encontram-se na informalidade, com pouca ou nenhuma proteção. A informalidade da economia é estimada em 40% do PIB, criando distorções alocativas e concorrência desleal.

Há evidências fortes de que os excessos regulatórios contribuem substancialmente para o agravamento do problema.

### OS DESAFIOS

- Estabelecer sistema regulatório que garanta flexibilidade para a gestão das empresas e segurança para os trabalhadores.
- Reconhecer a interdependência entre as reformas sindical e trabalhista e evitar fragmentação e inconsistência do conjunto.
- Promover ambiente favorável à votação das reformas, com esclarecimento da sociedade e superação dos preconceitos.
- Promover a auto-regulação e estabelecer mecanismos autônomos de solução para conflitos nas relações de trabalho.
- Promover instrumentos de incentivo à parceria e à convergência de interesses entre empregadores e trabalhadores.
- Reduzir significativamente o segmento informal do mercado de trabalho.
- Reduzir despesas com contratação, sem comprometer o financiamento da seguridade social e a formação de capital humano.



## O DIAGNÓSTICO

### RELAÇÕES DE TRABALHO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

#### O sistema de relações de trabalho no Brasil incentiva a informalidade e cria obstáculos ao crescimento

A regulação trabalhista é orientada mais por objetivos sociais e políticos do que por critérios econômicos. Os princípios mais importantes que a norteiam – debilidade do trabalhador para defender seus interesses e aplicação sistemática da norma mais favorável ao trabalhador – deixam pouca margem para a consideração de incentivos à eficiência no funcionamento do mercado de trabalho.

Uma evidência dessa orientação é a constitucionalização de direitos individuais do trabalho, garantidos independentemente da existência de acordo entre as partes.

Não há como negar que a legislação trabalhista cumpre função importante. O desafio está em obter o equilíbrio entre equidade e adaptabilidade das normas trabalhistas, de modo que as empresas possam assegurar proteção social a seus trabalhadores sem comprometer sua existência, diante das exigências crescentes de um mercado globalizado e altamente competitivo.

Cumprir lembrar que regulação mais rígida está costumeiramente vinculada a taxas mais elevadas de desemprego feminino, falta de oportunidade para o jovem e participação mais alta do setor informal no PIB.

---

**Ao exceder-se, o regulador beneficia uma parcela menor de trabalhadores e discrimina grupos mais vulneráveis.**

---

**A informalidade das relações de trabalho prejudica a economia por seus efeitos negativos sobre a produtividade do trabalho.** Nas relações informais, não há incentivo ao investimento em capital humano, o que restringe sobremaneira a capacidade do País em absorver e desenvolver novas tecnologias, fator-chave para a aceleração do crescimento econômico.

Restrições à contratação e à demissão também resultam em firmas de tamanho menor. Empresas evitam crescer, seja porque funcionam na informalidade, seja porque se beneficiam de uma regulação menos complexa e onerosa enquanto empresas de pequeno porte.

A disseminação da informalidade impõe ainda ônus desigual a empresas que continuam operando legalmente, pois a carga tributária, além de

não diminuir, tem que ser suportada por um grupo menor de contribuintes.

Excessos da legislação trabalhista também comprometem a competitividade, ao reduzir oportunidades e incentivos para que as empresas adotem novas tecnologias e cresçam.

Para introduzir técnicas de produção mais modernas, empresas precisam de flexibilidade para redimensionar, alterar o perfil e realocar trabalhadores. Quanto maiores os custos para contratar e demitir, menor será o incentivo ao desenvolvimento tecnológico.

---

**O ônus imposto pela regulação é enorme: limita as despesas com inovação, impede a entrada de novas empresas – ou inibe seu crescimento – e incentiva a informalidade. Todos esses fatores trazem impactos negativos sobre a competitividade do País.**

---

## Relações de trabalho no Brasil

**A maioria das leis trabalhistas surgiu nas décadas de 50 e 60, quando a economia funcionava de forma muito diferente da atual.** O Brasil era então um país fechado, as empresas eram pouco expostas à concorrência e as pressões de custos eram facilmente repassadas aos preços. Nesse ambiente, o ônus das regulações trabalhistas era transferido aos consumidores.

A situação mudou radicalmente com a abertura econômica, a estabilidade de preços e as privatizações. Quebrou-se o poder de monopólio de muitas empresas, e a capacidade de competir em preços passou a ser vital. O ônus trabalhista, agora arcado pelas empresas, incentivou – quando não a ilegalidade – a adoção de formas de gestão que reduzissem custos diretos do trabalho, como a terceirização.

O ambiente institucional não acompanhou as mudanças no ambiente econômico. A Constituição de 1988, ao constitucionalizar os direitos individuais do trabalho, aumentou as dificuldades das empresas em se adaptarem às reformas e transformações econômicas e tecnológicas da década seguinte.

---

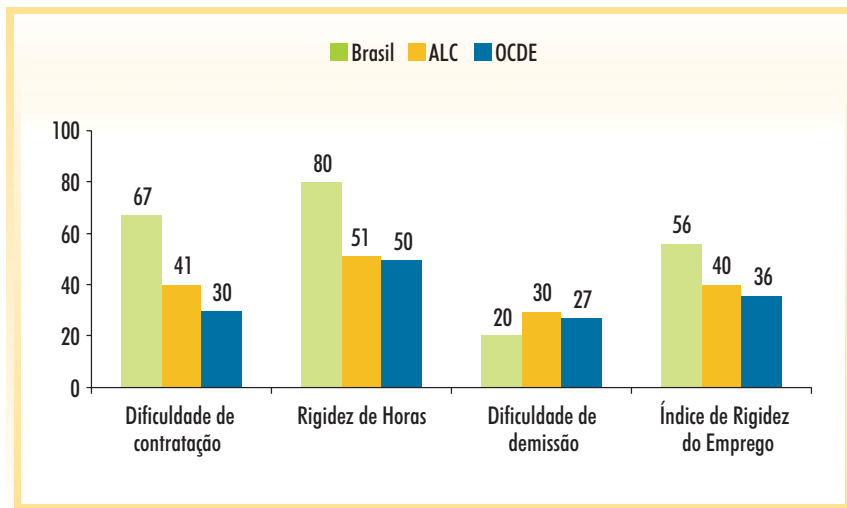
**A regulação do trabalho no Brasil é mais desfavorável aos negócios do que na maioria dos demais países, o que traz efeitos negativos para a competitividade. Os dados do projeto “Fazendo Negócios” do Banco Mundial – que compara o ambiente institucional para os negócios privados em vários países do mundo – demonstram que a regulação trabalhista no Brasil é extrema, tanto em abrangência quanto em profundidade.**

---

Em abrangência, porque se dissemina pela maioria dos assuntos perti-

nerentes às relações entre empregadores e empregados, e, em profundidade, porque a rigidez do mercado de trabalho é tamanha que supera, até mesmo, a média dos países da América Latina e do Caribe.

### Gráfico 6: Rigidez no Brasil supera média da América Latina e da OCDE



Fonte: *Doing Business in 2006*, World Bank/IFC

Elaboração: CNI

Nota: Os índices variam de 0 a 100. Valores mais altos indicam regulação mais rígida.

## OS PROBLEMAS PARA AS EMPRESAS

### Pequena margem de manobra nas negociações com os trabalhadores

Os contratos de trabalho no Brasil são regulados por leis cuja característica principal é a ênfase concedida aos direitos individuais do trabalho – quase todos previstos na própria Constituição e que, portanto, não são passíveis de negociação pelas empresas.

Essa rigidez estreita a margem de manobra para gestão de negócios. Uma empresa em dificuldades, diante do pouco espaço para reduzir custos com a folha salarial, vê-se na contingência de recorrer a demissões ou contratação informal.

Forçada a recorrer a esses expedientes, a empresa também perde. Perde com o investimento nos empregados demitidos, perde com as despesas de demissão e recontração, perde com a queda de produtividade dos trabalhadores remanescentes e perde ainda com a baixa produtividade inerente ao trabalho informal.

---

**O princípio básico para a modernização é a livre convergência de interesses, que busca solucionar conflitos em vez de negá-los ou deslocá-los para o poder do Estado.**

**O resultado é uma relação de trabalho duradoura, com ganhos de eficiência.**

---

### **Despesas elevadas de contratação**

As despesas de contratação no Brasil são extremamente elevadas, chegando a representar para a empresa um custo de mais de 100% sobre o salário bruto de um empregado – nos países desenvolvidos, optou-se por mais salários diretos e menos despesas indiretas.

Menos emprego e mais informalidade são as formas mais comuns para se contornar o problema. Para a maioria das empresas – que não possuem alto poder de mercado –, não é possível repassar custos elevados de contratação para os preços – e, conseqüentemente, para os consumidores –, razão pela qual recorre-se, com freqüência, à informalidade, total ou parcial.

O resultado é a queda da produtividade, uma vez que caem os incentivos para investimento na capacitação dos trabalhadores.

### **Empecilhos à terceirização e outras formas de gestão**

Tendência mundial, a terceirização desenvolveu-se ao longo do processo de adaptação das empresas às novas exigências do mercado. Com ela, a empresa se especializa, racionaliza custos e obtém ganhos de produtividade. Apenas em parte, a terceirização foi estimulada pelas despesas de contratação. De qualquer forma, é instrumento importante de adaptação das empresas.

Não há disposição constitucional específica que regule o processo. Pelo contrário: a Constituição assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Todos têm o direito de praticar a ocupação ou profissão de sua escolha, de estabelecer, manter e operar um empreendimento comercial e de produzir e distribuir bens e serviços. Desse modo, garante-se a constitucionalidade da prática da terceirização.

No entanto, o Enunciado 331, do TST, restringe a terceirização a serviços ligados à atividade-meio –, que não integra o objetivo principal da Contratante. Na dinâmica empresarial, ocorre que uma atividade-meio pode converter-se em atividade-fim e vice-versa, motivo pelo qual deve ficar a cargo da empresa tomadora decidir em qual atividade empregar terceirizados.

Não pode haver desvirtuamento do princípio da livre iniciativa. Em face da crescente competitividade, as empresas são as maiores interessadas em aumentar sua eficiência e produtividade. Devem ter, portanto a liberdade para escolher a melhor maneira para atingir seus objetivos.

---

**O objetivo da terceirização não é isentar as empresas de responsabilidades com os trabalhadores. É uma ferramenta fundamental para dar flexibilidade à gestão e assegurar a sustentabilidade das empresas e, por conseqüência, dos empregos que gera, diretos ou indiretos.**

---

### **Aumento da incerteza**

**A combinação entre legislação trabalhista rígida e tradição da Justiça do Trabalho de favorecimento ao empregado cria um ambiente de insegurança jurídica, nociva aos negócios.** Ao contratar um empregado, o empregador “contrata” também um passivo trabalhista, que representará, no futuro, uma despesa de montante desconhecido, já que a despesa total de contratação não é conhecida *a priori*.

Esse tipo de incerteza, não controlável por mecanismos de mercado, é um dos principais entraves aos investimentos das empresas, seja pela dificuldade que impõe à obtenção de crédito, seja pelo desestímulo à aplicação de capital próprio. O resultado, mais uma vez, é crescimento limitado.

## **OS PROBLEMAS DO PAÍS**

### **Níveis elevados de informalidade da força de trabalho ocupada**

A taxa de informalidade da população ocupada no Brasil está em torno de 60%, o que vale dizer que mais da metade dos trabalhadores brasileiros não possui carteira assinada.

Níveis muito elevados de informalidade significam que grande parte da força de trabalho não se beneficia dos direitos trabalhistas – garantia de saúde, aposentadoria, seguro-desemprego, entre outros –, reservados apenas aos trabalhadores legalizados.

---

**A informalidade vem, em geral, acompanhada de baixa remuneração e más condições de trabalho. Além de agravar a pobreza e a iniquidade, deteriora o clima social do País.**

---

A combinação entre legislação trabalhista rígida e mercado de trabalho flexível leva a uma dualidade extrema: do lado maior, trabalhadores com pouca ou nenhuma proteção social; do lado menor, trabalhadores com um conjunto de direitos que encontram pouco paralelo mesmo entre os países desenvolvidos.

O crescimento econômico não pode ser um fim em si mesmo. Não basta crescer; é preciso converter crescimento em redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida. O acesso ao trabalho de qualidade é a forma mais digna e eficaz de obter esse resultado, do qual a regulação atual do mercado de trabalho nos afasta.

### Baixo investimento das empresas em capacitação

**A informalidade das relações de trabalho é um dos fatores que prejudica a economia, pelos efeitos negativos que traz à produtividade do trabalho.** Nas relações informais, não há incentivo ao investimento em capital humano, o que restringe a capacidade do País em absorver e desenvolver novas tecnologias, fator-chave para a aceleração do crescimento econômico.

Capacitação é crucial para que trabalhadores se ajustem às exigências competitivas do mercado e se mostrem mais comprometidos com a empresa e seus resultados.

Capacitação deve ser tratada como investimento permanente, o que se torna praticamente inviável diante da rotatividade e da informalidade elevadas.

### Dificuldade de financiamento da seguridade social

A dificuldade de financiamento da seguridade social tem demonstrado que problemas estruturais – como o envelhecimento da população – e conjunturais – como a redução da participação dos trabalhadores contribuintes – somam-se na geração de um quadro de constante instabilidade e crescente incapacidade de sustentar o regime de repartição dos benefícios.

As fontes constitucionalmente previstas para o financiamento da seguridade social têm-se mostrado insuficientes para fazer frente ao volume de recursos demandado, em decorrência dos excessos regulatórios e das elevadas despesas para contratação.

O mercado informal de trabalho abriga cerca de 55 milhões de pessoas, que nada recolhem para os cofres do INSS, mas que se beneficiam, por exemplo, do direito à aposentadoria por idade, quando provam não dispor de recursos suficientes para viver, ou do atendimento à saúde.

Essas pessoas são amparadas com um salário mínimo até o fim da vida, e todos que necessitam são atendidos pelos hospitais do SUS que, por sua vez, dependem dessas contribuições.

### Redução do investimento produtivo

A taxa de investimento do Brasil não é alta o bastante para sustentar o crescimento moderado do PIB *per capita*. A burocracia, a legislação

trabalhista e a alta carga tributária contribuem para isso. Se não houver a retomada do nível de crescimento da produtividade, seu posicionamento, no mercado internacional, ficará seriamente comprometido.

---

**Perda de produtividade atinge diretamente o custo do produto e, assim, seu preço final, eliminando a lucratividade de oportunidades potenciais de investimento.**

---

Perdemos oportunidades por não oferecermos aos investidores condições que assegurem retorno a seus investimentos.

Entre os riscos que dominam as preocupações dos investidores estão a incerteza do conteúdo e da implementação de políticas públicas, a instabilidade macroeconômica, a regulamentação arbitrária e a proteção precária aos direitos de propriedade. Esses riscos mascaram as oportunidades e reduzem os estímulos para o investimento produtivo e a criação de empregos.

### **PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE**

A rigidez das relações de trabalho afeta a competitividade da economia. Essa relação não é direta, mas existe. A regulamentação das relações capital-trabalho no Brasil é parte do conjunto de ineficiências sistêmicas – conhecido como Custo Brasil, que limita a capacidade do País em competir com bens e serviços produzidos em outros países.

---

**Os excessos da legislação trabalhista comprometem a competitividade ao reduzir as oportunidades e incentivos para que as empresas adotem novas tecnologias e cresçam.**

---

Para introduzir técnicas de produção mais modernas, as empresas precisam de flexibilidade para redimensionar, alterar o perfil e realocar trabalhadores. Se a regulação do mercado de trabalho impuser às empresas custos elevados para contratar e demitir, o incentivo ao desenvolvimento tecnológico será, naturalmente, menor.

A disseminação da informalidade é outro resultado do excesso regulatório, desestimulador do investimento em tecnologia. Nas relações informais de trabalho, não há estímulo para que o empregador invista em capital humano.



## QUADRO 8

### As mudanças trabalhistas na Espanha

A Espanha exibe um caso excepcional de sucesso na redução do desemprego. Em apenas uma década (1995-2005), a taxa de desemprego recuou de 22,3% da população economicamente ativa para 8,7%. Mais de sete milhões de empregos foram gerados. Mais de 660 mil novas empresas foram criadas. No mesmo período, o PIB cresceu à taxa média de 3,6% ao ano, e o PIB *per capita*, 3,1%. O PIB *per capita* espanhol corresponde, hoje, a quase 90% da média da União Européia-15, contra menos de 80%, em 1995. Boa parte da melhora do mercado de trabalho é atribuída às mudanças institucionais empreendidas pelo governo espanhol, que prepararam o caminho para que o crescimento econômico beneficiasse ao máximo os trabalhadores.

A adesão da Espanha à União Européia em 1986 ocorreu em um momento de péssimo desempenho do mercado de trabalho. A Espanha detinha então o recorde de alta de taxa de desemprego entre os países da OCDE (quase 20%); mais da metade, desemprego de longa duração. Em 1992, 12% do orçamento público espanhol era gasto com seguro-desemprego. A produtividade do trabalho era baixa para os padrões europeus e o emprego respondia pouco ao crescimento do PIB (baixa elasticidade emprego-PIB).

As primeiras das várias reformas da regulação do mercado de trabalho na Espanha foram capitaneadas pelo governo socialista do Primeiro-Ministro Felipe Gonzáles. A Reforma de 1984 introduziu novas modalidades de contratação, com destaque para o contrato temporário não causal, ou seja, independente da natureza do trabalho. As inovações foram bem-sucedidas em gerar empregos, mas o uso indiscriminado do contrato temporário levou a uma dualidade no mercado de trabalho. Dez anos depois, nova reforma teve como um dos objetivos reduzir a participação desses contratos (35% do emprego era temporário, então) e, ao mesmo tempo, aprofundar as medidas destinadas a flexibilizar a margem de manobra para a gestão das empresas. Os contratos temporários foram restritos a casos específicos (fim do contrato não causal); por outro lado, foram introduzidos contratos de aprendizagem e incentivos ao contrato em tempo parcial e reduziram-se os custos indiretos de demissão, dentre outras medidas. Em 1997, novos incentivos foram introduzidos para a adoção de contratos por prazo indeterminado, como a redução dos encargos sociais e das indenizações de dispensa. Com os incentivos, caiu a participação do emprego temporário no total de empregos gerados.

A experiência espanhola tem vários aspectos interessantes para formuladores de políticas públicas na área trabalhista:

- valorização do diálogo entre as partes - A maioria das reformas foi negociada com trabalhadores e empregadores;
- correção de medidas - Ao admitir a possibilidade de erro e promover sua correção, os reformadores espanhóis foram mais capazes de agir e ousar;
- não-constitucionalização da regulação do mercado de trabalho – As instituições laborais na Espanha não são tratadas pela Constituição, o que permitiu mais agilidade nas mudanças necessárias;
- preservação de direitos – As novas formas de contrato foram usadas para contratar trabalhadores não ocupados ou informais, que dessa forma passaram de uma condição sem direitos para uma condição com direitos, ainda que menores do que os assegurados aos trabalhadores com contratos convencionais. Dessa maneira, não se pode dizer que a reforma retiraria direitos, mas tornou-se, com certeza, facilitador importante para sua implementação.

