

**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Política Econômica**

**REFORMAS MICROECONÔMICAS  
E CRESCIMENTO DE  
LONGO PRAZO**

Brasília, dezembro de 2004.

**MINISTRO DA FAZENDA**

Antônio Palloci Filho

**SECRETÁRIO DE POLÍTICA ECONÔMICA**

Marcos de Barros Lisboa

**Chefe de Gabinete**

Marcelo Leandro Ferreira

**Secretários-Adjuntos**

Otávio Ribeiro Damaso

Roberto Pires Messenberg

**Equipe Técnica**

Angelo José Mont'Alverne Duarte

Antônia Portela de Lima

Bruno Carazza dos Santos

Esteves Pedro Colnago Junior

Evandro Fazendeiro de Miranda

Fábio Ribeiro Servo

Lucyneles Lemos Guerra

Roberto Shoji Ogasavara

Sergio Rosa Ferrao

Silvio Furtado Holanda

Telma de Castro

A Secretaria de Política Econômica agradece as informações fornecidas pelas demais Secretarias do Ministério.

A Secretaria de Política Econômica agradece, em especial, ao Secretário da Reforma do Judiciário, Dr. Sérgio Rabello Tamm Renault, e a equipe da Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, pela colaboração na seção sobre a Reforma do Judiciário.

Quaisquer erros remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>ESTABILIDADE MACROECONÔMICA E SUSTENTABILIDADE FISCAL.....</b>	<b>16</b>
<b>3.</b>	<b>REFORMAS MICROECONÔMICAS.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1</b>	<b>MERCADO DE CRÉDITO E SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....</b>	<b>29</b>
3.1.1	Aperfeiçoamento e Melhoria dos Instrumentos de Crédito .....	32
3.1.1.1	Consignação em Folha de Pagamento .....	32
3.1.1.2	Instrumentos de Crédito e Securitização para o Setor Imobiliário .....	34
	Patrimônio de Afetação de Incorporações Imobiliárias .....	36
	Títulos de Securitização de Créditos do Setor Imobiliário .....	37
	Carta Garantia .....	37
	Valor Incontroverso.....	38
3.1.1.3	Instrumentos de Crédito e Securitização para o Agronegócio .....	38
	Instrumentos de Crédito do Agronegócio .....	40
	Contrato de Opção Privado.....	41
	Seguro Rural Privado .....	42
3.1.1.4	A Cédula de Crédito Bancário (CCB).....	42
3.1.1.5	A Alienação Fiduciária de Bens Móveis Infungíveis e Fungíveis .....	43
3.1.2	Instrumentos para Reduzir a Assimetria de Informação.....	44
3.1.2.1	Sistema de Informações de Crédito do Banco Central – SCR.....	46
3.1.2.2	Bancos Privados de Dados de Proteção ao Crédito .....	47
3.1.3	Aperfeiçoamento do Marco Regulatório do Setor de Seguros .....	48
3.1.4	Autonomia Operacional do Banco Central.....	50
<b>3.2</b>	<b>MELHORIA DA QUALIDADE DA TRIBUTAÇÃO.....</b>	<b>52</b>
3.2.1	Desoneração da Poupança de Longo Prazo .....	55
3.2.1.1	Conta Investimento .....	55
3.2.1.2	Novo Regime de Tributação de Renda Fixa e Variável.....	56
3.2.1.3	Novo Regime de Tributação Previdência Complementar .....	57
3.2.1.4	Redução das Alíquotas de IOF sobre Seguros do Ramo Vida.....	57
3.2.2	Mudanças na COFINS.....	58
3.2.2.1	Fim da Cumulatividade da COFINS.....	58
3.2.2.1	Adequação do PIS/COFINS nas Operações de <i>Hedge</i> .....	59
3.2.3	Redução dos Impostos para Novos Investimentos .....	59
<b>3.3</b>	<b>MEDIDAS ECONÔMICAS PARA A INCLUSÃO SOCIAL .....</b>	<b>61</b>
3.3.1	Medidas de Estímulo às Microfinanças.....	61
3.3.1.1	Microcrédito .....	61
3.3.1.2	Focalização do Microcrédito Produtivo .....	63
3.3.2	Medidas para o Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	64

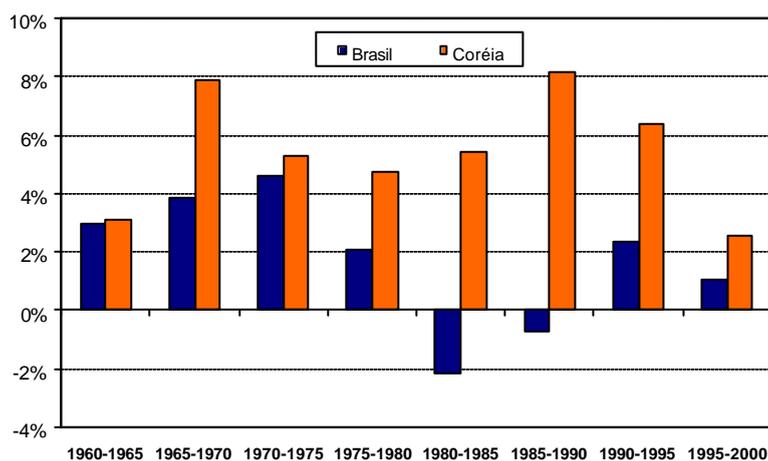
3.3.3	Medidas que Reduzem a Regressividade da Estrutura Tributária .....	64
3.3.4	Medidas para Facilitar o Acesso da População de Baixa-Renda ao Financiamento Habitacional.....	65
3.3.4.1	Direcionamento de Recursos da Poupança no Âmbito do SFH.....	65
3.3.4.2	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).....	66
3.3.5	Medidas para Estimular a Formalização de Pequenos Negócios e das Relações de Trabalho .....	67
3.3.5.1	Estímulo ao Empreendedor de Baixa-Renda.....	67
3.3.5.2	Desoneração Parcial da Folha de Pagamentos .....	70
<b>3.4</b>	<b>REDUÇÃO DO CUSTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS .....</b>	<b>71</b>
3.4.1	Reforma do Judiciário .....	72
3.4.1.1	Reforma Constitucional.....	74
3.4.1.2	Aperfeiçoamentos Administrativos do Poder Judiciário.....	75
3.4.1.3	Reforma Processual.....	76
	Reforma Processual dos Títulos Judiciais .....	76
	Reforma Processual dos Títulos Extrajudiciais.....	77
	Outros Projetos de Reforma no Código de Processo Civil.....	78
	Reforma Processual Trabalhista .....	79
	Reforma Processual das Execuções Fiscais.....	80
	Mecanismos Alternativos de Resolução de Controvérsias - Mediação.....	80
3.4.2	Lei de Falências e de Recuperação de Empresas.....	81
3.4.2.1	Recuperação Extrajudicial.....	82
3.4.2.2	Recuperação Judicial.....	82
3.4.2.3	Regime de Falência .....	83
<b>3.5</b>	<b>AMBIENTE DE NEGÓCIOS .....</b>	<b>87</b>
3.5.1	Defesa da Concorrência .....	88
3.5.1.1	Reformulação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.....	88
3.5.1.2	Concorrência no Setor Bancário .....	88
3.5.2	Redução do Tempo para Abrir e Fechar Firms.....	89
3.5.3	Investimentos em Infra-Estrutura .....	93
3.5.4	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).....	95
3.5.5	Pesquisa e Inovação.....	96
3.5.6	Desburocratização das Exportações.....	97
<b>4.</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>