Fontes: La Revolución del Empleo en España: 1995-2005 - Jaime García-Legaz no Seminário "As Mudanças Trabalhistas na Espanha", realizado na CNI, em Brasília, em 26 de abril de 2006; Inovações Trabalhistas na Espanha: Lições para o Brasil. José Pastore, trabalho apresentado no mesmo Seminário. Dados do PIB: FMI.

## A AGENDA

### ■ **Priorizar a modernização da regulação trabalhista:**

- assegurar que a discussão e tramitação da reforma da organização sindical ocorram concomitantemente com a discussão e tramitação da reforma trabalhista;
- ampliar a possibilidade de negociação pelas partes dos direitos individuais previstos na Constituição Federal (art. 7º);
- estender a modernização aos princípios que norteiam a elaboração de normas;
- reforçar a necessidade de maior equilíbrio nas decisões da Justiça do Trabalho, que deve moderar a aplicação do princípio da hipossuficiência do trabalhador;
- instituir projeto de comunicação social que permita à sociedade compreender as motivações e o conteúdo da reforma.

### ■ **Focalizar a reforma em ações que:**

- aumentem os incentivos à negociação dos contratos de trabalho;
- reforcem a segurança jurídica dos contratos negociados;
- reduzam os custos do trabalho formal para as empresas.

### ■ **Regulamentar, sem restringir, a terceirização.**

### ■ **Rever e ampliar outras formas de contratação.**

### ■ **Instituir um “Simple Trabalhista”:**

- simplificar e desonerar procedimentos e despesas com contratação para as empresas de menor porte.

### ■ **Reforçar papel educativo do Ministério do Trabalho e Emprego em lugar do foco exclusivo em ações coercitivas.**

### ■ **Instituir processo permanente de avaliação dos impactos de políticas sociais.**

# DESBUROCRATIZAÇÃO



## A QUESTÃO

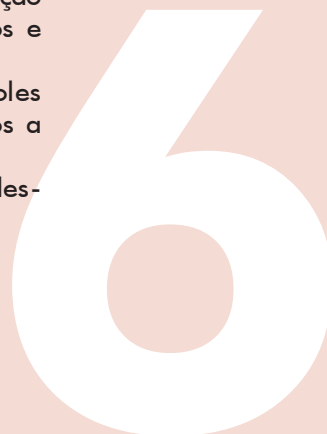
Burocracia excessiva é um dos principais obstáculos ao crescimento do País, na medida em que dificulta a operação e reduz a competitividade das empresas, além de desviar recursos produtivos para áreas não produtivas e incentivar a informalidade.

O excesso de regulamentação é uma das faces da burocracia. Invariavelmente há muita papelada desnecessária a ser preenchida, e a apresentação de atestados e licenças redundantes torna os negócios mais lentos e difíceis.

A desburocratização tem que se transformar em prioridade nacional, o que implica levar a discussão sobre o tema ao mais elevado nível de governo, para que se possa estabelecer um sistema de gestão com objetivos e metas mais claros e melhor definidos.

## OS DESAFIOS

- Priorizar o tema da desburocratização no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.
- Quebrar velhos paradigmas, adotados no processo de produção de normas legais e regulamentações.
- Racionalizar, simplificar e tornar públicos os processos, exigências e formulários da administração pública.
- Integrar ações isoladas de diferentes órgãos da administração pública, eliminando a exigência às empresas de fornecer informações já disponíveis em outros órgãos do próprio governo.
- Democratizar o acesso aos serviços da administração pública por meio do e-gov, transformando o sistema em instrumento de efetiva simplificação administrativa.
- Fazer cumprir o disposto na Lei Complementar nº 95, de 20 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre elaboração, alteração e consolidação das leis. A Lei coíbe a produção de textos herméticos, confusos e conflitantes nos atos normativos de Governo.
- Eliminar – ou, pelo menos, reduzir substancialmente – os controles cruzados, que transferem para as empresas e para os cidadãos a responsabilidade fiscalizadora do Estado.
- Estimular a instituição de novos procedimentos e regulamentos desburocratizados.



## O DIAGNÓSTICO

**Excesso de formulários, rigidez das rotinas e regulamentações e procedimentos complexos são acolhidos e tolerados sob o pretexto da necessidade de controle e de fiscalização.** Nada disso garante, contudo, eficiência ao sistema, tampouco assegura obediência e cumprimento de obrigações legais pelas empresas e cidadãos.

A complexidade dos atos normativos induz, por sua vez, a erros e divergências de interpretação, o que exige, muitas vezes, a interposição de recursos ao Judiciário, para dirimir litígios e interpretações divergentes, resultantes da má qualidade dos textos produzidos no âmbito governamental.

### OS CUSTOS DA BUROCRACIA

**Burocracia excessiva gera custos elevados para as empresas, para o governo e para toda a sociedade.** Regulamentação excessiva, ineficiente e desatualizada dificulta e desestimula o ingresso de novas empresas no mercado formal, além de criar barreiras desnecessárias ao comércio, ao investimento, à inovação e à eficiência econômica.

Segundo estudo do Banco Mundial (*Doing Business, 2006*), os procedimentos para obtenção de licenças impõem às empresas brasileiras um custo de 184% da renda *per capita* do País.

Em decorrência desse processo, as empresas são empurradas para a informalidade e/ou são obrigadas a desviar recursos produtivos para atividades associadas à forçosa convivência com a burocracia. O resultado final é a redução da produtividade, do crescimento econômico e do bem-estar social.

### Custos da burocracia para as empresas

Burocracia excessiva e desnecessária obriga as empresas a despendere recursos em:

- gastos com pessoal contratado para preencher formulários e atender exigências de fiscalizações;
- construção e manutenção de sistemas de informação;
- contratação de consultorias (advogados e contadores);
- obtenção de licenças e documentos para atender à legislação.

Além de gerar custos financeiros vultosos, a burocracia desvia o olhar da empresa para seu próprio negócio, em função do atendimento a obrigações acessórias, a maioria das quais absurdas e desnecessárias.

---

**Estima-se que até 25% do tempo útil da alta administração de uma empresa seja gasto para atender a exigências burocráticas.**

---

**O quadro torna-se ainda mais perverso quando se trata de micro e pequenas empresas,** cuja estrutura é, em sua maioria, mais enxuta, menos capacitada e com menor acesso à informação.

Por isso, entre os negócios com até cinco empregados existentes no Brasil, 98% deles estão na informalidade. Os inúmeros procedimentos, os longos prazos e a exigência de diversos documentos nos procedimentos de abertura e fechamento de empresas desestimulam o cumprimento das obrigações legais e incentivam a informalidade.

---

**Há 10 milhões de negócios informais no País contra 5 milhões de negócios formais. Segundo o IBGE, a burocracia é a maior dificuldade para que as empresas regularizem sua situação.**

---

Empresas informais não conseguem viabilizar negócios com grandes empresas – já que não emitem notas fiscais –, não têm acesso a crédito e têm medo de crescer e aparecer por temor ao Fisco e às demais fiscalizações.

O emprego gerado é precário e menos produtivo – em função da alta rotatividade – e o não-pagamento de impostos, além de impor maior carga tributária à sociedade em geral, gera competição desleal com as empresas que conseguem estar em dia com suas obrigações.

### **Custos da burocracia para o Governo**

Planejar, implementar, rever, atualizar e fiscalizar são tarefas que impõem custos pesados aos governos. Isso sem falar nos custos que envolvem processamento, manuseio e armazenamento de papéis, fitas magnéticas e outros meios.

A instituição do regime tributário simplificado para as micro e pequenas empresas é um bom exemplo de economia para a administração do País.

Estudo da Receita Federal (1999) estima ter havido uma economia no recebimento e processamento de documentos em torno de R\$ 90 milhões, valor equivalente a 2,3% do valor total arrecadado com o Simples, desde que o regime tributário simplificado foi implantado em 1996.

### **Custos da burocracia para a sociedade em geral**

Além de serem repassados pelas empresas aos consumidores, custos impostos pela burocracia podem impedir o lançamento de novos pro-

duto e serviços, restringindo a oferta. E a sociedade em geral é, mais uma vez, penalizada.

Regulamentação excessiva afeta negativamente o desempenho das empresas, reduz margens de lucro e aumenta os obstáculos à geração de empregos, além de estimular a corrupção e as atividades de facilitação e de intermediação.

---

**Além de prejudicar a atividade produtiva, o excesso de burocracia pode empurrar as empresas para a informalidade.**

---

## **A DESBUROCRATIZAÇÃO NO BRASIL**

A questão da desburocratização no Brasil não é nova. Em 1979, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização, que extinguiu diversos atestados, entre os quais, o de bons antecedentes e o de residência.

O mesmo programa foi responsável pela criação do Estatuto da Microempresa e dos Juizados Especiais para Pequenas Causas, entre muitas outras iniciativas importantes. Esse foi o ápice das iniciativas de desburocratização no Brasil, quando foi nomeado, inclusive, um Ministro Extraordinário para gerir o programa.

Ações de desburocratização foram retomadas em 1990, em conjunto com o Programa Federal de Desregulamentação. Embora tenha havido resultados auspiciosos em algumas áreas, o Programa não teve continuidade.

Posteriormente, a partir de 2000, buscou-se promover e multiplicar ações de mobilização e sensibilização para que se criasse uma cultura de simplificação de procedimentos administrativos nas esferas públicas federal, estadual e municipal, facilitando o acesso do cidadão aos serviços públicos.

O Programa, atualmente, além de não ser prioritário, carece de respaldo político. Os poucos avanços voltados para a simplificação decorrem de ações isoladas.

---

**Para que qualquer programa de desburocratização tenha êxito, é fundamental o envolvimento direto do Executivo. Cabe ao Presidente cobrar resultados e cuidar para que os avanços sejam efetivos.**

---

## **Como atacar os problemas na origem**

**A qualidade da regulação é fundamental para a eficácia dos governos.** Regulações mal feitas limitam a possibilidade de os governos atingirem seus objetivos, criam custos desnecessários para as empresas – e para o próprio governo – e geram incerteza.

Como resultado de todo esse processo, reduz-se o investimento, diminui-se a competitividade e o potencial de crescimento da economia é seriamente afetado.

Para melhorar a qualidade da sua regulação, o Brasil pode beneficiar-se da experiência internacional. A Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), por exemplo, dispõe de um sistema aferidor do Processo de Decisão Regulatório, que poderia ser incorporado – com benefícios significativos – ao processo de gestão pública no Brasil.

### **O *check-list* da OCDE inclui dez perguntas**

- O problema a ser regulado está corretamente definido?
- A ação do governo é justificada?
- A regulação é a melhor forma de ação de governo?
- Há base legal para a regulação?
- Qual o nível apropriado de governo (ou níveis) para a ação?
- Os benefícios da regulação justificam os custos?
- A distribuição dos efeitos da regulação sobre a sociedade é transparente?
- A regulação é clara, transparente, consistente, compreensível e acessível aos usuários?
- Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar suas visões?
- Como os resultados serão atingidos?

### **Onde e em que momento implementar ações de desburocratização**

#### **■ Nos processos de abertura e fechamento de empresas**

O processo de abertura de empresas é um dos ícones do longo e custoso processo burocrático vivenciado pelo setor produtivo brasileiro.

---

**Recente levantamento do Banco Mundial revela que são necessários 17 procedimentos burocráticos e 152 dias para se conseguir abrir uma empresa no Brasil.**

---

Se comparado a outros países, o Brasil apresenta os piores resultados. Em número de dias, o Brasil é o sexto pior no *ranking*, ficando à frente apenas de Moçambique, Congo, São Tomé e Príncipe, Laos e Haiti. Por



sua vez, o número de procedimentos existentes no Brasil só é inferior ao existente no Chade – com 19 procedimentos.

Outro estudo do Banco Mundial (*Doing Business, 2005*) estima que a reforma no processo de abertura de empresas poderia adicionar de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  ponto percentual nas taxas de crescimento da renda de uma economia média em desenvolvimento. No caso do Brasil, o crescimento adicional poderia chegar a 0,48%.

Por sua vez, o processo de fechamento é tão burocrático que as empresas não dispõem de outra alternativa que não permanecerem artificialmente ativas.

---

**Segundo dados do Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC), existem atualmente mais de 3 milhões de empresas inativas por mais de cinco anos.**

---

Diante das dificuldades para voltar à ativa e abrir novos negócios, os titulares ou sócios dessas empresas-fantasma se vêem então forçados a recorrer à informalidade, o que traz sérios prejuízos ao setor formal da economia.

O Executivo enviou recentemente ao Congresso projeto de lei (PL nº 6529/2005) que estabelece diretrizes para simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresários. A iniciativa, embora oportuna, é de efetividade duvidosa, dado seu caráter generalista e meramente propositivo. A adoção das diretrizes estabelecidas pelo projeto é obrigatória para os órgãos federais, mas voluntária para órgãos estaduais ou municipais.

O projeto de lei geral para as micro e pequenas empresas (PLP nº 123/2004) também apresenta propostas que visam simplificar os procedimentos de abertura e fechamento de empresas – nesse caso, a Lei é compulsória para todos os entes federados. A desvantagem é que o Projeto contempla apenas micro e pequenas empresas. Não obstante, ao se simplificarem procedimentos para cerca de 99% das empresas formais brasileiras, a extensão do benefício para as médias e grandes empresas é natural.

Outra iniciativa em curso é o Projeto Cadastro Sincronizado Nacional, já implantado na Bahia e em São Paulo. Coordenado pela Receita Federal, o Projeto prevê:

- a integração de procedimentos de cadastramento tributário entre União, Estados e municípios;
- a harmonização das informações cadastrais e a sincronização entre os cadastros dos órgãos;
- o deferimento compartilhado entre os órgãos envolvidos.

---

**Diante da multiplicidade de órgãos reguladores, de registro e fiscalizadores existentes, há que se fazer um esforço considerável para alinhar procedimentos, compartilhar informações e responsabilidades e redefinir os direitos e deveres de cada ente da Federação.**

---

### ■ No sistema tributário

Na Sondagem Especial da CNI de agosto de 2003, 41% das empresas apontam a complexidade e o excesso de burocracia como um de seus principais problemas, enquanto 76% dos empresários atribuem ao elevado número de tributos as dificuldades para gestão de seus negócios.

---

**As diferentes exigências e imposições dos Fiscos federal, estadual e municipal tornam o sistema complexo e extremamente burocrático, e o grande número de tributos compromete seriamente o equilíbrio econômico das empresas.**

---

Os diversos tributos incidem sobre bases diferentes, são recolhidos em formulários diferentes e em datas diferentes. Adicionalmente, as empresas são obrigadas a enfrentar as excessivas obrigações acessórias e as mudanças freqüentes de regras e normas.

Em decorrência desse intrincado e tortuoso processo, as empresas desviam recursos produtivos para capacitação de pessoal ou para contratação de terceiros, de forma que cumpra com suas obrigações e acompanhe as permanentes alterações no sistema.

### ■ Nos contratos de trabalho

Assim como ocorre nos procedimentos de abertura e fechamento de empresas, a gestão dos contratos de trabalhos é marcada pela complexidade burocrática, que gera problemas e custos, a maioria deles absolutamente desnecessários.

São exemplos de custos desnecessários:

- a multiplicidade das anotações na carteira de trabalho;
- a obrigatoriedade da assistência do sindicato, quando da rescisão do contrato de trabalho;
- a anotação de férias dos empregados nos livros de registro;
- a exigência do livro “Inspeção do Trabalho”;
- a exigência de apresentação de atestados de vacinas;

- a afixação do Quadro de Trabalho;
- a burocracia em relação à rescisão dos contratos de trabalho;
- a comunicação da concessão de férias coletivas.

### ■ Nos processos de licenciamento ambiental

A Sondagem Especial da CNI de abril de 2006 indica que as empresas vêem o complexo e demorado processo de licenciamento ambiental como obstáculo relevante para implementação de operações e tomada de decisões de investimento.

A demora na análise dos pedidos de licenciamento ambiental é reflexo de procedimentos burocráticos, não sistêmicos e desarticulados. Há excessos regulatórios nos requisitos, inadequados tanto do ponto de vista da aplicabilidade técnica como dos aspectos de sustentabilidade econômica.

### ■ Na importação e exportação

**Pesquisas da CNI identificam a burocracia aduaneira como o principal entrave à expansão das exportações.** O diagnóstico é reforçado por levantamentos comparativos do Banco Mundial/IFC. Esses indicadores revelam que os tempos de processamento das atividades de exportação e de importação no Brasil são significativamente superiores aos da média internacional.

Os tempos da aduana no Brasil são um entrave à competitividade. Geram ineficiências e custos em cadeia, dificultam o planejamento da produção, elevam a necessidade de capital de giro das empresas e terminam por exigir maior permanência das embarcações nos portos ou maior antecedência no envio de mercadorias para embarque.

A soma desses obstáculos não só afeta negativamente as empresas que operam com comércio exterior, como também desestimula a atração de investimentos dependentes de fluxos rápidos e previsíveis de entrada de insumos e saída de mercadorias.

### ■ No acesso ao Judiciário

Apesar dos esforços recentes de reforma, o acesso à Justiça continua prejudicado, na prática, pela intolerável demora na obtenção de decisões definitivas (dados do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça).

Além de prover o Judiciário de melhores recursos materiais e humanos, é imperiosa a simplificação de normas processuais excessivamente formalistas e a eliminação de recursos e ações meramente protelatórios.

Em especial, é necessário que o Poder Público – maior responsável por litígios na Justiça Federal e Estadual – se abstenha de usar mecanismos recursais que conflitam com a orientação jurisprudencial dos tribunais superiores.

## **GOVERNO ELETRÔNICO OU E-GOVERNMENT (E-GOV)**

O Estado deve estimular o uso das tecnologias de informação e comunicação para melhorar a performance do setor público e aperfeiçoar o relacionamento com a sociedade, criando oportunidades concretas para a desburocratização e não apenas a migração da oferta de serviços para a Internet.

Instituído em 2000, o Programa Governo Eletrônico brasileiro buscou atuar em três frentes: interação com o cidadão, melhoria da gestão interna e integração com parceiros e fornecedores.

O Programa concentra atualmente suas atividades em:

- promoção da cidadania;
- inclusão digital;
- uso do *software* livre;
- articulação e gestão das políticas públicas;
- racionalização dos recursos;
- adoção de políticas, normas e padrões comuns;
- integração com outros níveis de governo e Poderes.

O portal de serviços e informações do Governo Federal – Rede Governo ([www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)) – apresentou expansão e desenvolvimento nos seus padrões de navegação, desenho e qualidade na oferta de serviços. No entanto, o portal apenas apresenta *links* para os *sites* dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço, sem uma padronização na divulgação da informação.

Ademais, a existência de diferentes *sites* do governo brasileiro não é uma prática desejável:

- [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)
- [www.brasil.gov.br/servicos](http://www.brasil.gov.br/servicos)

Ressalvado o bom exemplo da declaração de renda de pessoas físicas via Internet e da instituição do pregão eletrônico, projetos de *sites* e portais direcionados para públicos específicos não foram implantados dentro do programa de governo eletrônico.

Pesquisa da Accenture (2004) mostra um *ranking* de países selecionados referente ao nível de maturidade de e-gov, que tenta medir o número de serviços disponíveis *on-line*, a possibilidade de interação com o usuário e a orientação para a demanda. O Brasil aparece em penúltimo lugar, com índice de maturidade abaixo de 40%, enquanto os países líderes alcançam maturidade acima de 60%.

Há experiências internacionais relevantes. Na Inglaterra, por exemplo, o *Business Link* é uma referência ([www.businesslink.gov.uk](http://www.businesslink.gov.uk)).

### **A agenda de desburocratização envolve as seguintes iniciativas:**

#### **■ No foco estratégico:**

- transformar a desburocratização em prioridade de governo por meio de:
  - a. reativação do Programa Nacional de Desburocratização;
  - b. coordenação efetiva das ações nos diferentes órgãos da administração pública;
  - c. acompanhamento direto da Presidência da República.
- instituir uma força-tarefa no âmbito de um novo Programa Nacional de Desburocratização, que contemple:
  - a. simplificação de formulários e cadastros eletrônicos;
  - b. diminuição das inúmeras instâncias de aprovação;
  - c. instituição de prazos para as respostas e prestação dos serviços;
  - d. comunicação e transparência nos procedimentos para obtenção de serviços públicos.

#### **■ Na abertura, fechamento e operação das empresas:**

- melhorar e aprovar propostas legislativas, ora em trâmite no Congresso Nacional;
- instituir o cadastro unificado de empresas, com entrada única de dados;
- proibir a utilização de cadastros públicos para fins de controles cruzados;
- extinguir a exigência de apresentação de certidões de condenação criminal e documentos de regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas nos atos de abertura, alteração societária ou fechamento de empresas;
- instituir prazos de vistoria para obtenção de licenças e alvarás de funcionamento;

### ■ **No licenciamento ambiental:**

- uniformizar as exigências relativas a regras, prazos e custos para obtenção das licenças ambientais nos Estados;
- definir papéis, competências e responsabilidades dos órgãos direta e indiretamente envolvidos no processo de licenciamento ambiental.

### ■ **No contrato de trabalho:**

- diminuir as exigências de anotações na carteira de trabalho, em especial para as micro e pequenas empresas;
- extinguir a anotação de férias dos empregados nos livros de registro e a afixação do Quadro de Trabalho nas micro e pequenas empresas;
- extinguir a necessidade de comunicação da concessão de férias coletivas;
- extinguir a exigência de apresentação de atestados de vacinas;
- restringir as anotações nas CTPS relativas à admissão e desligamento do empregado, substituindo as demais por simples extrato;
- tornar o ato de assistência ou de homologação da rescisão do contrato de trabalho uma opção do empregado.

### ■ **No comércio exterior:**

- harmonizar os módulos de exportação e importação do Siscomex;
- modernizar controles aplicados nas operações de comércio exterior, com a interligação do Siscomex aos sistemas dos diversos órgãos anuentes;
- facilitar o credenciamento das empresas exportadoras e importadoras no Siscomex;
- viabilizar a remessa eletrônica dos documentos de exportação;
- diversificar o controle aduaneiro e modernizar a integração de sistemas, ampliando-se o conceito de pré-despacho;
- reduzir o número de anuentes e de produtos sujeitos a anuências prévias;
- uniformizar procedimentos aduaneiros.

- modernizar o sistema de fiscalização na exportação e implementar ações coordenadas nos portos, aeroportos e pontos de fronteira;
- facilitar o acesso das empresas exportadoras ao Regime Aduaneiro de Despacho Expresso – Linha Azul;
- garantir a operação contínua e ininterrupta das Aduanas nos principais portos de entrada e saída do País;
- flexibilizar o Regime de Tributação Simplificada, utilizado no despacho aduaneiro de bens integrantes de remessas postais expressas, permitir a importação de insumos para industrialização e reduzir a tributação imposta pelo regime;
- agilizar os processos e reduzir os custos nas operações de exportação e importação por via aérea, no âmbito da Infraero.

#### ■ **No governo eletrônico (e-gov):**

- estimular e priorizar ações que levem em conta a:
  - a. visão do usuário, e não o ponto de vista da mera oferta de serviços;
  - b. integração entre órgãos e entidades públicas por meio do desenvolvimento de uma cadeia de articulação e coordenação;
  - c. integração com projetos de melhoria de gestão no setor público, com redesenho de processos e não simplesmente a oferta de serviços e informações na Internet.

#### ■ **Na qualidade das regulações:**

- implementar a aplicação da Lei Complementar nº 95, de 20 de fevereiro de 1998, estendendo-a, também, aos atos do Poder Executivo;
- desenvolver *benchmarking* de boas práticas, adotadas por outros países;
- implementar questionários equivalentes ao *check-list* da OCDE.



## QUADRO 9

### A saga de um empreendedor

Esta é a saga de um empreendedor. De brasileiro comum, que decidiu deixar de ser empregado e montar sua própria empresa. Pesquisou muito e descobriu que poderia fabricar uma linha de produtos, com demanda crescente em diversos países. E entusiasmou-se com a idéia de vir a ser um exportador.

Ele juntou suas economias e tratou de dar o primeiro passo, que seria criar uma empresa. Começou consultando a página do Sebrae do seu Estado, bem organizada e informativa. Ficou assustado, porque viu que as providências seriam muitas. Mas resolveu não contratar um despachante.

### Qual o sistema tributário? Onde localizar a fábrica?

O faturamento esperado para sua empresa superaria o limite aceitável para as microempresas ou para enquadramento no Simples, mas ele estava disposto a pagar todos os impostos mesmo porque, de acordo com suas análises, o negócio iria valer a pena e ele sabia que, pela Constituição, os impostos não podem incidir sobre as exportações de mercadorias. Tratou, então, de seguir o roteiro indicado pelo Sebrae.

Antes de tudo, precisaria achar um lugar para instalar a fábrica. Encontrou logo o local perfeito, mas não pôde fechar o contrato de locação. Era preciso antes saber se a Prefeitura autorizaria o funcionamento, naquele local, de uma empresa do ramo de negócio a que ele se dedicaria. Achou que telefonando ou mandando um *e-mail* conseguiria uma resposta rápida. Mas não era assim. Ele teria de ir à Prefeitura, preencher um extenso formulário e aguardar a resposta. Ficou com medo de perder o imóvel que queria alugar, mas teve sorte. Quando recebeu a resposta, 60 dias depois, o imóvel felizmente ainda estava vazio.

### Como criar a empresa?

E ele passou ao segundo passo: criar a empresa. Teria de ir à Junta Comercial para isso. Na sua cidade não havia Junta nem sucursal ou coisa parecida. Quem sabe não seria possível usar a Internet? Não era. A página da Junta tinha a história de sua criação, os nomes dos vogais, estatísticas e muitas outras informações, mas ele não encontrou nada sobre como registrar uma empresa. Tentou o telefone, foi bem atendido, mas descobriu que teria de ir pessoalmente à sede da Junta, na capital.

## **Que tipo de empresa? Responsabilidade “ilimitada”?**

Agora era preciso decidir que tipo de empresa deveria ser criada. Ele chegou a pensar em uma firma individual, o que com o novo Código Civil significaria registrar-se como empresário. Mas foi alertado: sua responsabilidade seria ilimitada e se aparecesse por aí alguma crise econômica ou outra razão para que a empresa não desse certo e ficasse endividada, mesmo que ele não fosse o culpado, correria o risco de perder seu apartamento. Achou estranho, porque sabia que em outros países uma empresa pode ser de um só proprietário e ser de responsabilidade limitada. Já tinha ouvido dizer até que em alguns países existem o que chamam de sociedades unipessoais de responsabilidade limitada. Mas a solução apareceu logo. Bastaria criar uma sociedade limitada com alguém que, formalmente, ficasse com uma quota do capital. Poderia ser só um por cento, por exemplo. Só para constar e cumprir com a exigência legal. Ou seja, uma “sociedade de faz-de-conta”. Nesse caso, a responsabilidade dos dois ficaria limitada ao capital da empresa. Ele não entendeu a lógica da exigência, mas se lembrou de um conhecido, que tem como sócia a própria mulher. Foi quando soube que o novo Código Civil não permite mais a sociedade entre marido e mulher casados, como ele, em regime de comunhão de bens. E resolveu procurar um amigo. Afinal o sócio era só para constar. Mas tinha de ser alguém sério e de muita confiança, porque mesmo com apenas 1% do capital, um sócio pode criar dificuldades. Ah, também seria preciso ter o visto de um advogado no contrato social, mesmo que fosse um contrato muito simples.

## **Na Junta Comercial**

Tudo resolvido, ele foi à Junta Comercial. Lá pediram a ele uma guia de recolhimento de taxa para a busca do nome da empresa, ou seja, para ver se já não havia nome igual: 11 reais. Isso foi rápido. No dia seguinte, ele já tinha a resposta. E ficou sabendo que para solicitar o registro, precisaria apresentar os seguintes documentos: três vias do contrato social; uma cópia autenticada da carteira de identidade dele e do sócio e vários formulários, que ele teria de comprar em uma papelaria – uma “capa-requerimento de processo” modelo Junta Comercial, um formulário de declaração de desimpedimento dele e do sócio, dois modelos de ficha de cadastro nacional, uma outra guia de recolhimento, em 3 vias, e um DARF, que por sinal também é uma guia de recolhimento. Ele recolheu as taxas, 255 reais numa guia de recolhimento e precisos 5 reais e seis centavos no DARF, mas como a papelaria e o banco não ficavam muito perto, ele demorou um pouco e, quando voltou, a Junta já estava fechada.

Ficou tudo para o dia seguinte e ele precisou dormir num hotel. Na primeira hora do dia seguinte, ele deu entrada nos papéis. Esperou 10 dias e foi informado de que, infelizmente, o processo caíra em exigência. É que no contrato social, que ele adaptou no computador com base em um outro, estava escrito “sociedade por quotas de responsabilidade limitada”. E isso não é mais permitido. Agora a Junta só aceita “sociedade limitada”, porque é assim que está no novo Código Civil. Ele achou curioso. Será que agora a sociedade é que é limitada? Vai ver que não pode ter mais do que um determinado número de sócios..., ou será que limitada continua sendo a responsabilidade dos sócios? Ele preferiu não discutir e tratou de substituir o contrato. Duas semanas depois a empresa estava finalmente registrada.

### **Na Receita Federal**

Agora vinha uma etapa mais simples: obter, na Receita Federal, o número do CNPJ, que também poderia servir para o INSS. Na verdade, poderia ser ainda mais simples. Em alguns Estados, há um convênio que permite fazer isso na própria Junta. Não era o caso. Mas disseram que ele poderia fazer tudo pela Internet. Antes foi preciso fazer o *download* de dois programas. Depois, ele preencheu um formulário eletrônico, gerou um disquete e o transmitiu para a Receita. E achou que estava tudo pronto. Pelo menos na Receita. Mas não era bem assim. O número que ele recebeu era apenas o do recibo de entrega. Com esse número, ele deveria encontrar na Internet, pronto para impressão, o Documento Básico de Entrada e o endereço para o qual deveria encaminhar esse documento, devidamente assinado. Com firma reconhecida! Teria de encaminhar também – felizmente poderia ser via Sedex – uma cópia autenticada do contrato social. Só depois de receber tudo isso é que a Secretaria da Receita Federal poderia fazer a verificação dos dados. Estando tudo correto, ele receberia, via Internet, um comprovante provisório. O cartão definitivo seria mandado pelo correio.

O tempo passou, o CNPJ não chegou e ele acabou descobrindo que havia um problema. O sócio que ele escolheu para ficar com 1% do capital tinha uma pendência com o Fisco. Há muitos anos, ele tinha sido dirigente de uma ONG que nem chegou a funcionar. Não conseguiu arrecadar os recursos de que precisaria e encerrou suas atividades, sem qualquer receita. Mas por algum motivo, o pedido de baixa na Receita Federal tinha caído em exigência, sem que ele soubesse. Assim, do ponto de vista da Receita, a ONG continuava existindo. E como as declarações negativas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica não haviam sido feitas, estava na condição de inapta, o que, por alguma

razão que ele não ficou sabendo, comprometia o CPF do seu sócio, detentor de 1% do capital da empresa. Resolver isso não era tão simples. Para dar baixa em definitivo no CNPJ da ONG, faltavam algumas assinaturas e uns documentos, que ninguém mais sabia onde conseguir. Foi mais fácil arranjar outro sócio.

### **E começou tudo de novo**

Junta, Receita, nem vale a pena contar. E ainda faltava o alvará de localização, porque, até então, ele tinha apenas a resposta à consulta prévia feita à Prefeitura. Para conceder o alvará, a Prefeitura pediu a certidão da consulta prévia que ela mesma tinha fornecido; um requerimento; um formulário de cadastro; o contrato social registrado na Junta; o contrato de locação do imóvel; o habite-se do imóvel, que também havia sido expedido pela própria Prefeitura; o carnê do IPTU do exercício pago até a data (diga-se de passagem, pago à própria Prefeitura); um certificado de aprovação do Corpo de Bombeiros, outra etapa bem complicada que levou mais de 30 dias e lhe deu muitos aborrecimentos; uma declaração do contador com comprovação de sua regularidade profissional e a prova do registro no CNPJ.

Depois, ele teve de providenciar a inscrição estadual para fins de ICMS. Foi gratuita e levou apenas dois dias, mas ele teve de apresentar a primeira folha do carnê do IPTU do imóvel para provar que o endereço estava correto, porque o Estado não acredita na palavra do principal interessado.

Tudo pronto, ele mandou imprimir as notas fiscais e comprou os livros contábeis e fiscais exigidos: Livro Diário; Livros de Duplicatas a Receber e a Pagar; Livro de ICMS e do IPI e por aí afora. Alguns precisavam ser autenticados ou na Junta Comercial ou na Inspetoria da Fazenda. Era preciso recolher uma taxa de 13 reais, tirar cópia da guia de recolhimento e entregá-la com os livros, nos quais o contador teria de lavrar um Termo de Abertura e um Termo de Encerramento, que ele, como sócio gerente da empresa, também teria de assinar. Ah, o livro só serviria se fosse com as folhas costuradas e numeradas em tipografia.

### **No registro de marcas**

Não foi tão demorado. Em compensação, ele está esperando até hoje pelo registro da marca para o seu produto, que foi pedido ao INPI, mas que ainda não saiu, porque o INPI, apesar dos esforços de seus novos dirigentes, está com muito trabalho atrasado e com falta de pessoal qualificado. Aliás, também no INPI ele soube que vai ter de esperar muito mais tempo, talvez alguns

anos, pelo registro da patente de uma invenção sua, que poderá tornar o produto de sua empresa mais competitivo.

Felizmente, ele não iria produzir medicamentos, alimentos ou quaisquer produtos químicos. Para essas e para muitas outras atividades, ele iria depender, também, de autorizações do órgão estadual do meio ambiente, da Anvisa e de outros organismos. Algumas dessas autorizações e registros demoram meses, às vezes anos, e têm um custo altíssimo.

### **Na exportação**

Ao fim de uns seis meses, ele tinha vencido as barreiras, começou a produzir e iniciou as exportações. Ficou feliz ao ver que o registro de exportador era automático. Bastava fazer o registro da primeira exportação e pronto. Também gostou de ver que a legislação referente às exportações estava consolidada, embora para ele ainda muito difícil de entender. Mas exportar era mesmo mais complicado do que ele pensava. Faturas pró-forma, confirmação de cartas de crédito, reservas de praça, faturas comerciais, romaneios, notas fiscais, registros de exportação, certificados de origem, conhecimentos de embarque, contratos de câmbio, ACCs, despachos aduaneiros, vistos consulares, apólices de seguro..., para alguns desses documentos, eram exigidas 10 vias! Mas isso faz parte do negócio na atividade de comércio internacional e deve ser assim mesmo em todo o mundo. Ou poderia ser mais simples? E olhem que, felizmente, seus produtos não dependiam de anuências prévias para a exportação e nem de importações de partes ou matérias-primas. Ele nem chegou a ficar sabendo o que eram *drawback*, *ex-tarifários* e outros instrumentos mais complexos, que, nesses casos, poderiam ser necessários.

Seus produtos foram um sucesso. A qualidade era boa e o preço competitivo. Ele logo recebeu novas encomendas e começou a pensar em expandir o negócio. Mas resolveu adiar. Uma coisa o preocupava. É que ele estava precisando contratar mais gente do que havia previsto, não para a fábrica, mas sim para o escritório, porque a quantidade de papéis e formulários eletrônicos a preencher e a complexidade dos impostos, taxas e contribuições a recolher eram espantosas, inacreditáveis mesmo.

### **A complexidade dos tributos**

Ele também estava tendo que dedicar mais tempo a essa área do que ao setor de produção, porque tinha pavor de fazer algo errado e ser multado. Enquadramento na tabela do IPI, posição correta na NCM-TEC, cálculo do ICMS, um imposto esquisito, porque incide sobre a mercadoria e também sobre o próprio imposto...

PIS e Cofins ele desistiu de entender logo no início. Gostou de saber que não eram mais em cascata, mas achou muito, muito complicado! E ainda havia uma quantidade enorme de recolhimentos a fazer, com suas respectivas obrigações acessórias: FGTS; INSS; imposto sindical; imposto de renda das pessoas físicas descontado na fonte; imposto de renda da pessoa jurídica, que é sobre o lucro, mas que convive com uma contribuição social também sobre o lucro; taxa de incêndio; taxa do lixo; taxa disso e daquilo; declarações..., sem contar vale-refeição, vale-transporte e muito mais. Ele até tentou estudar a legislação que regula tudo isso. Quase ficou louco. Descobriu que são centenas ou milhares de leis, MPs, decretos, instruções normativas, portarias e outros atos, dificílimos de se entender. O pior é que cada um desses atos é dividido em dezenas de artigos, parágrafos, incisos e alíneas e quase sempre fazem referência a artigos, parágrafos, incisos ou alíneas de outras leis, decretos, portarias ou instruções, num processo absolutamente hermético para um pobre mortal. Acabou se rendendo e contratou uma assessoria jurídico-tributária, uma despesa com a qual ele não contava. E exigiu do contador que fizesse tudo direitinho, cumprindo os prazos e agindo conforme a lei.

Foi quando descobriu que nem sempre o que está escrito na Constituição Federal é para valer. Como quase tudo o que produz é para exportar, ele logo acumulou créditos de ICMS. E quando foi solicitar seu recebimento em dinheiro – porque não teria como usá-lo para compensar com operações internas – soube que o Governador de seu Estado tinha decidido não pagar mais esses créditos. E começou a ter saudades do tempo em que era um empregado, apenas executando o que lhe mandavam fazer.

(Texto elaborado por Guilherme Duque Estrada de Moraes, Vice-Presidente do Instituto Hélio Beltrão)



## A QUESTÃO

Por ser fonte primária do aumento da competitividade industrial e gerar impactos expressivos sobre as bases do crescimento econômico, a inovação deve ser elemento central da estratégia industrial brasileira.

A inovação nas empresas não se restringe a atividades de P&D. Ela resulta da aplicação do conhecimento para gerar novo valor às operações, ao introduzir mudanças tanto nos métodos e processos de produção dos produtos como na comercialização, gestão, logística e estratégia empresarial, fatores que impactam a capacidade competitiva.