## 1. INTRODUÇÃO

**O Brasil apresentou significativo crescimento econômico entre o começo da década de cinquenta e o fim dos anos setenta do século passado, com uma taxa média de 7,4% ao ano.** Embora parte desse crescimento tenha sido absorvido pela grande expansão populacional no período, os dados de crescimento do produto por trabalhador foram bastante significativos. A taxa anual de crescimento do produto por trabalhador na economia brasileira foi de 3,4%, entre 1960 e 1970, e de 3,3%, entre 1970 e 1980. Contudo, a partir do início dos anos oitenta esse ímpeto de crescimento se esgotou: a taxa de crescimento médio do PIB entre 1980 e 2002 foi de apenas 2,1% ao ano. O produto por trabalhador decresceu a uma taxa anual de 2,1%, entre 1980 e 1985, e diminuiu à taxa anual de 0,7%, entre 1985 e 1990. Na década de noventa, houve uma recuperação da taxa de crescimento do produto por trabalhador, que foi de 2,3% ao ano entre 1990 e 1995, e 1,0% ao ano entre 1995 e 2000.

**A queda na taxa de crescimento da renda por trabalhador observada na economia brasileira nas últimas duas décadas não ocorreu em diversos países em desenvolvimento.** Os chamados tigres asiáticos (Coréia, Cingapura e Taiwan) apresentaram crescimento do produto por trabalhador superior ao brasileiro, mesmo no período 1960-80, e mantiveram o bom desempenho ao longo dos anos oitenta e noventa. Considerando o exemplo da Coréia, o produto por trabalhador cresceu à taxa anual de 5,4% no período 1960-70 e de 5,0% no período 1970-80. Na década de oitenta, enquanto o produto por trabalhador no Brasil decresceu, a Coréia experimentou taxas anuais de crescimento do produto por trabalhador de 5,4% no período 1980-85 e 8,2% no período 1985-90.

**Gráfico 1.1 - Taxa média de crescimento do produto por trabalhador**

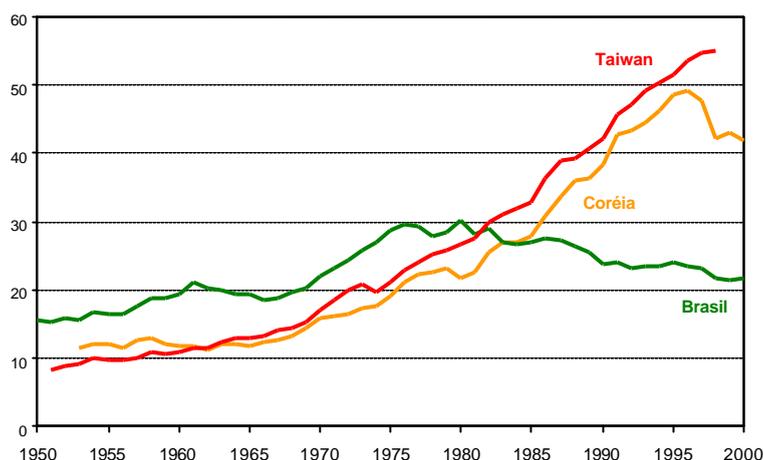


Fonte: Gomes, Pessoa e Velloso (2003).

**O fraco desempenho da economia brasileira nas décadas de oitenta e noventa também é verificado ao se comparar a evolução da renda *per capita* do Brasil com a de outros países**

**emergentes.**<sup>1</sup> Desde meados do século XX, a renda *per capita* no Brasil oscila entre 15% e 30% da renda *per capita* nos Estados Unidos em paridade de poder de compra. O melhor desempenho da economia brasileira ocorreu entre 1960 e 1980, quando a renda *per capita* passou de 20% para 30% da renda nos Estados Unidos. Nas décadas de oitenta e noventa, a economia brasileira apresentou um comportamento bem inferior ao observado nas décadas anteriores, com a renda *per capita* caindo de 30% a 20% em relação à renda dos Estados Unidos, enquanto outros países emergentes continuaram sua trajetória de crescimento.

**Gráfico 1.2 – Renda *per capita* (EUA = 100)**



Fonte: Summers e Heston (1991,1996).