No Brasil, a rota mais utilizada pelas empresas para inovar tem sido a aquisição de máquinas e equipamentos, e a inovação dá-se preponderantemente em relação à própria empresa, sem caracterizar inovações em face de processos e produtos existentes no mercado.

Elevados custos para promover inovação, riscos econômicos excessivos e escassez de fontes de financiamento são as principais dificuldades apontadas pelas empresas brasileiras comprometidas com a inovação.

No campo dos instrumentos de apoio, ainda que tenha havido avanços nos últimos anos, as políticas públicas de incentivos fiscais, subvenções econômicas, compras governamentais e as externalidades geradas pelo sistema nacional de inovação ainda não são suficientemente desenvolvidas e articuladas.

## OS DESAFIOS

- Estimular a capacitação em inovação nas empresas industriais brasileiras.
- Criar um ambiente favorável à inovação.
- Consolidar a implantação do marco regulatório de fomento ao desenvolvimento industrial e tecnológico, em especial da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).
- Ampliar o acesso aos mecanismos de fomento da atividade inovativa por meio da difusão e implantação de instrumentos de financiamento e subvenção.
- Utilizar o poder de compra do Estado para estimular o desenvolvimento tecnológico nas empresas, seja na compra direta de fornecedores nacionais, seja no estabelecimento de requisitos de contrapartidas comerciais (*offsets*) em aquisições de produtos importados.
- Direcionar para as empresas os recursos dos instrumentos de fomento à inovação e ampliar a participação do setor privado no processo de decisão sobre a sua alocação, em particular nos Fundos Setoriais.

## O DIAGNÓSTICO

### INOVAÇÃO: PRINCIPAL CAMINHO PARA A PRODUTIVIDADE E ELEMENTO CENTRAL DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Fundamental para o aumento da produtividade das empresas, a inovação tecnológica gera expansão na participação nos mercados internos e externos e elevação da competitividade global, o que resulta na construção de bases mais favoráveis ao crescimento econômico.

Estudos recentes do Ipea revelam que **as empresas brasileiras com maior dinamismo exportador, maior empenho inovador – e que empregam mão-de-obra mais qualificada – são as que apresentam maior crescimento.**

Ao contrário da década anterior, o crescimento da produtividade da indústria brasileira, nesses últimos dez anos, tem sido medíocre, desempenho que reforça a necessidade de a inovação cumprir papel mais expressivo na estratégia empresarial brasileira.

### A TAXA DE INOVAÇÃO BRASILEIRA É MAIS BAIXA QUE A DE NOSSOS COMPETIDORES

No triênio 2001-2003, a taxa média de inovação da indústria brasileira – medida pelo número de empresas que implementaram produto e/ou processo tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado – foi de 33,3%.

Esse percentual, inferior à taxa de inovação dos países da OCDE – Alemanha (60%), Portugal (42%), França (40%), Itália (38%) e Espanha (37%) –, reflete a distância entre empresas industriais brasileiras e empresas dos países desenvolvidos.

No entanto, ao se examinarem as grandes empresas isoladamente, a taxa de inovação da indústria brasileira sobe para 72,5%, o que revela o quanto pequenas empresas estão distantes de qualquer iniciativa voltada para atividades inovativas.

### A INOVAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS TEM ESCOPO LIMITADO

A indústria brasileira é marcada por uma elevada heterogeneidade tecnológica. Nesse ambiente, são importantes tanto as inovações que geram ruptura, quanto as que representam melhorias incrementais com impacto relevante no valor do produto ou na produtividade da empresa.



**No Brasil, as inovações têm ocorrido preponderantemente em relação à própria empresa e não em relação ao mercado brasileiro.** Apenas 1,2% das empresas industriais implementou inovações de processo (inovação no setor), enquanto 2,7% realizaram inovações de produto (inovação no mercado nacional).

Ainda que melhorando sua posição relativa em face dos competidores diretos no mercado nacional, as empresas não estão introduzindo inovações que alterem substantivamente a forma de produzir do setor ou dos produtos existentes.

Quando se considera a introdução de inovações direcionadas para o mercado internacional, o percentual é ainda menos significativo.

Dados da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec) revelam ter aumentado a importância atribuída à aquisição de máquinas e equipamentos – 80,3% das empresas assinalaram como de média ou alta importância. Enquanto ações complementares à aquisição de bens de capital – como treinamento (54,2%) e projeto industrial (40%) – permanecem em segundo plano, atividades internas de pesquisa e desenvolvimento decresceram em importância, apesar do aumento verificado nos dispêndios realizados – 25,9% do total, nas grandes empresas.

No período 2001-2003, o esforço interno de P&D situou-se em 0,53% da receita líquida de vendas, e o investimento em atividades inovativas atingiu 2,46% – valores baixos e inferiores aos 3,84% registrados no triênio 1998-2000.

## **AS RESTRIÇÕES PARA INOVAR**

A capacidade de inovar das empresas depende da forma como os diferentes ativos – conhecimento do mercado, mão-de-obra qualificada, atividades de pesquisa e redes de relacionamento, entre outros – são gerenciados e do ambiente em que a empresa atua. Tudo isso pode ser estimulado mediante a implementação de políticas públicas de fomento e de suporte.

**O ambiente macro com baixo ritmo de crescimento, custos de capital elevados, forte tributação, obstáculos à operação ágil e flexível das empresas e educação de baixa qualidade não é propício à inovação.**

**Empresas brasileiras envolvidas com inovação atribuem suas maiores dificuldades aos elevados custos, aos excessivos riscos econômicos e à escassez de fontes de financiamento.** Em um patamar mais baixo, faz-se referência ainda à falta de pessoal qualificado e à falta de informação sobre tecnologia.

A própria empresa tem sido a principal responsável pelo desenvolvi-

mento da inovação mediante a utilização de recursos próprios. Ações de cooperação com outras empresas e institutos de pesquisa têm sido pouco relevantes. Menos de 20% das empresas utilizaram as diversas fontes de apoio do governo, fortemente concentradas no financiamento para compra de máquinas e equipamentos.

## É NECESSÁRIO APERFEIÇOAR O SISTEMA DE APOIO À INOVAÇÃO

No campo dos instrumentos governamentais de apoio e fomento à inovação, houve diversas iniciativas, entre as quais, destacam-se:

- lançamento da nova Política Industrial;
- aprovação da Lei de Inovação;
- reforma do regime de incentivos fiscais;
- implantação de novos instrumentos de financiamento no BNDES.

Além dessas bem-sucedidas iniciativas, foram criadas a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), instituições que se têm caracterizado como importante espaço de diálogo entre Governo e setor privado sobre a agenda de desenvolvimento industrial.

Apesar desses avanços, a política fiscal tem provocado o inoportuno contingenciamento de recursos destinados a fundos setoriais, o que tem limitado enormemente a capacidade de implementação de diversas iniciativas anunciadas na nova política industrial, a maioria das quais ainda não saiu do papel.

Some-se a isso a permanência de um quadro institucional anacrônico, confuso e mal coordenado, no qual persiste a superposição de atribuições, competências e tarefas entre órgãos de governo.

Em síntese, diante das dificuldades de operacionalização das medidas anunciadas, é natural que a Indústria esteja reticente quanto à eficácia dos instrumentos disponíveis em promover o fomento necessário à priorização da inovação tanto na estratégia de operação das empresas industriais como na estratégia de desenvolvimento do País.

É necessário acelerar a implantação de políticas de estímulo à inovação tecnológica – dando consistência e efetividade aos programas existentes –, bem como aprimorar os instrumentos de incentivos fiscais e de subvenção econômica, para ampliar o número de empresas beneficiadas e democratizar o acesso ao financiamento.

## QUADRO 10

### A nova Política Industrial

Do ponto de vista das políticas públicas, a adoção de uma política industrial representou importante passo. A PITCE incentivou a articulação dos instrumentos tradicionais de modernização industrial e comércio exterior, bem como procurou privilegiar o estímulo à inovação nas empresas.

Adicionalmente foram criadas novas instituições, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), complementando a ação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

A PITCE foi concebida para promover uma maior inserção do Brasil na economia global, consolidada pela maior agregação de valor às exportações, principalmente via aumento do conteúdo tecnológico dos produtos e serviços. Nesse contexto, alguns setores foram contemplados com a adoção de programas específicos, implementados pelas agências de fomento, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Industrial e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Embora, em sua essência, a política industrial e tecnológica aponte para a direção correta – realçando o papel da inovação como motor do desenvolvimento industrial sustentável –, os desafios para implantação ainda são grandes.

Em primeiro lugar, há o impacto das restrições fiscais sobre a capacidade de mobilização efetiva de recursos para operar os diversos instrumentos. Em segundo lugar, o desenho institucional escolhido, embora amplie a participação empresarial no processo de decisão, não foi suficiente para promover ampla redefinição do papel das instituições públicas, reorientando-as para as novas missões e desafios decorrentes da própria política.

Na verdade, as novas instituições somaram-se às já existentes – que, por sua vez, não foram reestruturadas com clareza quanto ao papel institucional de cada uma delas. Por exemplo, o CNDI tem superposições com outros conselhos da República, como o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), entre outros. Por fim, o macroambiente é desfavorável ao investimento no que tange à inovação e ao empreendedorismo.

Do ponto de vista da política macroeconômica, a taxa de câmbio e os juros limitam a eficácia dos instrumentos de financiamento e

aumentam a aversão ao risco empresarial. As dificuldades para iniciar um novo empreendimento e os complexos regulamentos também dificultam as atividades das pequenas empresas, em especial as de base tecnológica.

Nesse sentido, a PITCE revela-se mais como uma carta de intenções do que propriamente como uma política efetiva, baseada em instrumentos concretos e capaz de gerar comportamentos específicos (As exceções como os programas do BNDES Prosoft e Profarma são de limitado alcance). Apenas recentemente o Banco anunciou nova política operacional, que privilegia os investimentos em P&D nas empresas, mas limitada a um *funding* de R\$ 500 milhões – contra um orçamento anual acima de R\$ 60 bilhões.

Nos setores portadores de futuro, a PITCE promoveu ações esparsas e localizadas, sem maiores impactos. Não existem programas nacionais que integrem essas iniciativas, mesmo dentro do setor público. Na área de Biotecnologia, a nova Lei de Biossegurança – marco regulatório mais importante – apresenta divergências no âmbito do governo e sua implementação ocorre a passos lentos e em um ambiente de incertezas jurídicas. A legislação sobre o Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios da Biodiversidade passa também por um interminável processo de discussão no governo.

No campo da Nanotecnologia, após o impulso inicial de organizar a oferta de conhecimentos científicos e incentivar a discussão com o setor empresarial, as ações vêm sendo pulverizadas. No campo regulatório, há projetos em discussão no Congresso que criam uma institucionalidade semelhante à da Biossegurança. Caso aprovados, esses projetos podem retardar o processo de inovação empresarial neste campo.

No tocante aos instrumentos de política, a PITCE estimulou as agências de fomento a alterar em seus mecanismos de ação. No caso do acesso ao crédito, por exemplo, foram lançadas novas linhas de crédito com destaque para a nova política operacional do BNDES. Há uma grande expectativa quanto à capacidade de o Banco tornar essa linha acessível e atraente para as empresas, resultado que só poderá ser avaliado a partir de 2007.

Quanto aos incentivos fiscais, em parte redesenhados pela “Lei do Bem”, cabe ressaltar que os incentivos são restritos basicamente às grandes empresas, em particular quando utilizam o lucro real como base para abatimento de despesas de P&D. Devido às dificuldades de entendimento e de aplicação desses benefícios, ainda há dúvidas quanto a sua eficácia.

Outra legislação que ainda não se tornou efetiva é a Lei da Inovação. Embora regulamentada, a Lei necessita de incentivos concretos por parte do setor público para organizar e estimular comportamentos no âmbito das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs). Só dessa forma, os projetos de P&D entre empresas e instituições públicas desenvolver-se-ão na escala esperada. No caso da subvenção econômica – também prevista em lei –, não houve ainda a aplicação de recursos dos fundos setoriais destinados às empresas.

Outro campo relevante é o da modernização dos serviços tecnológicos: metrologia, normalização, avaliação da conformidade e propriedade industrial. É importante destacar alguns avanços na gestão e na recomposição dos quadros técnicos do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e do Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), bem como a realização de investimentos em infra-estrutura e modernização da gestão. Contudo, o sistema de suporte de Tecnologia Industrial Básica (TIB) às empresas é ainda modesto e está longe de cumprir um papel ativo no processo de inovação empresarial.

Outra área que necessita modernização é a de mercado de capitais, em particular nos programas de estímulo ao capital empreendedor. Os programas atuais não possuem a capilaridade necessária e as empresas de base tecnológica não encontram um ambiente adequado para seu financiamento. Ademais, não existe uma política de incentivo ao desenvolvimento de parques tecnológicos e incubadoras, o que dificulta o crescimento de empresas inovadoras em áreas de alto risco tecnológico.

Por fim, de forma complementar e convergente com a agenda de inovação, a Política Industrial precisa implantar programas específicos para a atração de investimentos estrangeiros e para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais, representando estes um caminho estratégico para a modernização e expansão das micro e pequenas indústrias. O apoio à modernização da gestão empresarial, focado no aumento da produtividade, e a consolidação de programas de fomento ao investimento completam a agenda prioritária da Política Industrial desejada.

## A AGENDA

### ■ **Considerando a necessidade de se acelerar a participação das empresas brasileiras na geração de inovações, as principais prioridades de políticas públicas devem concentrar-se na:**

- efetiva implantação dos diversos instrumentos previstos em leis recentemente aprovadas, tais como incentivos fiscais à inovação da Lei do Bem, subvenção econômica da Lei da Inovação e incentivos fiscais da Lei de Informática;
- implantação das medidas de estímulo aos setores prioritários e portadores de futuro da PITCE;
- aprimoramento de marcos regulatórios favoráveis à inovação nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia e energias alternativas;
- focalização na empresa da aplicação dos recursos dos Fundos Setoriais, acompanhada da ampliação da participação empresarial no processo de decisão quanto à alocação desses recursos;
- disseminação e operacionalização da nova política de financiamento do BNDES à inovação;
- aprimoramento da participação empresarial no CNDI, CCT e Conselho de Administração da Finep e da ABDI.

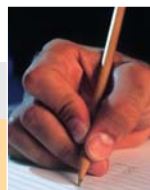
### ■ **Por ser tarefa de longo prazo, o aprimoramento do Sistema Nacional de Inovação não se esgota nas iniciativas prioritárias.**

### ■ **Sem um planejamento adequado da infra-estrutura pública de pesquisa e a formação de quadros qualificados, não será possível alcançar os resultados desejados.**

### ■ **Embora o contexto atual demonstre haver oportunidades setoriais e tecnológicas para países em desenvolvimento, os obstáculos não são triviais. Nesse sentido, sugere-se a seguinte agenda complementar às prioridades:**

- redução dos custos que envolvem o risco da inovação nas empresas, por meio de incentivos fiscais e uso da **subvenção direta** para o setor privado, como mecanismo indutor das atividades de P&D;

- inserção de competências de P&D em áreas estratégicas, por meio de uma política de **encomendas públicas** de desenvolvimento tecnológico em áreas críticas do ponto de vista social, econômico e ambiental;
- ampliação do **acesso ao crédito**, em especial para as pequenas e médias empresas, reduzindo as exigências de garantias e aumentando o *funding* disponível;
- aprimoramento dos programas e atividades vinculados à **Tecnologia Industrial Básica**, tais como:
  - a. Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade (PBAC);
  - b. Programa Brasileiro de Normalização (PBN);
  - c. Programa de Modernização da Infra-estrutura de TIB;
  - d. Programa de estímulo à demanda empresarial, segundo modelo do bônus metrologia;
  - e. escritórios de propriedade intelectual.
- implantação de uma política de **modernização e ampliação do mercado de capitais**, na qual devem ser focados:
  - a. reforço do Programa Inovar;
  - b. busca de uma maior articulação com o BNDES;
  - c. reforço e desenvolvimento de políticas de investimento voltadas para pequenas e médias empresas.
- ampliação da participação empresarial nos diversos fóruns de decisão de políticas industriais e tecnológicas.



## A QUESTÃO

O baixo nível educacional da força de trabalho é um dos principais limitadores do crescimento do Brasil. Com a aceleração da taxa de inovação tecnológica mundial, possuir mão-de-obra educada – capaz de absorver e melhorar as novas tecnologias – é crucial para o desenvolvimento econômico do País.

Nos últimos anos, o Brasil apresentou desempenho significativo na busca pela universalização da educação básica e no aumento do nível educacional da população.

Não obstante, o Brasil focou seu esforço no lado quantitativo da educação e se esqueceu do qualitativo. Essa é a principal justificativa para o baixo efeito do crescimento do nível de escolaridade dos trabalhadores sobre a produção.

O País tem o desafio de concluir o processo de universalização da educação básica e, sobretudo, melhorar a qualidade da educação, equiparando-a aos níveis dos países desenvolvidos.

## OS DESAFIOS

- Aumentar os investimentos em educação.
- Universalizar a educação básica com qualidade.
- Eliminar o analfabetismo funcional.
- Definir as políticas e instrumentos necessários para melhorar a qualidade da educação no País.
- Criar uma política educacional de Estado, compromissada com metas de longo prazo.
- Criar um ambiente que estimule a busca pela educação continuada ao longo da vida.





## O DIAGNÓSTICO

### EDUCAÇÃO: UM DOS PRINCIPAIS COMBUSTÍVEIS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O produto de um país cresce em razão tanto do aumento dos fatores produtivos – trabalho, capital, recursos naturais – como da maior produtividade desses fatores. Como o crescimento dos fatores produtivos é limitado, o crescimento sustentado da produção depende, em síntese, do aumento contínuo da produtividade dos fatores.

O crescimento da produtividade dos fatores depende, por sua vez, do nível educacional da população. A educação é uma das vertentes fundamentais para o crescimento da economia, seja pelo efeito direto sobre a melhoria da produtividade do trabalho – formação de trabalhadores mais eficientes, capital humano – seja pelo aumento da capacidade do país de absorção e geração de novas tecnologias.

---

**A taxa de crescimento de um país depende da capacidade de absorver e desenvolver novas tecnologias, o que é determinado pelo nível educacional de sua população.**

---

**A educação permite ao trabalhador aprender com maior facilidade e desenvolver métodos de trabalho mais eficientes e criativos.**

Em uma sociedade onde as mudanças tecnológicas ocorrem cada vez mais rápidas, a capacidade de aprendizado é fundamental para o crescimento. Os trabalhadores precisam estar aptos a se adaptar a um cenário de contínuas mudanças, o que exige aprendizado e aquisição de novas habilidades durante toda a vida.

A educação não só é importante para o uso de novas tecnologias como é insumo indispensável para sua criação. Sem uma população com alto nível de escolaridade, um país não consegue passar do estágio de apenas absorvedor de novas tecnologias para criador e, conseqüentemente, acelerar seu crescimento.

---

**Sem o compromisso com a educação permanente, o País não será capaz de evoluir.**

---

No mundo atual, dada a velocidade de criação de novas idéias, o país com baixo nível educacional – cuja população não está apta a absorver o novo conhecimento na velocidade em que é criado – acaba ficando para trás.

---

**Embora necessária, a Educação não é suficiente para promover o crescimento econômico.**

---

Ainda que o forte crescimento no nível educacional da população tenha sido componente essencial para o sucesso de algumas economias – como, por exemplo, no caso dos Tigres Asiáticos –, não se pode dizer que a educação assegure automaticamente o crescimento.

Há casos de países com elevado nível educacional, como Cuba e Argentina, mas que apresentam baixos índices de crescimento.

O crescimento econômico é determinado por um conjunto de fatores, entre os quais a educação. Para crescer, é preciso haver investimento tanto em capital físico como em capital humano. Para haver investimento, é necessária a existência de ambiente econômico-institucional que estimule o investimento.

Educação é investimento e, como todo investimento, envolve custo e risco. Se o ambiente econômico-institucional for estimulante à educação, o trabalhador acreditará valer a pena investir no seu futuro, reservando parte de seu tempo ao aprendizado – período em que poderia exercer qualquer outra atividade e auferir renda – na certeza de que seu investimento resultará em ascensão social, obtenção de melhores empregos e conseqüente elevação de renda e poder aquisitivo.

A motivação para o aprendizado implica uma clara troca de renda presente por renda futura. Caso as perspectivas não sejam favoráveis, essa troca não se realiza.

O País deve proporcionar os incentivos necessários para incutir na sociedade a idéia de crescimento individual, como resultante da busca pelo conhecimento. Assim, uma boa política educacional deve estar conjugada a crescimento econômico, de modo que se criem ambientes de trabalho propícios ao uso das competências adquiridas.

**Da mesma forma que a invenção só gera aumento de produtividade após o uso, a educação também só gerará retornos se encontrar ambiente propício para ser posta em prática.** De que serve qualificar um trabalhador se o mercado de trabalho não disponibiliza funções compatíveis com o nível adquirido? Nem o indivíduo conseguirá aumentar sua renda, nem a sociedade poderá beneficiar-se do investimento feito nesse trabalhador e assim tornar-se mais produtiva.

---

**A política educacional deve estar em sintonia com as demais políticas de desenvolvimento econômico e com as necessidades do País. Caso contrário, ela terá poucas possibilidades de sucesso.**

---

## **EDUCAÇÃO SEM QUALIDADE: POUCO EFEITO SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO**

O Banco Mundial, junto com outras instituições internacionais, têm patrocinado ações no sentido de universalizar a educação básica mundial – alcançar a taxa de 100% das pessoas com a educação básica completa – até 2015.

---

**Investimentos educacionais, com vistas ao aumento da inserção social, serão sempre muito bem-vindos. Porém, sem que se invista simultaneamente em qualidade, os efeitos sobre o crescimento continuarão sendo pouco significativos.**

---

O Brasil tem dedicado seus melhores esforços, com vistas ao aumento das taxas de escolaridade – em especial, na década de 90, período em que houve extraordinária aceleração na matrícula escolar em todos os níveis.

Atualmente o País está bem próximo de atingir as metas mundiais. Nossa taxa de escolaridade líquida – determinada pela razão entre o número de pessoas matriculadas, com a idade apropriada de cada ciclo, e a parcela da população de faixa etária correspondente àquele ciclo – já chegou a expressivos 94% (PNAD, 2002).

Ocorre que a melhoria do nível de escolaridade da população economicamente ativa não resultou em ganhos de produtividade. Estudo recente (Rodrigues, 2004) estima que, entre 1980 e 1999, o estoque de capital humano – construído com base no nível de escolaridade e nos anos de experiência da força de trabalho – mais que dobrou, enquanto o produto interno bruto aumentou em menos de 50%. Esse pífio resultado pode ser atribuído à má qualidade da educação.

**Pesquisas efetuadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) mostram que a qualidade da educação brasileira está muito abaixo do que seria esperado.** Alunos da quarta série do ensino fundamental apresentam, em média, desempenho em português e matemática que seria esperado para alunos da segunda série. Alunos da terceira série do ensino médio têm o desempenho esperado para a oitava série do ensino fundamental, quadro que se vem agravando a cada ano.

Em 2003, os estudantes brasileiros apresentaram um dos piores desempenhos nos testes realizados pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa).

O Pisa, programa coordenado pela OCDE, constrói indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos nas áreas de leitura, matemática e ciências. Entre 41 países, o Brasil ficou em último lugar em matemática, penúltimo em ciências e antepenúltimo em leitura.

A alfabetização brasileira é falha, o que gera conseqüências negativas em todo o processo educacional. O Saeb classificou mais da metade dos alunos da quarta série como analfabetos funcionais. Pesquisas recentes mostram três quartos dos adultos nesse estágio, indivíduos que tiveram a chance de freqüentar a escola por vários anos, mas que pouco proveito puderam tirar dessa experiência.

**Assinar o nome e ler frases muito simples não impactam positivamente a produtividade da economia.** O resultado de nosso baixo nível educacional faz com que a grande maioria da população economicamente ativa se veja inabilitada para operar em uma economia moderna, em que as competências de expressão escrita estão intimamente imbricadas com o desempenho profissional, mesmo em ocupações manuais.

No Brasil, o investimento público em educação, como proporção do PIB, está acima da média mundial. Não obstante, **para um país com o déficit educacional do Brasil, o volume investido ainda é muito baixo.**

Cabe ressaltar, contudo, que o problema não é apenas falta, mas principalmente má gestão de recursos – priorização da alocação de acordo com metas quantitativas e concessão de privilégios à educação superior.

---

**O investimento deve estar voltado para a educação de qualidade – principalmente à educação básica de qualidade. Colocar mais recursos no sistema educacional brasileiro sem alterar substantivamente a destinação desses recursos é o mesmo que premiar a ineficiência e jogar dinheiro fora.**

---

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi medida importante para garantir a aplicação dos recursos. Cabe ressaltar, contudo, que a atuação do Fundef restringe-se apenas ao ensino fundamental.

Por isso, é importante a aprovação do projeto, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O projeto amplia o alcance do Fundef à educação infantil e ao ensino médio, privilegiando, dessa forma, a educação básica como um todo.

**A melhoria da qualidade da educação no Brasil requer a construção de um sistema de mensuração e avaliação de qualidade para todos os níveis:** básico, superior e pós-graduação, incluindo definição de metas, acompanhamento de processos e cobrança de resultados.

Os recursos devem ser distribuídos considerando-se, prioritariamente, a eficiência das instituições. Instituições e professores com bom desempenho devem ser premiados e valorizados. É importante ressaltar que essa é uma política de longo prazo e não de governo. Não se pode ficar mudando os sistemas de acompanhamento e controle a cada governo.

O Estado deve ainda desenvolver ações de conscientização dos pais quanto à importância da educação e de sua participação na educação de seus filhos. A experiência mexicana da Telesecundária – programa de estímulo à participação dos pais no processo educacional – é um dos exemplos bem-sucedidos de gestão do Estado no processo.

---

**É preciso valorizar as associações de pais e mestres na gestão dos recursos e definições das estratégias educacionais, além de conscientizar professores e diretores de escolas quanto à importância da participação dos pais.**

---

**O bom desempenho dos alunos depende da qualidade dos investimentos em infra-estrutura escolar.** Vários estudos retratam a relação positiva entre infra-estrutura e eficiência da educação. No Brasil, 73% das escolas públicas do ensino fundamental não dispõem sequer de uma biblioteca e menos de 10% têm acesso à Internet.

A deficiência é tão grande que, como citado por Loschpe (2004), mesmo melhorias simples como limpeza, instalação de banheiros, energia elétrica, compra de carteiras, cadeiras e lousas geram ganhos significativos em termos de eficiência na educação.

A deficiência de formação, que vem desde o ensino fundamental, também se reflete nos professores. Como resultado, aqueles que deveriam quebrar o ciclo vicioso da má educação trazem deficiências crônicas de formação acadêmica a ponto de não dominarem os conceitos básicos de sua profissão.

---

**É preciso que se desenvolva um sistema de capacitação do educador, associado a um sistema de acompanhamento, metas e benefícios que incentive a capacitação e premie e valorize os professores com base em resultados.**

---

## **EDUCAÇÃO BEM DISTRIBUÍDA FAVORECE CRESCIMENTO ECONÔMICO**

A distribuição educacional do Brasil é desigual. O País tem quadros de bom nível, mas a média de escolaridade da maioria da população é inferior a sete anos, o que pode ser considerado muito pouco, em especial se levarmos em conta a baixa qualidade do que é oferecido.

Por não seguir critérios de planejamento e qualidade, a expansão quantitativa adotada no País acaba por penalizar ainda mais a população de baixa renda. Baixa qualidade da educação exige mais tempo na escola, o que aumenta o custo de oportunidade da educação, desestimulando aqueles com menos recursos.

A defesa do foco na qualidade pode levar a uma discutível política seletiva, que propõe a troca de uma educação básica para todos por uma educação de qualidade e de nível elevado para poucos. Como

parte dessa política, em vez de se buscar universalizar a educação básica, os recursos seriam empregados na qualificação de parte da população, visando tão-somente a criar “ilhas” de conhecimento.

Segundo Johnes (2006), estudos recentes evidenciam que o efeito da desigualdade educacional sobre o crescimento econômico é negativo. Uma política educacional que vise ao crescimento econômico não deve ser focada em benefícios concedidos unicamente à elite.

---

**A defesa pelo foco na qualidade não deve ser confundida com o abandono da universalização. O que se defende é a busca da universalização com qualidade. Já o nível educacional que se deve priorizar dependerá da situação atual e do grau de desenvolvimento de cada região do País.**

---

Pesquisa feita nos Estados Unidos (citada em Moura e Castro, 2006), comparando investimentos em educação realizados em diferentes Estados, mostra que, nos Estados mais pobres, melhores resultados são alcançados quando se investe na melhoria da educação básica, quando essa é deficiente.

Já nos Estados avançados – onde o ciclo de oferecimento de educação de qualidade aos níveis de educação básica já se completou – o crescimento está estatisticamente associado a investimentos em mão-de-obra altamente qualificada, no caso, cursos de pós-graduação e investimentos em ciência.

Em suma, a pesquisa conclui que o investimento em educação deve ser adaptado às necessidades regionais. Nas regiões mais avançadas, o investimento deve estar voltado para a Educação Superior e pós-graduação, enquanto, nas mais atrasadas, o foco deve ser a melhoria da educação básica.

**A desigualdade educacional é também alimentada pela má alocação dos recursos destinados à educação.** “Os universitários de instituições públicas representam menos de 2% das matrículas da educação do Brasil, mas recebem 29% dos gastos públicos destinados à educação” (Ioschpe, 2004).

Segundo dados da OCDE e Unesco/WEI, o governo brasileiro gasta US\$ 13,6 mil por aluno da Educação Superior contra US\$ 9,2 mil dos países da OCDE. No caso do ensino fundamental, os gastos brasileiros por aluno são de apenas US\$ 956 contra US\$ 4.148 da OCDE.

Os universitários concentram-se, em sua maioria, nos extratos mais elevados de renda. Assim, é justo concluir que a prioridade dada a esse tipo de educação acaba por reforçar a desigualdade educacional e econômica do País.

Como os recursos são limitados, deve-se dar prioridade à educação

básica. **O fim da Educação Superior (ensino universitário) pública gratuita, com o repasse dos recursos poupados para a educação básica, é uma medida de justiça social e eficiência.**

---

**Da forma como está desenhado, o sistema educacional brasileiro beneficia a população de renda mais elevada, o que só faz aumentar a desigualdade educacional e social do País.**

---

Para facilitar a entrada de alunos de baixa renda nas universidades, é preciso melhorar a educação básica pública e criar um sistema de bolsas baseado na renda e, principalmente, no desempenho. Para isso, é preciso redirecionar os recursos, que são escassos, para a educação básica.

Por sua vez, a busca por financiamento e a disputa por alunos estimularão as universidades a se tornar mais eficientes; a prover educação de qualidade; a direcionar sua grade de cursos e respectivas ementas para atender às demandas do mercado e às necessidades do País.

A educação superior deve obedecer às leis do mercado no sentido de atendimento da demanda e na busca pela qualidade e pela eficiência.

**O financiamento público da Educação Superior deve pautar-se por critérios e indicadores objetivos de desempenho e qualidade, tais como:**

- número de matrículas e concluintes;
- publicações e patentes;
- resultados positivos de avaliação de cursos;
- relação entre número de alunos e número de docentes;
- programas de extensão com avaliação de impacto;
- formas diferenciadas de captação de recursos, com pagamento direto pelos alunos com base em parâmetros socioeconômicos.

Como forma de estimular a pesquisa e promover ações de inovação, **deve-se estreitar a interação universidade-empresa, principalmente no campo da pesquisa colaborativa.**

Enquanto nos países desenvolvidos o setor produtivo responde por mais de 70% do investimento em pesquisa e desenvolvimento, no Brasil esse percentual está próximo dos 40%, reflexo do distanciamento empresa/universidade.

No que concerne à Educação Superior, merecem destaque os cursos de engenharia. Mais ainda que os demais trabalhadores, os engenheiros precisam ser capazes de promover profundas transformações em suas

habilidades. Para enfrentar as seguidas mudanças tecnológicas, as empresas estão cada vez mais dependentes desses profissionais.

Diversos países estão discutindo a modernização da educação em engenharia. O Brasil não pode ficar à margem desse processo. Recentemente, a CNI lançou um conjunto de propostas – **Inova Engenharia** – que foca nos dois pontos críticos para a Educação Superior e o desenvolvimento tecnológico do País: a formação de engenheiros e a cooperação das empresas com as instituições de pesquisa e Educação Superior.

## **BAIXO INCENTIVO À EDUCAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONALIZANTE GERA DISTORÇÃO NA OFERTA DE CAPITAL HUMANO**

**Para prover ganhos individuais e sociais, a educação precisa ser focada em áreas em que haja demanda por parte da economia e o conhecimento adquirido possa efetivamente ser posto em prática.** Uma questão antiga na educação brasileira é a pouca atenção dispensada pelos governos à Educação Técnica.

A maior destinação de recursos nessa área não só propiciará o aumento da taxa de retorno da educação, como também possibilitará a redução das desigualdades educacional e econômica.

Nos Estados Unidos, em cinqüenta anos, a proporção de posições na força de trabalho que requer formação superior de quatro anos permaneceu mais ou menos constante – em torno de 20%.

Contrastando com esse quadro, a necessidade de posições técnicas de nível pós-secundário passou de 15% para 65%. Não surpreende, portanto, que de cada três alunos que entram em cursos pós-secundários apenas um deles esteja também matriculado em cursos seqüenciais de quatro anos (Moura e Castro, 2006).

**No Brasil, a proporção de alunos matriculados em cursos superiores de tecnologia e seqüenciais não atinge 10% da matrícula total no ensino superior.** As universidades brasileiras, ainda que tenham estratégias diferenciadas, estão por força de lei comprometidas com o trinômio ensino-pesquisa-extensão. Esse comprometimento funciona como uma camisa de força e dificulta o crescimento da oferta de cursos superiores de tecnologia e seqüenciais.

---

**O País não só provê pouco incentivo ao ensino médio profissionalizante, como também dificulta o desenvolvimento de cursos superiores de tecnologia e seqüenciais.**

---

A Educação Técnica profissionalizante privada também deve ser estimulada pelo governo. A oferta de trabalhadores técnicos é essencial para a absorção de novas tecnologias, bem como para o aumento da produtividade das empresas. Hoje, há um déficit de profissionais qualificados devido a incentivos culturais e econômicos artificiais em favor



do curso superior de quatro anos, o que tem levado um contingente elevado de estudantes para as áreas de ciências humanas e sociais.

## A EDUCAÇÃO PRECISA TORNAR-SE PRIORIDADE EFETIVA

A Educação é cada vez mais valorizada no Brasil. Os principais atores sociais – famílias, governos, trabalhadores e empresários –, embora reconheçam sua importância para o desenvolvimento econômico e social do País, ainda estão distantes de assumir a educação como prioridade nacional.

**Apesar de importante, a educação ainda não é considerada prioridade real.** Faltam na sociedade brasileira ações organizadas de monitoramento e cobrança, o que facilita a velha retórica de que “é preciso valorizar a educação”, sem a contrapartida de investimentos e ações efetivas de melhoria postos em prática.

---

**Nosso principal desafio é fazer com que a educação se torne, efetivamente, uma prioridade do País, tendo como foco a Educação Básica. O Brasil precisa concluir o processo de universalização e, sobretudo, melhorar a qualidade da Educação Básica.**

---

Não existe modelo único para sair desse impasse, mas indiscutivelmente o Brasil tem plenas condições financeiras, humanas e tecnológicas para superar esse quadro.

Os exemplos bem-sucedidos das melhores práticas educacionais no Exterior comprovam a viabilidade de enfrentar esse enorme desafio. Há pouco mais de 30 anos, Chile, Coréia do Sul, Irlanda e Espanha apresentavam panoramas semelhantes ao brasileiro. A seriedade e a continuidade das políticas públicas, aliadas à cobrança firme da sociedade e o papel insubstituível das famílias, asseguraram o êxito educacional daqueles países.

O longo tempo de maturação de uma política voltada para a Educação Básica não permite que todos os esforços sejam voltados para essa área; é necessário que também se invista na Educação Superior.

Ademais, não se pode desconsiderar que o País já conquistou a excelência na educação avançada, com um ensino de pós-graduação e um corpo de professores universitários e pesquisadores de nível internacional. Faz-se necessária uma política que permita expandir essas ilhas e aumentar o acesso, com a melhoria da Educação Básica.

## A AGENDA

- **Aumentar e melhorar os investimentos em educação.**
- **Aprovar a criação do Fundeb.**
- **Construir um sistema de mensuração e avaliação da qualidade da educação para todos os níveis e modalidades: básico, profissional e superior.**
- **Estimular a participação dos pais no processo educacional.**
- **Investir em infra-estrutura/manutenção das escolas.**
- **Capacitar e valorizar o desempenho dos professores.**
- **Definir novos sistemas de financiamento para as Universidades.**
- **Distribuir recursos para a educação superior com base no desempenho.**
- **Estimular a interação universidade-empresa, sobretudo no que tange à pesquisa colaborativa.**
- **Transformar o programa Inova Engenharia em uma ação de Estado.**
- **Fortalecer a educação profissional.**
- **Estimular o ensino técnico pós-ensino médio – cursos superiores de curta duração, de tecnologia e seqüenciais.**
- **Estimular a educação continuada dentro e fora do ambiente de trabalho.**





### A QUESTÃO

As exportações vêm sendo o motor da economia brasileira desde 2001. A contribuição das vendas externas para o crescimento do PIB saltou de 0,7 ponto percentual, em 1999, para 2,9 pontos percentuais, em 2004. No ano passado, esse percentual registrou pequena queda, mas ainda assim as exportações mantiveram-se como a principal fonte de dinamismo da economia.

Desde 2004, o ritmo de crescimento das quantidades exportadas vem se reduzindo. Essa perda de dinamismo é reflexo do processo de valorização da taxa de câmbio que prejudica a rentabilidade das exportações. Essa rentabilidade caiu mais de 25% entre 2003 e 2005 e continua em trajetória de queda em 2006.