**Por que o dinamismo verificado no período 1950-80 se esgotou? E, ainda mais importante, o que fazer para recuperá-lo?**

Essas questões têm gerado um extenso e produtivo debate econômico na última década. A literatura acadêmica aplicada sobre desenvolvimento econômico apresentou grande impulso a partir da década de oitenta, sobretudo devido à disponibilidade de bases de dados bastante amplas, contendo informações sobre crescimento do produto e sobre características sócio-econômicas de mais de uma centena de países para a segunda metade do século XX. Com base nessas informações, pode-se identificar os fatores mais correlacionados com a diferença no desempenho econômico dos países.<sup>2</sup>

**Um dos temas dominantes nos trabalhos recentes sobre desenvolvimento econômico é a ênfase na importância do desenho institucional e legal tanto para o adequado funcionamento dos mercados quanto das políticas públicas.** Instituições – privadas ou públicas – funcionam

<sup>1</sup> Os dados de renda *per capita* estão calculados em Paridade de Poder de Compra, seguindo a base de dados compilada por Summers e Heston (1991,1996), e apresentados como fração da renda *per-capita* dos Estados Unidos.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Sala-i-Martin (2002); Doppelhoffer, Miller e Sala-i-Martin (2003); Gomes, Pessoa e Veloso (2003); Temple (1999); De Ferranti, Perry, Ferreira e Walton (2003); Rodrik (2003a, 2003b), Summers e Heston (1991,1996); Easterly e Levine (2002) e o Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association (2002), volume 3, nº 1.

adequadamente caso o benefício privado de quem toma as decisões – e delas se beneficia – sejam consoantes aos benefícios sociais.<sup>3</sup>

Em muitos casos, regras simples que garantam o cumprimento de contratos, reduzindo a possibilidade de manipulação e a assimetria de informações, permitem o funcionamento adequado dos mercados. Em outros casos, entretanto, há a necessidade de desenhos institucionais e legais sofisticados, como no caso das atividades bancárias e de seguros e dos setores que apresentam significativas economias de escala – como transmissão de energia elétrica –, o que leva ao desenho de agências regulatórias. O desenho dessas instituições envolve diversas dificuldades técnicas, tanto para garantir o adequado funcionamento desses mercados, quanto para garantir os corretos incentivos à execução das políticas públicas.

**Como, então, se inicia um ciclo de crescimento econômico e, mais importante, quais as políticas públicas mais adequadas para viabilizar não só o processo de retomada do crescimento mas, sobretudo, sua sustentação no longo prazo?** A evidência empírica hoje disponível indica que os ciclos mais longos de crescimento econômico em geral são decorrentes de aumentos iniciais da eficiência econômica, muitas vezes conseqüência de reformas institucionais, que resultam em aumentos da produtividade total dos fatores, da renda e da taxa de retorno das decisões de investimento, induzindo, posteriormente, aumentos na taxa de investimento na economia. Essa caracterização é consistente com a evidência empírica recente, que indica a causalidade da taxa de crescimento econômico e da produtividade total dos fatores para a taxa de investimento, desencadeando o círculo virtuoso de crescimento econômico.<sup>4</sup>

Entretanto, como aponta Rodrik (2003a), o início de um ciclo de crescimento econômico não garante o aumento permanente da renda *per capita*. Caso as reformas iniciais, e seu impacto na eficiência econômica, não sejam acompanhadas de reformas adicionais, que garantam novos aumentos da produtividade, e de políticas sociais, que resultem em aumentos nos indicadores de saúde e educação, o ciclo de crescimento pode se esgotar, com a economia retornando à sua distância original em relação às economias desenvolvidas.

**Na atual conjuntura, a economia brasileira possui condições para iniciar uma nova fase de crescimento sustentado. A escolha adequada de políticas públicas e a implementação de reformas institucionais são fundamentais para essa oportunidade de novo ciclo de crescimento possa ser aproveitada.** O caminho já está pavimentado: em decorrência da política econômica adotada ao longo de 2003 e 2004, espera-se um crescimento do PIB de cerca de 5% em 2004, com a

---

<sup>3</sup> Ver Acemoglu, Johnson e Robinson (2004), além das referências na nota 1.

<sup>4</sup> Blomstrom, Lipsey e Zejan (1996), Klenow e Rodriguez-Clare (1997) e Hall e Jones (1999). Uma análise da causalidade de Granger dos dados anuais das contas nacionais brasileiras entre 1970 e 2000 gera resultados equivalentes.

inflação dentro das metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Esse quadro é muito diferente daquele previsto por muitos em 2002 e 2003, e se completa com uma substancial redução da vulnerabilidade externa, a melhoria dos indicadores fiscais e a retomada dos investimentos privados. Ao contrário das previsões pessimistas em 2003, o regime de câmbio flutuante e a estabilização da taxa de câmbio foram consistentes com os resultados recordes na balança comercial e com o equilíbrio na conta de transações correntes. Diferentemente do observado nos últimos anos, em 2003 o Governo Federal cobrou menos impostos do que em 2002.

**É importante aproveitar o impulso atual da economia para que se estabeleçam as bases do crescimento nos próximos anos.** O crescimento estimula as decisões de investimento, enquanto a estabilidade macroeconômica permite que pessoas e empresas se concentrem em planos de médio e longo prazos. Deve-se, portanto, aproveitar a oportunidade para se discutir, com base nas experiências internacionais e na evidência empírica, as estratégias para tentar assegurar a manutenção dessa trajetória de crescimento nos próximos anos. **A sustentabilidade das contas públicas é o centro da política macroeconômica, tanto para a recuperação da atividade econômica observada a partir do segundo semestre do ano passado, quanto para viabilizar o crescimento sustentável de longo prazo.** Além disso, deve-se aproveitar a estabilização macroeconômica e a retomada do nível de produção para adotar políticas ativas de estímulo ao aumento da produtividade, à difusão de novas tecnologias, ao desenvolvimento institucional do mercado de crédito, ao investimento em infraestrutura e de incentivo ao empreendedorismo, de modo a garantir sólidos fundamentos para que nossa economia possa iniciar um ciclo longo de crescimento econômico.