A continuidade do processo de valorização da taxa de câmbio e as tendências em curso no cenário internacional – como, por exemplo, a emergência da China como potência comercial – já estão trazendo impactos negativos sobre o desempenho exportador.

É preciso adotar medidas de política comercial que promovam ganhos de competitividade, de modo que compense os efeitos adversos dessas tendências.

Além dos permanentes esforços empresariais na busca de produtividade e eficiência, essas políticas devem envolver melhoria das condições domésticas de competitividade, política cambial coerente com a estratégia exportadora, negociações para a melhoria das condições de acesso a mercados externos e promoção comercial dos produtos brasileiros em mercados relevantes.

### OS DESAFIOS

- Melhorar as condições do ambiente doméstico em que as empresas atuam, promovendo ganhos de competitividade sistêmica, que permitam reforçar a rentabilidade das exportações.
- Promover a atualização da legislação cambial de modo que elimine as distorções atuais que favorecem a manutenção de uma taxa de câmbio valorizada.
- Identificar os instrumentos adequados de política comercial para impulsionar as exportações brasileiras em diferentes mercados.
- Definir com clareza o papel dos acordos regionais na política comercial brasileira.
- Dar foco à agenda de negociações comerciais, definindo as iniciativas prioritárias para melhoria das condições de acesso.
- Elaborar estratégia para lidar com ameaças e oportunidades, resultantes da emergência da China na economia mundial.
- Rever as estratégias brasileiras em relação ao Mercosul.
- Rever a estrutura institucional do comércio exterior brasileiro, tornando-a mais ágil e adequada aos objetivos prioritários de aperfeiçoar o ambiente doméstico e melhorar as condições de acesso dos produtos brasileiros aos mercados externos.

## O DIAGNÓSTICO

As exportações brasileiras tiveram desempenho medíocre na década de 90. A reação veio no triênio 2002-2004, estimulada principalmente pela nova desvalorização da taxa de câmbio real, em 2002, e pelo dinamismo da demanda externa – ocorrido especialmente em alguns mercados relevantes como os Estados Unidos e a China. A queda da demanda doméstica e a adoção de algumas medidas de estímulo às exportações (tais como desoneração fiscal e promoção comercial) também contribuíram para a melhoria do desempenho exportador.

**O boom exportador dos últimos anos levou a relação exportações / PIB a alcançar 16%, em 2004, contra apenas 9%, em 1999.** Nesse novo patamar, o desempenho das exportações passa a ter impactos significativos sobre o nível de atividade da economia como um todo. A contribuição das exportações para o crescimento do PIB cresceu de 0,7 ponto percentual, em 2001, para 2,9, em 2004, caindo para 2,1, em 2005. Durante todo esse período, a contribuição das exportações superou a contribuição da demanda interna.

**Desde 2004, no entanto, o ritmo de crescimento do volume exportado vem se reduzindo, devido, em grande parte, à apreciação cambial e à redução da rentabilidade das exportações.** Ainda que o crescimento dos preços de exportação tenha compensado a apreciação cambial, em termos de exportações totais, as implicações da valorização do real já se fazem sentir no desempenho exportador da indústria de transformação.

**Boom exportador não reduz a necessidade de reforçar-se a política de comércio exterior.** Processos em curso no cenário internacional – como a emergência da China, as dificuldades vividas pelo multilateralismo e pelo Mercosul – indicam claramente a necessidade de discussão quanto a políticas na área de comércio exterior.

**A dinâmica exportadora, desencadeada há apenas quatro anos, não pode ser interrompida.** A contribuição das exportações para o crescimento da economia brasileira já foi mais do que demonstrada, razão pela qual a política de comércio exterior deve ser priorizada.

### UMA NOVA POLÍTICA COMERCIAL

O Brasil deve desenvolver uma política comercial coerente e multidimensional, que contemple:

- melhoria do ambiente regulatório doméstico em que as empresas desenvolvem suas atividades exportadoras: desburocratização das exportações, desoneração tributária, melhoria das condições da infra-estrutura de exportação, aperfeiçoamento de mecanismos de financiamento;
- adoção de iniciativas orientadas para garantir condições favoráveis de acesso a mercados para as exportações brasileiras: negociação de acordos comerciais com parceiros relevantes, implementação de ações de promoção comercial articuladas e voltadas para resultados econômicos;
- aperfeiçoamento da estrutura institucional em que se formula e implementa a política de comércio exterior, que atenda aos requisitos de eficácia e de legitimidade.

## O AMBIENTE DOMÉSTICO DA ATIVIDADE DE EXPORTAÇÃO

O forte crescimento do comércio exterior brasileiro, nos últimos anos, tem contribuído para evidenciar as deficiências do ambiente doméstico que as empresas adotam e em que implementam suas decisões de exportação.

Ganhos de competitividade das empresas e aumento dos preços internacionais dos produtos exportados permitiram compensar parcialmente estas deficiências, situação que muda radicalmente com a apreciação cambial registrada nos últimos dois anos.

## CUSTOS GERADOS PELA BUROCRACIA

**Pesquisas realizadas pela CNI identificam a burocracia aduaneira como o principal entrave à expansão das exportações**, diagnóstico reforçado por pesquisas comparativas internacionais do Banco Mundial/IFC. Essas últimas indicam que os tempos de processamento das atividades de exportação e importação no Brasil são significativamente superiores aos da média internacional.

---

**Os tempos da aduana são um entrave à competitividade, porque geram ineficiências e custos em cadeia, dificultam o planejamento da produção e elevam a necessidade de capital de giro das empresas.**

---

A soma desses obstáculos, além de afetar negativamente as empresas que operam com comércio exterior, desestimula a atração de investimentos dependentes de fluxos rápidos e previsíveis de entrada e saída de insumos e mercadorias.

Ainda assim, o número de instâncias tem crescido. O crescimento e a diversificação das exportações brasileiras atraíram a atenção de órgãos ligados a diferentes ministérios, que criam normas e exigem novos pro-

cedimentos, o que só faz onerar ainda mais o processo de exportação, dificultando o cumprimento de prazos exigido pelos clientes no exterior.

O bom desempenho exportador também pressiona as precárias condições da infra-estrutura portuária e de transportes. Sem os investimentos necessários, o maior movimento comercial evidenciou as deficiências do sistema de transportes no Brasil.

## **TRIBUTAÇÃO: A DESONERAÇÃO QUE NÃO DESONERA**

**Na área tributária, ocorreram nos últimos anos alguns avanços no processo de desoneração das exportações.** Os problemas de acumulação de crédito, no entanto, persistem e se agravaram.

A falta de recursos orçamentários para compensação aos Estados pela isenção do ICMS nas exportações tem gerado focos de tensão e de preocupação crescentes para as empresas exportadoras, que acumulam créditos não ressarcidos ou que sofrem atrasos nos ressarcimentos a elas devidos, o que gera ônus financeiro e reduz a rentabilidade de suas atividades.

O problema vem se agravando. Em vários Estados, as empresas vêm tolhidos seus direitos de ressarcimento – ou até de utilização desses créditos – quer pela criação de normas restritivas ao reconhecimento dos créditos, quer pelo simples retardo no cumprimento da obrigação de promover o ressarcimento.

Essa situação desestimula o aumento das exportações, principalmente no caso de empresas que têm o custo de matérias-primas como componente substancial para cálculo final do preço de seus produtos. A situação é paradoxal: quanto mais exportarem, mais dificuldades as empresas terão para utilizar os créditos que lhe pertencem.

É urgente uma solução permanente para o problema. Caso nada seja feito, corremos o risco de inviabilizar a atividade de alguns segmentos exportadores, importantíssimos para o País.

---

**O ressarcimento é direito constitucional inalienável, que necessita de regulamentação definitiva; não deve estar sujeito a re-discussões anuais sobre a disponibilidade de recursos.**

---

Oportuno lembrar que a Lei Kandir, ao desonerar as exportações e os investimentos, no que diz respeito ao ICMS, apenas colocou a tributação brasileira em sintonia com a prática internacional de não exportar impostos.

Algumas propostas têm sido apresentadas no sentido de tornar automático o uso do direito de créditos das empresas, mediante a liquidação direta, por parte da União, em favor dos credores efetivos – que são as empresas exportadoras contribuintes.

Em princípio, a compensação poderia ser feita pela federalização dos créditos acumulados do ICMS decorrentes de exportações, com a possibilidade de:

- utilização integral desses créditos no pagamento de tributos federais; ou
- aceitação, pela União, de certificados de crédito expedidos pelos Estados para pagamento de tributos federais.

O fundamental, nesse caso, é que enquanto o novo sistema não for implantado – o que requererá um período de transição –, permanecem em vigor os atuais instrumentos de desoneração fiscal, dos quais a Lei Kandir é a expressão maior.

## CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO

O sistema público de financiamento às exportações consolidou-se, nos últimos dez anos, com a participação ativa do BNDES e a criação de alguns mecanismos de seguro de crédito e de garantias contra riscos comerciais e políticos na exportação.

No entanto, **o sistema ainda pode ser aperfeiçoado**: de um lado, é possível melhorar as condições de acesso das empresas de menor porte aos recursos disponíveis; de outro, é necessário ampliar o escopo dos mecanismos de garantia de crédito à exportação, viabilizando inclusive maior contribuição de recursos não públicos à tarefa de financiar as exportações.

No que se refere à oferta de crédito de exportação às empresas de pequeno porte, embora alguns avanços tenham sido registrados nesse campo, pela atuação do Banco do Brasil como gestor do Proex-Financiamento, o sistema ainda deixa a desejar.

Medida relevante nesta área seria estender a autorização para que o Banco do Brasil aplique recursos do Proex no financiamento de micros, pequenas e médias empresas, o que induziria o ingresso e a permanência dessas empresas na atividade exportadora. Hoje, a autorização é restrita à fase de comercialização, à etapa de produção destinada ao exterior, com respaldo do Fundo de Garantia das Exportações (FGE). Isto requereria adaptar a atual legislação do FGE, que veda a cobertura de riscos comerciais em operações de prazo inferior a dois anos, justamente a faixa em que mais operam as micro, pequenas e médias empresas.

Por outro lado, no caso de exportação de bens de maior valor agregado, que demandam financiamentos de longo prazo a taxas de juros internacionais, o sistema público de financiamento à exportação ainda se apresenta incerto, devido às limitações orçamentárias do Proex e à insuficiência de recursos disponíveis para garantir este tipo de operação. Neste caso, é necessário viabilizar a ampliação do escopo do Fundo de Garantia das Exportações e de outros mecanismos de garantia das operações de



longo prazo, de forma que permita inclusive a atração, para este tipo de operações, de recursos do sistema financeiro privado a custos competitivos internacionalmente.

---

**A capitalização e a ampliação do escopo de abrangência do Fundo de Garantia das Exportações facilitaria a atuação do BNDES, permitindo ao Banco atuar como agente de política pública sem comprometer resultados financeiros.**

---

## OS CUSTOS DA LEGISLAÇÃO CAMBIAL

A adoção do regime de taxas de câmbio flutuantes no Brasil trouxe benefícios importantes para a condução da política macroeconômica. Entretanto, a legislação cambial vigente no Brasil ainda impõe uma série de distorções que tem impactos sobre a formação das taxas de câmbio de mercado. Restrições como a proibição de compensação cambial, fixação de prazo para a comprovação de cobertura cambial e controles e procedimentos remanescentes de regulação antiga aumentam os custos das transações cambiais e distorcem a formação dos preços no mercado cambial.

**A legislação cambial deve ser adequada ao regime de câmbio flutuante.** Propostas contidas no PLS nº 32/2006 contribuem para a eliminação de algumas distorções hoje existentes nas operações cambiais. É importante dar celeridade à tramitação desse Projeto, que visa modernizar a legislação cambial.

## NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS PARA ACESSO AOS MERCADOS

**O recente desempenho exportador não foi favorecido pela participação do Brasil nas negociações comerciais,** uma vez que nenhum dos acordos firmados pelo Brasil nos últimos anos gerou ganhos expressivos em termos de novo acesso a mercados.

Desde a criação do Mercosul, o Brasil não conseguiu concluir nenhum acordo comercial relevante. Além dos acordos de livre comércio firmados em conjunto pelo Mercosul – com Chile e Bolívia, em 1996, e com os países da Comunidade Andina, em 2003 –, os demais acordos negociados (México, Índia e África do Sul) são muito limitados em termos da cobertura de produtos e dos níveis de preferências outorgados e recebidos.

**O País movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais.** Com os países desenvolvidos, as demandas brasileiras concentram-se em temas que compõem o núcleo duro do protecionismo – acesso a mercados, regras para produtos agrícolas e disciplinas mais rigorosas para imposição de direitos *antidumping*.

Já os países em desenvolvimento têm mostrado pouca disposição em avançar para acordos que representem uma liberalização comercial mais significativa nas negociações com o Brasil. Como resultado, os

acordos firmados abrangem apenas produtos com tarifas de importação reduzidas. A capacidade de geração de comércio desses acordos é, portanto, bastante limitada.

Diante das dificuldades de avançar nos acordos regionais, o governo brasileiro tem centrado seus esforços nas negociações da Rodada Doha da OMC. De fato, o fortalecimento do sistema multilateral de comércio deve ser prioridade para o Brasil: o País tem participação pequena no comércio mundial e relações comerciais diversificadas em termos geográficos.

**Negociação de regras comerciais claras e estáveis e o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias da OMC são importantes para a defesa dos setores exportadores brasileiros,** contra medidas de caráter eminentemente protecionista.

**Mas as negociações na OMC dificilmente garantirão um salto significativo nas condições de acesso aos mercados externos para as exportações brasileiras.** Não é provável que a Rodada Doha resulte em redução substantiva nas barreiras incidentes sobre produtos de exportação do Brasil. Além disso, a liberalização negociada na OMC é aplicada em bases multilaterais: os concorrentes também serão beneficiados.

**Embora prioridade para o Brasil, o foro da OMC não substitui os acordos regionais em um cenário de proliferação de blocos comerciais.** Acordos regionais privilegiam os sócios em detrimento de quem não pertence ao bloco.

Para o setor empresarial, dois fatores têm contribuído para os fracos resultados obtidos pelo País nas negociações regionais:

- **o condicionamento da política comercial aos objetivos de maior protagonismo da política externa brasileira,** que tem levado o Brasil a abrir mão de suas demandas nas negociações com países em desenvolvimento;
- **a falta de foco na agenda de negociações comerciais, marcada pela multiplicidade de iniciativas.** Novas frentes são incorporadas à agenda sem que estejam definidos com clareza seus objetivos e sem que iniciativas já em curso apresentem progressos.

Essa avaliação remete à necessidade de definir critérios econômicos que orientem a elaboração de uma agenda de política comercial, voltada para a melhoria das condições de acesso dos produtos aos mercados internacionais. Os critérios devem permitir a identificação dos países prioritários, dos instrumentos adequados para aproveitar as oportunidades existentes e dos temas que devem compor a lista de demandas do Brasil em cada uma das frentes de negociação.

Em alguns casos, a negociação de acordos comerciais será o instrumento adequado para melhorar condições de acesso ao mercado. Em

outros casos, difusão de informações, ações de promoção comercial e acordos de cooperação poderão ser mais efetivos e produzir resultados mais rápidos e auspiciosos.

No que se refere à negociação de acordos preferenciais, a formulação de estratégia coerente com objetivos de expansão de exportações deve priorizar ganhos de acesso a mercados relevantes.

Tais critérios devem considerar:

- tamanho do mercado importador;
- oportunidades para a expansão e diversificação das vendas brasileiras para cada mercado;
- níveis de proteção conferidos aos produtos com os quais Brasil compete.

Com base nesses critérios, é possível estabelecer prioridades e identificar diferentes instrumentos de política comercial para explorar as oportunidades nos mercados selecionados. Para dar maior foco às negociações de acesso a mercados, os seguintes países deveriam merecer atenção especial:

- Estados Unidos: dimensão do mercado, dinamismo e relevância – como destino final das exportações de manufaturados – fazem dos EUA prioridade absoluta em qualquer agenda negociadora.

Cabe lembrar que os EUA aplicam tarifas elevadas para alguns produtos de grande interesse exportador brasileiro e têm sido muito ativos na negociação de acordos regionais, razão pela qual a agenda negociadora deve incluir eliminação de tarifas, barreiras técnicas e tratamento da aplicação de medidas *antidumping*.

- México, Índia e África do Sul: países em desenvolvimento, com mercados relativamente grandes e dinâmicos, mas que praticam tarifas elevadas para a maioria dos produtos que representam oportunidades. Já há alguma experiência de negociações, uma vez que o Brasil tem acordos de preferências tarifárias com os três países. Todos esses acordos são, porém, de abrangência limitada, tanto em termos de cobertura de produtos como de redução efetiva de tarifas de importação. O aprofundamento dos acordos vigentes em direção à constituição de áreas de livre comércio deve estar entre as prioridades da agenda comercial brasileira.
- Rússia e Tailândia: países que oferecem oportunidades relevantes para exportações brasileiras e que ainda aplicam barreiras significativas. No caso da Tailândia, as tarifas praticadas são elevadas para um grande número de produtos. Já a Rússia adota muitas barreiras não tarifárias, o que torna essencial o tratamento desse tema em uma negociação bilateral.

Importante destacar ainda Japão, Coréia e União Européia, que concentram o núcleo duro de protecionismo nos produtos agrícolas, exatamente nos quais estão os principais interesses exportadores brasileiros. A avaliação de qualquer acordo com esses países dependerá da possibilidade de obter a remoção de barreiras no setor agrícola.

Por fim, há interesse em um acordo de preferências tarifárias com a Arábia Saudita, o que já está contemplado nas negociações em curso com os países do Conselho de Cooperação do Golfo. Acordo bilateral de preferências poderia beneficiar exportações de produtos manufaturados, que enfrentam tarifas elevadas.

## **AÇÕES DE PROMOÇÃO COMERCIAL**

**Também na área de promoção comercial existe dispersão de foco, com excesso de iniciativas que carecem de objetividade.**

Muitas vezes, missões ao exterior e encontros empresariais internacionais são subordinados a objetivos de caráter eminentemente político, sem foco nas questões comerciais.

Nos mercados considerados relevantes, iniciativas de negociações comerciais devem ser complementadas por ações de promoção comercial, concentradas em setores em que o Brasil dispõe de vantagens comparativas e oportunidades de negócios previamente identificadas.

O governo tem se mostrado ativo nas iniciativas de promoção comercial com a organização de missões empresariais, feiras internacionais e estudo de mercados. Parte do crescimento das exportações para mercados não tradicionais pode ser creditada a essas ações.

---

**Iniciativas de promoção comercial devem ser *tailor-made*, especialmente quando voltadas para mercados exigentes como os EUA, ou de difícil acesso para o Brasil pela distância geográfica ou cultural – caso do Japão.**

---

É importante desenvolver programas específicos – em termos de instrumentos de políticas de produtos e setores considerados prioritários –, adaptados cuidadosamente aos requisitos dos mercados visados e implementados com uma visão de resultados a médio e longo prazos.