**Este documento, sem ser exaustivo, procura explicar o contexto das medidas institucionais e microeconômicas que já foram implementadas, as que estão sendo discutidas no Congresso Nacional e as que estão sendo estudadas pelo Governo.** Por exemplo, procura-se mostrar a coerência de várias medidas legislativas e administrativas que vêm sendo tomadas para melhoria da qualidade tributária, desenvolvimento do mercado de crédito, redução do custo de resolução de conflitos, melhoria do ambiente de negócios e comércio exterior. Contudo, não são discutidas as perspectivas das Reformas Sindical e Trabalhista, apesar do evidente impacto que ela pode ter para estimular o crescimento e a distribuição de renda. Essas reformas têm sido debatidas no Fórum Nacional do Trabalho, coordenado pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, com ampla divulgação pública. O Fórum já concluiu a primeira fase das reformas, em que se analisaram as novas bases das relações coletivas de trabalho. Como resultado, foram propostos emenda constitucional e anteprojeto de lei que tratam da redefinição das normas de organização sindical, representação dos trabalhadores no local de trabalho, negociação coletiva, resolução de conflitos do trabalho, direito de greve e substituição processual. Está sendo iniciada a discussão sobre Reforma da Legislação Trabalhista, estando em curso a montagem de uma agenda comum entre trabalhadores, empregadores e Governo.

O documento também não discute os avanços ocorridos nas Telecomunicações (definição do marco regulatório que vigorará a partir de 2006, publicado no Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003) ou do Setor Elétrico (“Novo Modelo” – Lei nº 10.848/2004) na medida em ambos os temas já foram amplamente debatidos, com a coordenação dos ministérios setoriais. Também, não serão analisadas as medidas que vêm sendo tomadas para favorecer a integração interministerial dos programas de transferência de renda, nem aquelas destinadas ao pequeno agricultor, que têm sido tratadas e debatidas pelos ministérios da área social. O documento se restringe a análise das medidas na área econômica relacionadas à estrutura tributária, ao sistema de crédito e de estímulo ao empreendedorismo para ampliar a formalização e a inclusão social.

A discussão a seguir se divide em duas etapas, começando com o aspecto macroeconômico que apresenta maior impacto sobre as decisões de investimento: a solvência das contas públicas. Em seguida, discutem-se as políticas para fortalecer o setor produtivo, desenvolver o sistema de crédito e reduzir o custo de resolução de conflitos. Também são discutidas diversas medidas da área econômica para ampliar a inclusão social.

**A tabela I sistematiza a agenda de medidas microeconômicas, que se dividem em cinco principais áreas: aperfeiçoamento do mercado de crédito e do sistema financeiro, melhoria da qualidade da tributação, medidas econômicas para inclusão social, redução do custo de resolução de conflitos e melhoria do ambiente de negócios.**

**As medidas na área de crédito têm por objetivo desenvolver novos instrumentos para o financiamento privado e securitização, aperfeiçoar os instrumentos já existentes e criar condições para a queda das taxas de juros de mercado.** Alguns instrumentos já têm sido eficazes em ampliar a oferta de crédito privada e reduzir as taxas de juros, como a consignação em folha de pagamento. Foram criados instrumentos de financiamento específicos para a construção civil e o agronegócio, além de aperfeiçoados diversos instrumentos de crédito já existentes para as famílias e as empresas. Está sendo também proposta a regulamentação de bancos de dados de cadastro positivo de crédito, que vai permitir uma queda no custo do financiamento privado.

**Além disso, serão propostas medidas institucionais na área de seguros e de gestão da política monetária: abertura do mercado de resseguros e autonomia operacional do Banco Central.** A abertura do mercado de resseguros vai estimular a concorrência no setor e a ampliação dos produtos e serviços oferecidos. O fortalecimento do órgão regulador e fiscalizador no setor será importante para viabilizar o crescimento sustentável do setor de seguros e a melhoria das normas prudenciais. A evidência empírica, apresentada na subseção 3.1.4, indica que a autonomia operacional do Banco Central permite uma gestão mais eficaz da política monetária, com menor volatilidade do nível de produção. Como no caso das agências regulatórias, as metas de política monetária continuarão sendo fixadas pelo Governo, cabendo ao Banco Central sua implementação. O projeto deve, adicionalmente, prever os procedimentos a serem adotados em caso de descumprimento das metas.

**As medidas tributárias foram orientadas para a melhoria da qualidade dos tributos – transformando tributos cumulativos em tributos sobre o valor adicionado – e para a redução de tributos sobre bens de capital e sobre a poupança de longo prazo.** O fim da cumulatividade elimina distorções nos preços relativos e reduz os incentivos à alocação ineficiente dos fatores de produção, permitindo um aumento da produtividade. Foi eliminada a distorção de menores tributos sobre os bens importados do que sobre os bens produzidos domesticamente. A desoneração dos bens de capital e da poupança de longo prazo também têm importante contribuição para o crescimento ao reduzir os custos do investimento e ao incentivar a formação de fontes de financiamento para prazos mais longos. Além disso, foram reduzidos os impostos e contribuições sobre o mercado de capitais e instrumentos de securitização, com destaque para a construção civil. **Dessa forma, as medidas do Governo têm por objetivo reduzir não apenas o custo do novo investimento, mas também o custo do seu financiamento, assim como estimular a formação de poupança de prazo longo e, portanto, aumentar a taxa de crescimento do produto potencial da nossa economia.**

**O terceiro grupo de medidas econômicas tem por objetivo contribuir para ampliar a inclusão social.** A estrutura tributária brasileira, com uma significativa participação dos tributos indiretos, resulta em alíquotas relativamente uniformes para os diversos grupos de renda. Por essa razão, o Governo reduziu para zero a alíquota de PIS/COFINS sobre produtos da cesta básica assim como sobre diversos insumos para produção de alimentos. Essa medida beneficia, sobretudo, os grupos mais vulneráveis que gastam uma parcela maior da sua renda com alimentos. Foram também adotadas diversas medidas para ampliar o acesso ao crédito e ao sistema bancário dos grupos de menor renda, assim como medidas específicas para o microcrédito produtivo. Essas medidas foram complementadas com o Projeto de Lei Complementar 210/2004 destinado a reduzir as restrições à formalização do empreendedor de baixa renda, destacando-se a redução para zero dos tributos federais, alterações na contribuição para a Previdência Social e a simplificação dos procedimentos burocráticos. Por fim, foram ampliados os recursos disponíveis para o financiamento imobiliário no Sistema Financeiro Habitacional, medida importante tanto para reduzir o déficit habitacional brasileiro quanto seu importante impacto no estímulo à construção civil, setor com grande impacto na geração de empregos.

**A Reforma do Judiciário, além do seu importante impacto sobre o funcionamento da Justiça e o exercício da cidadania, apresenta uma importante contribuição para o desenvolvimento do mercado de crédito, e para a expansão da produção e do investimento.** Os contratos, por mais completos que sejam, não conseguem prever todas as possíveis contingências futuras. Mecanismos eficientes de resolução de conflitos garantem que esse processo de complementação contratual ocorra de forma célere e sem elevados custos adicionais para ambas as partes. Se os marcos legal e institucional que estruturam esses mecanismos sinalizarem um processo moroso, custoso e com incentivos para ação protelatória por qualquer uma das partes, o custo esperado

das transações econômicas aumenta, sobretudo nos mercados de crédito, induzindo um menor nível de investimento, produção e geração de empregos.

**Maiores custos na resolução de conflitos levam a aumento nos preços pagos pelos consumidores e nas taxas de juros dos empréstimos, além de, em muitos casos, excluir as famílias que não têm acesso a garantias do mercado de crédito.** Dessa forma, são penalizados os grupos de menor renda, precisamente os que mais poderiam se beneficiar de um sistema de crédito eficiente. Da mesma forma, são penalizadas as pequenas e médias empresas, reduzindo-se o potencial de produção e geração de empregos da nossa economia.

**A Reforma Constitucional do Judiciário está sendo complementada por um conjunto de medidas infraconstitucionais que têm como objetivo promover a negociação para resolução de conflitos, desestimular as ações puramente protelatórias e estimular a preservação dos ativos produtivos e empregos durante o processo de resolução de litígios.** Destacam-se a reforma da Lei de Falências, complementada com importantes alterações no Código Tributário Nacional, mudanças nos códigos de processo, sobretudo nas execuções de títulos judiciais e extrajudiciais, a melhoria do sistema de recursos e o estímulo a utilização de mecanismos opcionais de resolução de conflitos, como a mediação.

**O último grande grupo de medidas tem por objetivo melhorar o “ambiente de negócios” no Brasil por meio da simplificação burocrática, promoção mais eficiente da competição, ampliação dos mecanismos existentes para financiamento do investimento em infra-estrutura e estímulo à inovação e difusão de novas tecnologias.** Está sendo elaborada uma reforma para fortalecer o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, além de estender a aplicação da legislação antitruste ao sistema financeiro. Estão também sendo estudadas medidas para simplificar os procedimentos burocráticos exigidos das nossas empresas, que elevam os custos de produção e desestimulam o empreendedorismo e a formalização dos negócios. O projeto de Lei sobre Parcerias Público-Privadas, aprovado pelo Congresso Nacional, poderá ser um importante mecanismo para financiar investimentos específicos em infra-estrutura.

O estímulo à inovação e difusão de novas tecnologias é o eixo central da Nova Política Industrial, Tecnológica e do Comércio Exterior, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A recente criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) são importantes para aprimorar os instrumentos de política existentes e garantir maior eficácia, avaliação e agilidade ao estímulo ao desenvolvimento industrial e tecnológico. Por fim, a nova Lei de Inovação, também recentemente aprovada pelo Congresso, vai permitir parcerias mais eficazes entre as empresas privadas e os institutos públicos de pesquisa para a difusão, pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias.

**Tabela I – Medidas Para Viabilizar o Crescimento de Longo Prazo**

Área	Medidas já Implementadas	Medidas em Análise no Congresso	Medidas em Elaboração
<b>Mercado de Capitais, Seguros, Poupança de Longo Prazo e Sistema Financeiro Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.820/2003, que institui e regulamenta a realização de operações de crédito em consignação em folha de pagamento.</li> <li>• Lei nº 10.931/2004, que estabelece regime tributário especial para os patrimônios de afetação, institui a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI), a Cédula de Crédito Bancário (CCB) e o seu respectivo certificado, aperfeiçoa a alienação fiduciária de automóveis e estabelece o pagamento de valor incontroverso em questionamento de financiamento habitacional.</li> <li>• Lei nº 10.823/2003 e Decreto nº 5.121/2004, que disciplinam a subvenção ao prêmio do seguro rural.</li> <li>• Lei nº 10.893/2004 e Decreto nº 5.140/2004 que disciplinam o seguro garantia para a construção de embarcações.</li> <li>• Decreto nº 5.172/2004, que reduziu a alíquota de IOF sobre prêmios de seguro de vida, de 7% para 4%, em setembro de 2004 e prevê nova redução para 2% em setembro de 2005 e a isenção total em setembro de 2006.</li> <li>• Resolução CMN nº 3.155/2003 que aprova a carta garantia de recompra de Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) pelos integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), com o seu cômputo no direcionamento da poupança para o financiamento habitacional.</li> <li>• Medida Provisória nº 221/2004 (transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 65/2004) que institui o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o <i>Warrant</i> Agropecuário (WA) como instrumentos de financiamento da comercialização de produtos agropecuários, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de Lei para regulamentar o banco de dados de proteção ao crédito (Cadastro Positivo).</li> <li>• Projeto de Lei para a abertura do mercado de resseguros.</li> <li>• Proposta de Autonomia Operacional do Banco Central do Brasil</li> </ul>