### **QUADRO 11**

#### **A China e a política comercial brasileira**

A China merece atenção especial na agenda comercial brasileira. A emergência do país no comércio internacional traz grandes oportunidades e ameaças. Além disso, embora a China tenha acedido à OMC em 2001, o país continua a adotar instrumentos de

política comercial pouco transparentes, que afetam as condições de concorrência dos produtos brasileiros tanto no mercado doméstico como em mercados internacionais considerados relevantes para as exportações brasileiras.

Segundo dados da OMC, a China foi o terceiro maior exportador e importador mundial de bens em 2005. Sua participação nas exportações globais foi de 9,9% e, nas importações mundiais, foi de 8,2%. A posição da China entre os líderes do comércio mundial não se explica apenas pelas exportações de produtos tradicionais, como têxteis e vestuário. A presença chinesa vem se espalhando para fluxos mais dinâmicos de comércio, com evidentes ganhos de qualidade e sofisticação.

O intercâmbio comercial Brasil-China expandiu-se rapidamente após 2000. A participação chinesa no total das vendas externas brasileiras saltou de 2%, em 2000, para 5,8%, em 2005. Do mesmo modo, a presença chinesa nas compras externas brasileiras aumentou de 2,2%, em 2000, para 7,3%, em 2005.

A evolução das exportações brasileiras para a China tem mostrado as seguintes tendências:

- forte presença de produtos de baixo conteúdo tecnológico;
- elevado grau de concentração em poucos setores;
- concentração em produtos em que as importações chinesas têm se mostrado dinâmicas.

As importações, por sua vez, apresentam as seguintes tendências:

- diversificação das importações brasileiras de produtos chineses;
- elevação do grau de penetração chinesa no total das importações brasileiras.

Estudos mostram que a competição entre os dois países vem afetando as exportações brasileiras de produtos manufaturados para os mercados dos Estados Unidos, União Européia e Argentina. Nos mercados do Japão e nos países da Ásia-Pacífico a concorrência se dá nos produtos semimanufaturados.

O Brasil precisa traçar estratégias para aproveitar as oportunidades e mitigar as ameaças que a China representa para o comércio exterior brasileiro. O principal elemento deve estar voltado para o aperfeiçoamento das condições de competitividade sistêmica, que poderá garantir melhores condições de competitividade para produtores brasileiros.

Mas é preciso reconhecer que, embora a China esteja entre as maiores economias do mundo, continua adotando instrumentos de política comercial peculiares. Apesar de não apresentar uma média tarifária elevada para produtos de interesse do Brasil, a China aplica, sobretudo, uma grande diversidade de barreiras não tarifárias.

Ao mesmo tempo, a política comercial chinesa inclui mecanismos de estímulo às exportações, que distorcem a competitividade dos produtos chineses no mercado internacional. Embora o Brasil tenha reconhecido a China como economia de mercado, as práticas chinesas ainda não são plenamente compatíveis com essa classificação.

O Brasil deve exigir que a China cumpra os compromissos assumidos quando de sua adesão à OMC, usando os mecanismos legais disponíveis para esse fim – estratégia similar à adotada pelos países desenvolvidos.

Não faz sentido incluir a China entre as prioridades para negociação de acordos comerciais bilaterais, tendo em vista os impactos dessa iniciativa sobre o mercado doméstico. Entretanto, o Brasil deveria aproveitar todas as oportunidades de entendimentos com a China (seja no âmbito da OMC, seja em qualquer outro fórum de negociações comerciais) para obter compromissos desse país com a transparência na administração do comércio e a remoção de barreiras não tarifárias.

## A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO COMÉRCIO EXTERIOR

Os últimos anos assistiram a um *boom* exportador, mas **não houve qualquer modificação relevante na estrutura institucional brasileira**. As falhas apontadas em diagnósticos feitos em 2002 – baixo grau de coordenação na operacionalização de políticas, duplicação de esforços e sobreposição de funções em áreas políticas – continuam gerando efeitos negativos, ainda que as exportações tenham crescido significativamente.

**O debate sobre a questão institucional desviou-se unicamente para a área de negociações comerciais.** A principal crítica diz respeito à dominância dos objetivos de política externa sobre interesses econômicos e comerciais. A utilização de acordos comerciais com objetivos políticos reduz o potencial de geração de comércio e investimentos desses acordos.

Essa evolução ocorreu a partir da mudança no processo de formulação de políticas. O poder de formulação estratégica concentrou-se em um conjunto limitado de pessoas, que privilegiaram a visão política em detrimento de uma visão econômico-pragmática.

É possível identificar algumas características que deveriam estar presentes em um modelo de política comercial, capaz de responder aos requisitos de eficiência e de legitimidade na formulação da política comercial. São elas:

- **elevada capacidade de coordenação entre as diferentes agências do Executivo envolvidas na formulação e implementação da política comercial.** A agenda de negociações comerciais é ampla e multitemática. Como tal, os conhecimentos requeridos para formulação de posições de negociação não podem estar concentrados em nenhum órgão ou ministério. A coordenação é, portanto, essencial;
- **institucionalização da interlocução entre Governo e sociedade civil.** A interlocução existe, mas funciona de maneira bastante informal, comprometendo sua eficiência e legitimidade;
- **estabelecimento de regras claras e institucionalizadas para o relacionamento entre Executivo e Congresso** no processo de negociação comercial, definindo-se os direitos e deveres de cada um. É importante rever a indesejável ambigüidade existente na legislação quanto à hierarquia entre tratados internacionais e legislação interna.

**A qualidade da dimensão institucional da política de comércio exterior também constitui problema para outras áreas.** Na promoção comercial, além da dispersão de foco, falta coordenação entre as agências governamentais encarregadas das ações.

Ações de promoção comercial são desenvolvidas por diversas agências, sem que se obedeça a uma estratégia comum. A dispersão de esforços gera duplicidade e aumenta custos de participação para empresários de médio e pequeno porte, que deveriam ser os principais beneficiários dessas ações.

**A Camex é a expressão institucional da preocupação com a coordenação das ações públicas em comércio exterior.** Como suas funções institucionais principais referem-se à formação do consenso dentro do Governo e à eliminação do *gap* entre tomada e implementação de decisões, a vinculação original da Camex à Presidência da República derivava, naturalmente, de sua função de coordenação interministerial.

Apesar de informada por um diagnóstico correto – o de que o Governo deve tratar da coordenação das ações públicas em uma área política que envolve diversos ministérios –, a Camex sempre enfrentou notórias dificuldades para desempenhar sua missão.

De um lado, houve perda do *status* de Câmara da Presidência – com a transferência para o MDIC –, o que restringiu seu poder de coordenação interministerial. De outro, sua capacidade decisória foi limitada por competências estabelecidas especialmente na área do Ministério

da Fazenda, o que também colocou em xeque sua capacidade de coordenação interministerial.

A Camex deve voltar a funcionar como instância de coordenação do processo de tomada de decisões nas áreas de política de exportação e de importação e como órgão responsável pelo comando do processo de implementação de decisões nas instâncias operacionais.

Para tanto, a Camex deve voltar a estar localizada institucionalmente na Presidência da República e a seu Coordenador deve ser dado o *status* de Ministro.

---

**A atribuição consensual de prioridade à política de exportação deve-se traduzir na capacidade política da Camex para redefinir competências e atribuições na área de política de comércio exterior.**

---

## QUADRO 12

### As prioridades para o Mercosul

O Mercosul sofre de deficiência crônica no que se refere ao processo de adoção e de implementação das “regras do jogo” da integração. Os países-membros resistem a adotar regras que sejam percebidas como restrições à sua autonomia regulatória e têm dificuldades recorrentes para cumprir as regras acordadas.

Para os atores privados – que constituem o vetor principal do processo –, essa fragilidade traduz-se em baixa previsibilidade para os negócios e em incerteza jurídica e regulatória. Diante da incerteza, os empresários têm dificuldades para integrar o Mercosul – como espaço unificado – a suas estratégias de comércio e de investimento.

A superação das deficiências institucionais e jurídicas do Mercosul requer dos governos uma atitude essencialmente pragmática. É fundamental focar os esforços da integração em problemas econômicos cuja resolução possa contribuir para a geração de um ambiente de segurança jurídica e de maior certeza regulatória para os atores privados.

Esses esforços de institucionalização do “Mercosul econômico” devem-se concentrar na agenda de consolidação da área de livre comércio. No período recente, a adoção de medidas unilaterais e de decisões negociadas representaram retrocessos até mesmo em relação ao objetivo de consolidar uma zona de livre comércio.

Isso não significa abrir mão do objetivo de avançar rumo à União Aduaneira, mas é uma postura pragmática que identifica, nas re-



correntes extensões de prazos e postergações de decisões relacionadas com aquele objetivo, a evidência de que os países do bloco têm grandes dificuldades para abordar hoje o tema.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação das decisões adotadas no Mercosul é outro componente essencial dessa agenda. As atuais regras de implementação são complexas e ineficientes e há uma consciência razoavelmente disseminada acerca da necessidade de aperfeiçoá-las.

Há que se fortalecer a Secretaria do Mercosul, enfatizando seu caráter técnico e dotando-a de recursos para atuar como pólo de formulação de propostas de cunho eminentemente regional e como instrumento capaz de facilitar a produção de consensos em áreas onde há polarização de posições nacionais.

Finalmente, é importante avançar na criação de uma área de livre comércio na América do Sul, integrando a rede de acordos comerciais hoje existente. Esse processo deve permitir a harmonização das regras comerciais e, principalmente, garantir ao Brasil condições mais favoráveis de acesso a esses mercados do que as obtidas por países de fora da região.

## A AGENDA

### ■ Melhorar o ambiente doméstico em que se toma a decisão de exportar.

- **Modernizar a administração aduaneira**, com a adoção de medidas de simplificação e desburocratização das operações de exportação (vide propostas no capítulo sobre desburocratização) e, mais além, da desvinculação normativa e institucional entre a administração aduaneira e a Secretaria da Receita Federal.
- **Modernizar a infra-estrutura de transportes e portos** (vide propostas no capítulo sobre infra-estrutura).
- **Definir uma solução permanente para a compensação dos créditos de ICMS na exportação.**
- **Melhorar o acesso das empresas de menor porte ao sistema de financiamento às exportações**, especialmente na fase de pré-embarque.
- **Ampliar o escopo dos mecanismos de garantia de crédito à exportação**, especialmente para bens de alto valor agregado que demandam prazos longos de financiamento.
- **Rever a atual legislação cambial**, dando celeridade à tramitação do PLS nº 32/2006, atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

### ■ Definir estratégia de acesso a mercados para as exportações brasileiras, que combine a negociação de acordos comerciais e ações de promoção comercial.

- **Negociar acordos comerciais** com países prioritários, segundo critérios econômicos.
  - a. Privilegiar as negociações de acordos de livre comércio com os EUA, México, Índia e África do Sul.
  - b. Negociar acordos preferenciais com Tailândia, Rússia e os países do Conselho do Golfo.
- **Construir um programa de promoção comercial que seja complementar às iniciativas de negociação comercial.**
- **Conferir maior pragmatismo nas relações comerciais com a China.**

■ **Aprimorar a estrutura institucional do comércio exterior brasileiro, melhorando a coordenação entre distintos órgãos intervenientes de governo:**

- subordinar a Camex à Presidência da República, atribuindo-lhe as funções de coordenar o processo de tomada de decisões na política de comércio exterior e de comandar a implementação de decisões nas instâncias operacionais;
- definir regras e procedimentos institucionalizados para a interlocução entre o governo e o setor privado e entre o Executivo e o Congresso Nacional na área de negociações comerciais internacionais.

■ **Rever a estratégia brasileira para o Mercosul:**

- concentrar esforços na agenda de consolidação da área de livre comércio para evitar retrocessos que coloquem em questão a integração;
- fortalecer a Secretaria do Mercosul, dotando-a de recursos para desempenhar funções técnicas relevantes para o processo de integração.

■ **Avançar na consolidação de uma área de livre comércio na América do Sul, garantindo, nos mercados da região, melhores condições de acesso para os produtos brasileiros comparativamente aos de terceiros países.**



### A QUESTÃO

A Indústria, na área de meio ambiente, tem como objetivo aprimorar o marco regulatório para que ele seja capaz de promover o desenvolvimento socioeconômico e contribuir para a conservação ambiental.

O elevado número de normas e sua complexidade, ao lado do poder discricionário dos órgãos públicos, são os principais obstáculos a serem removidos.

O interesse da Indústria é participar da construção do desenvolvimento sustentável. Um ambiente regulatório mais favorável ao investimento, com equilíbrio ambiental, estimulará o crescimento econômico e contribuirá para a conservação do meio ambiente.

### OS DESAFIOS

- Rever os marcos regulatórios de meio ambiente e torná-los mais estáveis, de forma que não inibam investimentos e garantam segurança jurídica aos empreendimentos.
- Estimular boas práticas na utilização dos recursos naturais, por meio de incentivos econômicos-financeiros, adoção de instrumentos de planejamento e de sistemas de gestão ambiental nas empresas.
- Simplificar os procedimentos para obtenção da licença ambiental, especialmente no que tange às exigências adicionais impostas pelos órgãos ambientais e à demora na análise dos processos.
- Garantir ao setor industrial adequadas condições de participação nos fóruns de representação normativos de meio ambiente.
- Refrear a exigência abusiva de medidas compensatórias sociais, no âmbito do licenciamento ambiental e levar em consideração as ações de responsabilidade social das empresas.

# 10

## O DIAGNÓSTICO

A questão ambiental tornou-se crítica para o setor produtivo pelo impacto que traz à concretização dos investimentos e à operação das empresas. Mesmo empresas comprometidas com o desenvolvimento sustentável enfrentam dificuldades para manter e expandir seus negócios.

O envolvimento das empresas com questões ambientais ocorre, sobretudo:

- na obtenção das licenças ambientais;
- na utilização dos recursos naturais como insumos produtivos;
- no desenvolvimento de negócios baseados em bens e serviços ambientais;
- na representação da Indústria perante fóruns normativos de regulamentação;
- nas ações de responsabilidade social.

Interessa ao setor produtivo criar as condições adequadas para que todas essas ações possam ser implementadas de forma eficaz. A participação da Indústria e o reconhecimento de seu valor na conservação do meio ambiente constituem pedras fundamentais na busca do desenvolvimento que vise a expansão econômica com melhorias nos indicadores sociais e de qualidade ambiental.

### MARCO REGULATÓRIO COMPLEXO E INCONSISTENTE

**A falta de um marco regulatório sólido e garantidor de segurança jurídica é o principal problema a ser enfrentado.** O Sistema Nacional do Meio Ambiente é incapaz de assegurar agilidade, qualidade e eficácia no exame dos procedimentos que derivam das regras ambientais. O problema decorre, em grande parte, do confuso sistema de leis ambientais e do excesso de regulação, tais como decretos, resoluções, portarias, instruções normativas etc.

Outro problema do atual marco regulatório é o crescente questionamento judicial das decisões administrativas, inclusive com o potencial de incriminação dos responsáveis pelas decisões nos órgãos ambientais.

De fato, o setor produtivo é o maior destinatário da aplicação das normas ambientais. No processo de elaboração normativa, desconsidera-se, no entanto, em muitos casos, a análise de fatores objetivos, tais como a

exequibilidade das exigências, avaliação de impactos na Indústria e a análise da compatibilidade das exigências com outras iniciativas do Poder Executivo.

Freqüentemente, no Conama, principal fórum normativo de regulamentação ambiental, impõem-se obrigações ao setor produtivo que descon sideram o impacto efetivo sobre custos e a capacidade das empresas em cumprir as regras definidas.

---

### **A Indústria conta apenas com três assentos dentre os 108 membros do Conama.**

---

**As normas que regulam o processo de licenciamento resultam em insegurança jurídica.** São procedimentos demorados e burocratizados, que geram indefinição, riscos financeiros elevados e conseqüente perda de competitividade.

Os critérios para obtenção de licenças ambientais diferem de Estado para Estado e nos órgãos federais. Há necessidade de racionalização, simplificação e aperfeiçoamentos.

O grau elevado de discricionariedade desses órgãos implica, em muitos casos, na imposição à Indústria de medidas compensatórias na área social (construção de escolas, hospitais, casas populares; regularização fundiária de unidades de conservação etc.).

Além disso, os funcionários públicos que analisam os procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental ficam expostos às penalidades do artigo 66 da Lei de Crimes Ambientais, fato que inibe uma avaliação mais expedita desses procedimentos e leva a uma crescente e exaustiva demanda por estudos ambientais complementares no processo de apresentação do EIA/RIMA pelos empreendedores.

---

**É necessário rever as regras para o licenciamento ambiental, para possibilitar a inclusão de mecanismos de auto-regulação e instrumentos voluntários de gestão hábeis a fomentar e estimular os investimentos no País.**

---

### **COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: INCERTEZAS PARA OS INVESTIDORES**

Em seu artigo 36, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê a implementação do mecanismo de compensação ambiental: empreendimentos com significativo impacto ambiental, não passível de remediação por meio de medidas mitigatórias ou compensatórias, ficam obrigados a apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação. O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

Na sua atual forma, esta é uma fonte de insegurança jurídica para os investidores. Além de ser vista como mais um modo de tributação ao empreendimento, não há hoje uma metodologia reconhecida que permita ao investidor o cálculo prévio do montante a ser desembolsado para o pagamento da compensação. Isto porque nem a Lei nem sua regulamentação determinam objetivamente o valor máximo a ser pago pelo empreendedor, deixando ao arbítrio do órgão ambiental como se dará sua definição e cobrança.

Além disso, deixa ao arbítrio do órgão ambiental a definição dos critérios de cobrança; o empreendedor fica à mercê de decisões unilaterais invariavelmente prejudiciais a seu negócio.

---

**Regras claras e critérios justos para determinação dos mecanismos de compensação ambiental são fundamentais para atrair investimentos.**

---

### RECURSOS HÍDRICOS: UM SISTEMA A CONSOLIDAR

Instituída pela Lei nº 9.433/97, a Política Nacional de Recursos Hídricos já foi parcialmente implantada no País. Foram criados a Agência Nacional de Águas e os Comitês de Bacias, instituída a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, determinado o sistema de outorgas e, recentemente, concluído o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Embora cumpra papel relevante na mediação de conflitos entre os diversos usuários nas questões relativas ao uso racional da água, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) não tem conseguido implementar ações para evitar o processo de contaminação dos corpos hídricos, em grande parte pela ausência de uma política e de investimentos na área de saneamento.

A ausência de regulamentação da Política Nacional de Saneamento Básico afeta o sistema de gestão de recursos hídricos e desestimula o envolvimento da indústria, que acaba por arcar com o passivo ambiental gerado pelo setor de saneamento.

A cobrança pelo uso da água, reconhecida como importante instrumento do sistema de gestão do uso dos recursos hídricos, ainda é motivo de preocupação para o setor industrial. Embora se reconheça sua relevância, há receio de que a implantação dos demais instrumentos de gestão previstos na Lei seja postergada.

A dificuldade para assegurar a alocação dos recursos advindos da cobrança pelo uso da água na própria bacia hidrográfica – incluindo os derivados da cobrança para geração de energia elétrica – é bom exemplo da distância entre as boas intenções do legislador e as práticas adotadas pelos órgãos governamentais.

---

**A Indústria reconhece o SINGREH, por meio da instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas, como importante fórum para que se estabeleçam entre o setor produtivo, o governo e a sociedade civil os pactos fundamentais para o alcance da meta da sustentabilidade.**

---

## **RESÍDUOS SÓLIDOS: INEXISTÊNCIA DE POLÍTICA CLARA**

O Brasil vem discutindo sua política nacional de resíduos sólidos há cerca de 20 anos. Nesse período, a iniciativa privada tem avançado muito nas técnicas para recuperação, reciclagem, tratamento e disposição final de resíduos, principalmente aqueles derivados do processo produtivo.

A conscientização ambiental das empresas tem produzido resultados importantes como a criação de associações incentivadoras da reciclagem no País. Essas associações têm contribuído para a criação e gestão de cooperativas de catadores – voltadas à reciclagem de produtos pós-consumo e a programas de educação ambiental. O melhor exemplo desse sucesso ocorre no processo de reciclagem de latas de alumínio.

Seguindo uma tendência internacional, foi implantada, no âmbito do Conama, uma série de resoluções sobre produtos e setores específicos: pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas, entre outros, sem que se tratasse dos estímulos e incentivos necessários para viabilizar economicamente a implementação de soluções tecnológicas para fabricação de produtos mais recicláveis e menos poluentes.

Nos últimos anos, Estados e municípios – na ausência de uma lei federal – passaram a regulamentar a matéria de forma independente, o que só tem causado transtornos para as empresas sujeitas à imposição de restrições ou obrigações adicionais, muitas das quais descabidas.

---

**O debate sobre a legislação de resíduos sólidos ainda está muito polarizado. De um lado, há os defensores da responsabilidade pós-consumo – conceito segundo o qual o setor empresarial é o principal responsável pelos resíduos descartados no lixo doméstico. De outro, aqueles que defendem a “responsabilidade compartilhada” entre setor público, sociedade e empresas.**

---

## **FLORESTAS, BIODIVERSIDADE E RECURSOS GENÉTICOS: DESAFIO PARA O FUTURO**

**Devido à sua enorme diversidade biológica, o Brasil é considerado um país-chave nas discussões sobre conservação e uso sustentável dos recursos naturais.** Nos últimos anos, a ação governamental tem sido orientada para a criação de Unidades de Conservação (UCs) como forma de deter a exploração predatória da biodiversidade.



Se por um lado esta é uma prática salutar, por outro, a expansão de espaços territoriais protegidos, vinculados às obrigações já impostas aos empreendedores, particularmente no tocante ao respeito à Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, resulta na inviabilização de projetos em grande parte do País.

No que diz respeito a recursos genéticos, a legislação brasileira e os mecanismos de gestão implantados – em particular o Conselho Interministerial de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) – ainda não se tornaram instrumentos efetivos de promoção e estímulo ao uso sustentável da biodiversidade. O CGEN tem se revelado uma instância de criação de novas exigências burocráticas e de custos para as empresas, com claros desestímulos à exploração da biodiversidade.

Quanto ao uso das florestas nativas, há poucos avanços. As ações de combate ao desmatamento na Amazônia provocaram a desorganização da atividade produtiva legalizada. A recém-aprovada lei nº 11.284/06, que dispõe sobre a concessão de florestas públicas – embora seja uma iniciativa apropriada – deverá enfrentar dificuldades para ser implantada nos próximos anos.

---

**Faz-se necessário implementar instrumentos de planejamento para utilização da biodiversidade de forma que fomentem o uso múltiplo das florestas. O setor produtivo tem um papel essencial a cumprir na implementação deste planejamento e na rediscussão dos conceitos de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente que objetivem uma eficaz gestão dos recursos naturais.**

---

### **FLORESTAS PLANTADAS: AMPLIAR A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL**

O Brasil é líder mundial em competitividade de florestas plantadas. No entanto, a indústria nacional não tem recebido um tratamento que estimule seu desenvolvimento e expansão. Além das crescentes restrições de caráter ambiental, o setor é alvo dos movimentos sociais e ambientais que pregam a erradicação das florestas de rápido crescimento.

Nesse setor, o País vem perdendo oportunidades de ampliar sua participação no mercado internacional, proteger suas florestas tropicais e estender o desenvolvimento a regiões menos favorecidas.

---

**As políticas para florestas plantadas devem ser objeto de uma ampla revisão para promover seu uso racional.**

---

### **MUDANÇAS CLIMÁTICAS: OPORTUNIDADE PARA O BRASIL**

**O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) representa uma**

**oportunidade ímpar para países como o Brasil.** Os projetos associados ao MDL, contudo, ainda são poucos e restritos a grandes empresas.

Em que pese os esforços dos representantes brasileiros, existem ameaças no campo das negociações internacionais, caso o Brasil se veja na contingência de assumir compromissos de redução de emissões. O temor geral é de que o Protocolo de Quioto não venha a ser renovado a partir de 2012.

---

**O Brasil tem amplas possibilidades de desenvolver fontes de energia renováveis e alternativas.**

---

### **INSTRUMENTOS ECONÔMICOS: MUDANDO A POLÍTICA AMBIENTAL**

O Brasil praticamente não dispõe de instrumentos econômicos ambientais propícios ao desenvolvimento de práticas e comportamentos empresariais favoráveis ao meio ambiente.

Recentemente, surgiram iniciativas governamentais que visam:

- desonerar os investimentos de indústrias nacionais preocupadas com a sustentabilidade de seus produtos e processos;
- incentivar empresas que incorporem em suas ações o incentivo à adoção de práticas ambientalmente sustentáveis.

#### **QUADRO 13**

##### **CNI identifica obstáculos para as empresas obterem licenciamento**

Nos últimos anos, houve uma deterioração do relacionamento entre empresas e órgãos ambientais, principalmente no que concerne a processos de licenciamento.

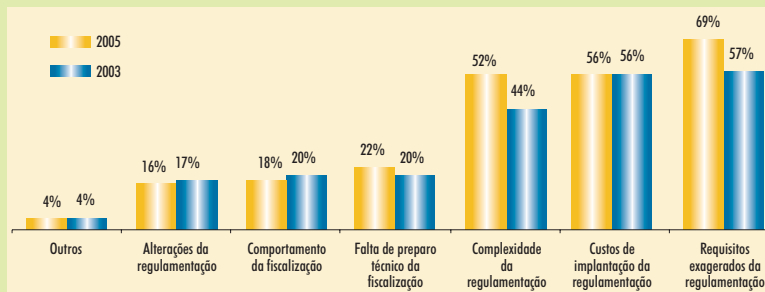
Pesquisa conduzida pela CNI entre mais de mil empresas identificou a regulamentação ambiental como o maior obstáculo enfrentado pela Indústria.

Entre as principais reclamações dos empresários, estão:

- os requisitos exagerados de regulamentação ambiental (68,6%);
- o alto custo para implantação das regulamentações ambientais (55,8%);
- a complexidade da regulamentação (51,8%).

Aumentou significativamente o percentual de empresas que consideram exagerados e complexos os requisitos regulatórios impostos pelos órgãos ambientais, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

**Gráfico 7 – Principais problemas na relação entre as empresas e os órgãos ambientais**



A grande maioria das empresas que requereram licenciamento ambiental (73%) enfrentaram dificuldades no processo.

Os principais problemas assinalados pelas empresas são:

- demora na análise dos pedidos (64,5%);
- alto custo para atendimento às exigências do órgão ambiental (54,6%);
- alto custo na preparação de estudos e projetos exigidos pelo órgão ambiental (46,3%);
- dificuldades na identificação e atendimento dos critérios técnicos exigidos (44,1%).

Elevados custos operacionais e processos discricionários de análise geram insegurança para os empreendedores, inibindo novos investimentos. Problemas de licenciamento ambiental têm sido particularmente graves na área de infra-estrutura, em que a demora nos processos ameaça a expansão da geração de energia do País.

A pesquisa da CNI concluiu que o sistema atual:

- é pouco transparente;
- dispõe de baixa sistematização de procedimentos e qualidade insatisfatória nos processos de análise;
- é extremamente burocrático na finalização dos processos.

## A AGENDA

### LICENCIAMENTO AMBIENTAL

- **Aprimorar o marco regulatório, de modo que torne os processos de licenciamento ambiental mais transparentes e menos burocráticos.**
- **Harmonizar as legislações federal e estadual do processo de licenciamento, visando criar um modelo consistente em todo o País, sobretudo com relação a regras, prazos e custos.**
- **Incorporar critérios e limites para inclusão de condicionantes sociais nas licenças ambientais e contabilizá-las, quando possível, como parte da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC.**
- **Fomentar a elaboração do zoneamento econômico ecológico com a participação ativa da Indústria.**
- **Propor mecanismos legais para regular papéis, competências e responsabilidades, além de coibir excessos de atores indiretamente envolvidos nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos.**

### COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

- **Aprimorar o marco regulatório, de forma que assegure a necessária segurança jurídica a investidores privados.**
- **Garantir a instituição de valor máximo para cobrança da compensação ambiental.**
- **Garantir que os recursos destinados à compensação ambiental sejam aplicados, preferencialmente, nas Unidades de Conservação do Grupo de Proteção Integral, conforme previsto em lei.**
- **Definir metodologia de gradação de impacto – baseada em critérios técnicos definidos – para cálculo do percentual a ser auferido pela compensação ambiental.**

### RECURSOS HÍDRICOS

- **Aprimorar os marcos regulatórios, para que a cobrança pelo uso da água firme-se como instrumento de gestão de recursos hídricos e não como fonte de arrecadação do Estado.**

- **Aperfeiçoar a regulamentação entre comitês de diferentes domínios, especialmente nos casos em que a bacia hidrográfica não constitui unidade de gestão integral.**
- **Buscar fortalecimento institucional e marcos regulatórios que dêem consistência e efetividade às ações dos Comitês de Bacia.**
- **Estabelecer claramente a distinção entre outorga e licenciamento ambiental.**
- **Estabelecer a Política Nacional de Saneamento Básico.**
- **Garantir que receitas financeiras resultantes da cobrança pelo uso da água sejam vinculadas à respectiva bacia hidrográfica.**

### **RESÍDUOS SÓLIDOS**

- **Definir a Política Nacional de Resíduos Sólidos.**
- **Criar programas nacionais de estímulo aos conceitos mais avançados na gestão ambiental com uma forte interface com o tema de resíduos sólidos, como a Análise do Ciclo de Vida – ACV, o *Design Ambiental* e a “Produção Mais Limpa” (P+L).**
- **Criar instrumentos econômicos de incentivo à reciclagem, reutilização e reaproveitamento dos resíduos.**
- **Criar programas de estímulo às cooperativas de catadores.**

### **FLORESTAS, BIODIVERSIDADE E RECURSOS GENÉTICOS**

- **Criar mecanismos que assegurem a participação da Indústria na discussão sobre políticas públicas e negociações internacionais sobre biodiversidade.**
- **Adotar marco legal para gestão de recursos genéticos e repartição de benefícios que estimulem os investimentos do setor produtivo.**
- **Implantar novo marco legal no que tange a concessões de florestas públicas.**
- **Ampliar o debate sobre o Plano Nacional de Áreas Protegidas e o Plano Nacional de Biodiversidade.**
- **Redefinir a política nacional para florestas plantadas.**

### **MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

- **Difundir as oportunidades de negócios relacionados a mudanças**

**climáticas – em particular nos projetos de MDL – e ampliá-las para diversos setores empresariais.**

- **Criar mecanismos que assegurem a efetiva participação do setor industrial na discussão sobre políticas públicas e negociações internacionais relativas a mudanças climáticas.**
- **Reforçar o posicionamento brasileiro com relação à continuidade do Protocolo de Quioto, pós-2012.**

### **INSTRUMENTOS ECONÔMICOS**

- **Incorporar incentivos econômicos para bens industriais que assegurem ganhos ambientais.**
- **Simplificar o processo de licenciamento ambiental das empresas com sistemas de gestão ambiental implantados por meio do aumento de prazos de validade, redução de condicionantes e de custos para licenciamento.**



## **PARTICIPANTES DO PROCESSO**

Este documento não poderia ter sido construído sem a colaboração de numerosos empresários e organizações empresariais da indústria. Registramos, assim, nossos agradecimentos às Federações de Indústrias; às entidades participantes do Fórum Nacional da Indústria; aos membros dos Conselhos Temáticos Permanentes da CNI; e aos representantes de cerca de 900 Sindicatos Industriais Patronais e Associações Nacionais Setoriais de todo o País, reunidos durante o Encontro Nacional da Indústria, realizado em Brasília, em 28 e 29 de junho de 2006.

### **FEDERAÇÕES DE INDÚSTRIAS**

Federação das Indústrias do Distrito Federal	FIBRA
Federação das Indústrias do Estado da Bahia	FIEB
Federação das Indústrias do Estado da Paraíba	FIEP
Federação das Indústrias do Estado de Alagoas	FIEA
Federação das Indústrias do Estado de Goiás	FIEG
Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso	FIEMT
Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul	FIEMS
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais	FIEMG
Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco	FIEPE
Federação das Indústrias do Estado de Rondônia	FIERO
Federação das Indústrias do Estado de Roraima	FIER
Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina	FIESC
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	FIESP
Federação das Indústrias do Estado de Sergipe	FIES
Federação das Indústrias do Estado do Acre	FIEAC
Federação das Indústrias do Estado do Amapá	FIAP
Federação das Indústrias do Estado do Amazonas	FIEAM
Federação das Indústrias do Estado do Ceará	FIEC
Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo	FINDES
Federação das Indústrias do Estado do Maranhão	FIEMA
Federação das Indústrias do Estado do Pará	FIEPA
Federação das Indústrias do Estado do Paraná	FIEP
Federação das Indústrias do Estado do Piauí	FIEPI
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	FIRJAN
Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte	FIERN
Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul	FIERGS
Federação das Indústrias do Estado do Tocantins	FIETO

### **ASSOCIAÇÕES PARTICIPANTES DO FÓRUM NACIONAL DA INDÚSTRIA**

Associação Brasileira da Indústria de Autopeças	ABIPEÇAS
Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente	ABIMCI
Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos	ABIMAQ



Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção	ABRAMAT
Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeiteira	ABIP
Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal	ABITAM
Associação Brasileira da Indústria do Plástico	ABIPLAST
Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica	ABINEE
Associação Brasileira da Indústria Ferroviária	ABIFER
Associação Brasileira da Indústria Gráfica	ABIGRAF
Associação Brasileira da Indústria Química	ABIQUIM
Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção	ABIT
Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base	ABDIB
Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação	ABIA
Associação Brasileira das Indústrias de Calçados	ABICALÇADOS
Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais	ABIOVE
Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins	ABIPLA
Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades	ABIFINA
Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário	ABIMOVEL
Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes	ABIEC
Associação Brasileira de Bebidas	ABRABE
Associação Brasileira de Celulose e Papel	BRACELPA
Associação Brasileira de Cerâmica	ABC
Associação Brasileira de Cimento Portland	ABCP
Associação Brasileira de Concessionária de Energia Elétrica	ABCE
Associação Brasileira de Fundação	ABIFA
Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres	ABRACE
Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas	ABRAF
Associação Brasileira de Telecomunicações	TELEBRASIL
Associação Brasileira do Alumínio	ABAL
Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos	AENDA
Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos	ABRINQ
Associação de Comércio Exterior do Brasil	AEB
Associação Nacional da Indústria Cerâmica	ANICER
Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos	ELETROS
Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores	ANFAVEA
Câmara Brasileira da Indústria da Construção	CBIC
Centro das Indústrias de Curtume do Brasil	CICB
Centro das Indústrias do Estado de São Paulo	CIESP
Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica	FEBRAFARMA
Instituto Brasileiro de Mineração	IBRAM
Instituto Brasileiro de Siderurgia	IBS
Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial	IEDI
Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada	SINICON
União da Agroindústria Canavieira de São Paulo	UNICA

**SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA**

**SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL**

**INSTITUTO EUVALDO LODI**

**SESI**

**SENAI**

**IEL**

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

### **PRESIDÊNCIA**

**Presidente, em exercício: Carlos Eduardo Moreira Ferreira**

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS – CAL

*Presidente: Carlos Eduardo Moreira Ferreira*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE INFRA-ESTRUTURA – COINFRA

*Presidente: José de Freitas Mascarenhas*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL – CII

*Presidente: Osvaldo Moreira Douat*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE INTEGRAÇÃO NACIONAL – CIN

*Presidente: Fernando de Souza Flexa Ribeiro*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE MEIO AMBIENTE – COEMA

*Presidente: Robson Braga de Andrade*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DA MICRO E PEQUENA EMPRESA – COMPEM

*Presidente: Lucas Izoton Vieira*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE POLÍTICA ECONÔMICA – COPEC

*Presidente: Paulo Antonio Skaf*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE POLÍTICA INDUSTRIAL E

DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO – COPIN

*Presidente: Rodrigo Costa da Rocha Loures*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE RELAÇÕES DO TRABALHO E

DESENVOLVIMENTO SOCIAL – CRT

*Presidente: Dagoberto Lima Godoy*

CONSELHO TEMÁTICO PERMANENTE DE RESPONSABILIDADE SOCIAL – CORES

*Presidente: Jorge Parente Frota Júnior*

### **DIRETORIA EXECUTIVA - DIREX**

*Diretor: José Augusto Coelho Fernandes*

DIRETORIA DE OPERAÇÕES – DIOP

*Diretor: Marco Antonio Reis Guarita*

UNIDADE DE GESTÃO DE DEFESA DE INTERESSES – GDI

*Gerente-Executiva: Elizabeth da Silva Marinho*

UNIDADE DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS – COAL

*Gerente-Executivo: Ricardo Mariano Marcondes Ferraz*

*Gerente-Executivo Adjunto: Godofredo Franco Diniz*

**UNIDADE DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL – COMPI**

*Gerente-Executivo: Maurício Otávio Mendonça Jorge*

*Gerente-Executivo Adjunto: Wagner Cardoso*

**UNIDADE DE COMÉRCIO EXTERIOR – COMEX**

*Gerente-Executivo: José Frederico Álvares*

**UNIDADE DE POLÍTICA ECONÔMICA – PEC**

*Gerente-Executivo: Flavio Pinheiro de Castelo Branco*

**UNIDADE DE RELAÇÕES DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ASSOCIATIVO – RT**

*Gerente-Executiva: Simone Saisse Lopes*

**UNIDADE DE NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS – NEGINT**

*Gerente-Executiva: Soraya Saavedra Rosar*

**UNIDADE DE PESQUISA, AVALIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – PAD**

*Gerente-Executivo: Renato da Fonseca*

**Superintendência Corporativa – SUCORP**

**Unidade de Comunicação Social – UNICOM**

Coordenação do Projeto Editorial: *Carla Gonçalves*

**Superintendência de Serviços Compartilhados – SSC**

**Área Compartilhada de Informação e Documentação – ACIND**

Normalização: *Fernando Ouriques*

---

**Projeto Gráfico, Diagramação e Revisão Gramatical**

Informação Comunicação Empresarial

**Impressão**

Athalaia Gráfica e Editora