Área	Medidas já Implementadas	Medidas em Análise no Congresso	Medidas em Elaboração
	<p>Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), como instrumentos de securitização e financiamento da produção agropecuária e autoriza o Governo a subvencionar o lançamento de opções privadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.823/2003, regulamentada pelo Decreto nº 5.121/2004, que trata da subvenção econômica ao prêmio do seguro-rural.</li> <li>• Entrada em operação do novo Sistema de Informações de Crédito do Banco Central do Brasil (SCR), que facilita a avaliação do risco de crédito no sistema financeiro.</li> </ul>		
<p><b>Melhoria da Qualidade da Tributação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003, que introduziram o fim da cumulatividade do PIS/PASEP e da COFINS, respectivamente.</li> <li>• Lei nº 10.892/2004, que institui a conta de investimento, utilizada exclusivamente para a realização de aplicações financeiras de rendas fixa e variável, sem a incidência da CPMF.</li> <li>• Medida Provisória nº 206/2004, convertida na Lei nº 11.033/2004, que institui nova sistemática de tributação de rendimentos de títulos de renda fixa e variável com alíquotas decrescentes no decorrer do tempo, cria o REPORTO e isenta do Imposto de Renda os rendimentos auferidos em instrumentos de financiamento do setor imobiliário.</li> <li>• Medida Provisória nº 209/2004, transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 56/2004, que institui o novo regime de tributação da previdência complementar com alíquotas decrescentes ao longo do tempo, com o objetivo de incentivar o alongamento da poupança, e extingue o Regime Especial de Tributação da Previdência Complementar, instituído pela Medida Provisória nº 2.222/2001.</li> <li>• MP nº 219/2004, transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 62/2004, que trata sobre desconto de crédito na apuração da CSLL e do PIS-COFINS não cumulativos, por meio de redução de prazo para aproveitamento de crédito de PIS e COFINS, depreciação</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unificação das regras do ICMS.</li> <li>• Criação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) nacional, em 2007.</li> <li>• Aperfeiçoamento da legislação tributária para as micro e pequenas empresas.</li> </ul>

Área	Medidas já Implementadas	Medidas em Análise no Congresso	Medidas em Elaboração
	<p>acelerada a ser descontada da CSLL, bem como adequação da incidência do PIS-COFINS nas operações de <i>hedge</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 5.173/2004, que amplia a desoneração de bens de capital.</li> </ul>		
<b>Medidas Econômicas para Inclusão Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 10.735/2003, combinada com a Resolução CMN nº 3.109/2003, direcionando recursos para operações de microcrédito.</li> <li>Resolução CMN nº 3.104/2003, que instituiu a conta corrente simplificada.</li> <li>Leis nº 10.865/2004 e 10.925/2004, que reduzem a zero a alíquota de PIS-COFINS sobre diversos produtos da cesta básica.</li> <li>Resolução CMN nº 3.177/2004 que realizou ajustes nas regras de direcionamento de recursos da poupança no SFH.</li> <li>Lei nº 10.998/2004, referente ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), com o objetivo de destinar recursos do Orçamento Geral da União para o financiamento de casas populares.</li> <li>Criação do PROAGRO MAIS, que concede ao pequeno produtor rural inscrito no PRONAF, remuneração de até R\$ 1.800,00 em caso de perda superior a 30% da lavoura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida Provisória nº 226/2004, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, com <i>funding</i> em recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e em recursos oriundos do direcionamento de 2% dos depósitos à vista.</li> <li>Projeto de Lei Complementar nº 210/2004, em tramitação na Câmara, que dá tratamento tributário, previdenciário e trabalhista simplificado para pequenos empreendedores com faturamento anual de até R\$ 36.000.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desoneração parcial da folha de pagamentos.</li> </ul>
<b>Redução do Custo de Resolução de Conflitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emenda Constitucional nº 45, de 2004, sobre a Reforma do Judiciário.</li> <li>Emenda à Medida Provisória nº 206/2004, convertida na Lei nº 11.033/2004, que racionaliza o processo de execução fiscal tendo a União como credora.</li> <li>Projeto de Lei Complementar nº 72/2003, que altera o Código Tributário Nacional, mudando a ordem de prioridade de pagamento em caso de falência, colocando o crédito com garantia real à frente do Fisco e mantendo a prioridade máxima do crédito trabalhista até o valor limite fixado em lei.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de Lei do Senado nº 245/2004, em tramitação no Senado, e que trata do parcelamento de créditos tributários.</li> <li>Projeto de Lei Iniciado na Câmara nº 52/2004, que tramita no Senado, e trata da reforma da execução da sentença judicial do Código de Processo Civil.</li> <li>Projeto de Lei nº 4.497/2004, que tramita na Câmara dos Deputados, e trata da execução por título extrajudicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteprojeto de Lei que agiliza os processos judiciais pelo desestímulo à interposição de recursos com objetivos meramente protelatórios.</li> </ul>

Área	Medidas já Implementadas	Medidas em Análise no Congresso	Medidas em Elaboração
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de Lei nº 4.376/2003 (nova Lei de Falências), que estimula a recuperação de empresa economicamente viável ou agiliza a alienação de seus ativos produtivos, de modo a preservar a sua capacidade produtiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Substitutivo ao Projeto de Lei Iniciado na Câmara nº 94/2002, que tramita no Senado, e trata do uso da mediação como mecanismo alternativo de resolução de controvérsias.</li> </ul>	
<b>Melhoria do Ambiente de Negócios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 10.973/2004, de incentivos à pesquisa e inovação.</li> <li>Lançamento do Programa Brasil Empreendedor em novembro de 2003;</li> <li>Resolução nº 3.227/2004, que cria o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (MODERMAQ).</li> <li>Portaria da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) nº 11/2004, sobre simplificação do regime de <i>drawback</i>.</li> <li>Portaria SECEX nº 12/2003, conhecida como Portaria Consolidada de Exportação, que consolida e revoga diversos normativos sobre comércio exterior.</li> <li>Lei das Parcerias Público-Privadas, com o objetivo de viabilizar investimentos de infra-estrutura em projetos que se caracterizam por apresentar benefício social superior ao benefício privado (Projeto de Lei nº 2.546/2003 ou Projeto de Lei Iniciado na Câmara nº 10/2004).</li> <li>Projeto de Lei nº 3.443/2004, já encaminhado à sanção presidencial, que cria a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, com o objetivo de dotar o País de órgãos capazes de executar a nova política industrial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de Lei Complementar nº 344/2002, em tramitação na Câmara, que disciplina a aplicação da legislação sobre práticas anticoncorrenciais no setor financeiro.</li> <li>Projeto de Lei nº 3.337/2004, em tramitação na Câmara, que torna mais claras as funções das agências reguladoras e do Poder Concedente e atribui maior estabilidade à atuação das agências pela outorga de mandato fixo a seus dirigentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituição de Grupo de Monitoramento do Programa para Simplificação e Racionalização do Registro e da Legalização de Empresas</li> <li>Projeto de reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.</li> </ul>

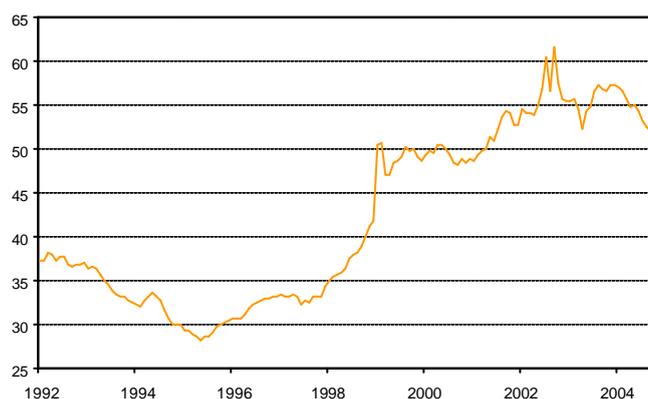
## 2. ESTABILIDADE MACROECONÔMICA E SUSTENTABILIDADE FISCAL

Nas últimas duas décadas, os desequilíbrios fiscais do Governo foram financiados via **aceleração inflacionária (1980-1994), dívida pública crescente e aumentos sucessivos da carga tributária (1995-2002)**. O financiamento inadequado do setor público resultou em incerteza macroeconômica e tributária, aumentando o prêmio de risco, as taxas de juros e reduzindo o investimento privado.<sup>5</sup> Como consequência, os desequilíbrios macroeconômicos e a trajetória ascendente da dívida pública fizeram parte do quadro de baixo crescimento da renda *per capita* verificado nas últimas décadas.

**Os desequilíbrios nas contas públicas resultaram na expansão da dívida pública, ampliando a relação dívida líquida/PIB (Gráfico 2.1)**. A expansão da dívida, porém, não foi suficiente para acomodar esse desequilíbrio das finanças públicas, que foi financiado, em parte, por uma elevação das receitas públicas e o aumento da carga tributária para a sociedade.

**O financiamento inadequado do setor público contribuiu para que a economia conseguisse, nos melhores momentos, apenas surtos curtos de crescimento da atividade produtiva**. Nos anos oitenta, a inflação, além de corroer a renda real do trabalhador e os lucros, introduziu um grau de incerteza elevado que inibiu os investimentos. Após o Plano Real, a carga tributária crescente elevou os custos de produção, estimulou o aumento da informalidade e restringiu a expansão do crédito, da capacidade produtiva e do consumo.

**Gráfico 2.1 – Dívida Líquida do Setor Público (% PIB)**

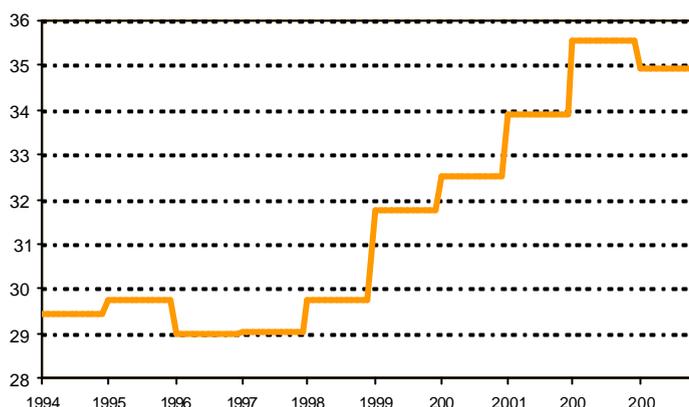


Fonte: Banco Central do Brasil

---

<sup>5</sup> Deve-se enfatizar que a política cambial no período 1995-1998 resultou em pressões sobre a política monetária, com impactos sobre a trajetória da dívida pública neste período. Os desequilíbrios fiscais do período, além de contribuírem para a elevação da dívida, também impunham limites aos demais aspectos da política macroeconômica.

**Gráfico 2.2 – Carga Tributária (% PIB)**



Fonte: Secretaria da Receita Federal.

**O objetivo da política econômica do Governo é criar, em um ambiente de estabilidade econômica, condições favoráveis ao aumento da eficiência econômica do setor produtivo, à melhoria do acesso ao crédito e ao aumento da taxa de investimento na economia brasileira, para superar os entraves à retomada do crescimento sustentável da renda *per capita*.**

É nesse contexto que se insere o ajuste estrutural das contas públicas que vem sendo implementado pelo Governo e sinaliza um compromisso com a sustentabilidade fiscal de longo prazo. **Uma estrutura fiscal de longo prazo, consistente com as obrigações do setor público, reduz o risco de financiamento inadequado do setor público e a incerteza macroeconômica, permitindo menores taxas de juros, a expansão do crédito interno e da taxa de investimento**<sup>6</sup>. Além disso, a redução dos custos de financiamento do setor público permite uma melhoria da composição da dívida pública, reduzindo as restrições sobre a política econômica e possibilitando uma maior eficácia na resposta a eventuais choques de oferta.

**A austeridade na administração das contas públicas pode ser verificada pelos resultados primário e operacional do setor público obtidos em 2003 e 2004, que mostram consistência com as metas estabelecidas e apontam também para uma sensível melhora na evolução recente da poupança do Governo.** Em 2003, o superávit primário do setor público consolidado alcançou 4,25% do PIB – contra 3,89% do PIB em 2002 – o que é bastante significativo quando se considera que a arrecadação de receitas extraordinárias em 2003 foi inferior a do ano anterior em montante equivalente a 1% do PIB. Além disso, a aceleração inflacionária ocorrida em 2002 aumentou as receitas públicas no mesmo ano, porém seu impacto nas despesas ocorreu apenas em 2003.

Em 2004, houve um excesso de arrecadação decorrente tanto da forte retomada da atividade econômica, quanto da nova base de arrecadação da COFINS. Mudanças de base de arrecadação de

---

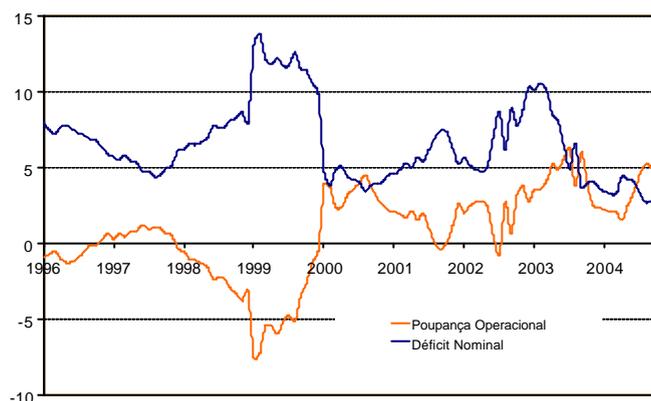
<sup>6</sup> Para uma discussão sobre política fiscal e crescimento econômico, ver Easterly e Rebelo (1993).

impostos podem levar a um aumento temporário da arrecadação tendo em vista os tributos sobre os estoques existentes e o processo de ajuste dos setores produtivos à mudança tributária.

O Governo tem o compromisso com a manutenção da carga tributária em 2005 ao nível observado em 2002. Esse compromisso levou a adoção de dois grupos de medidas principais frente ao aumento de arrecadação. **Por um lado, foram reduzidos os impostos em diversos setores, permitindo melhorar a qualidade do nosso desenho tributário e estimular a retomada do crescimento econômico. Por outro lado, o aumento temporário da arrecadação, aumento esse que tende a se diluir no próximo ano, foi utilizado para aumentar a meta de superávit para 4,5% do PIB.**

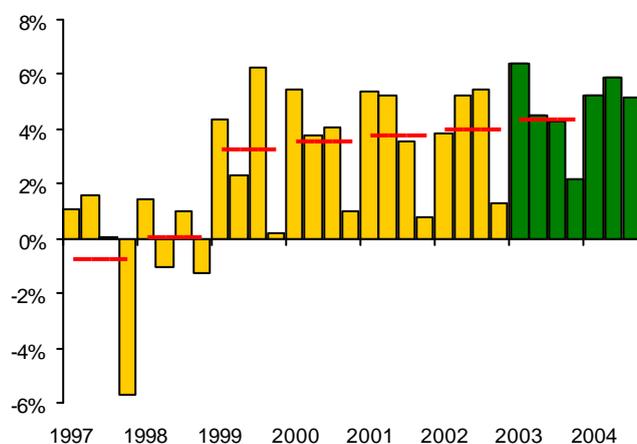
O superávit primário acumulado nos últimos 12 meses atingiu 4,6% do PIB, 0,3 ponto percentual acima do observado em igual período de 2003. Além disso, o déficit nominal vem caindo de forma acelerada, de 10,3% do PIB em 2002 para 3,6% do PIB em 2003, e 2,4% do PIB nos últimos 12 meses, como mostram os gráficos 2.3 e 2.4.

**Gráfico 2.3 – Poupança Operacional e Déficit Nominal do Setor Público (% PIB)**



Fonte: Secretaria de Política Econômica e Banco Central do Brasil.

**Gráfico 2.4 – Superávit Primário do Setor Público**

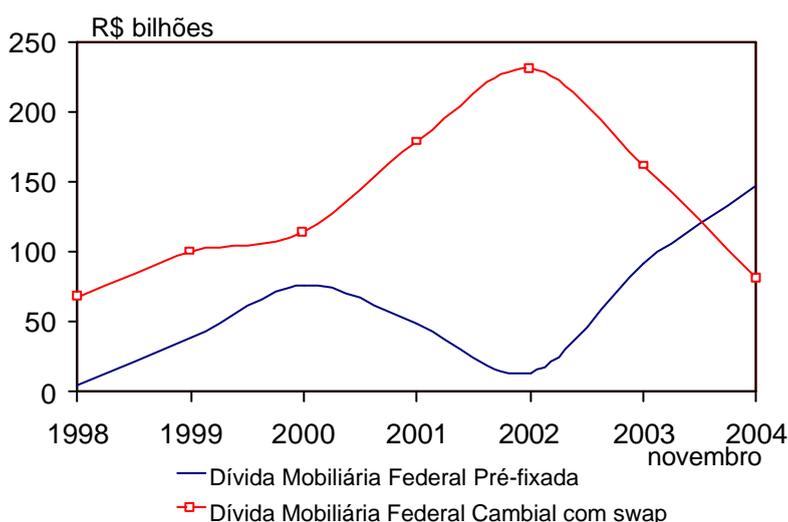


Fonte: Banco Central do Brasil.

**Em paralelo à política fiscal, houve uma melhoria no perfil da dívida pública em 2003 e 2004.** A dívida pública mobiliária indexada ao câmbio (incluindo *swaps*) foi reduzida em 27 pontos percentuais, passando de US\$ 65 bilhões (R\$ 231 bilhões) no final de 2002, o que representava 37% da dívida total, para US\$ 30 bilhões (R\$ 81 bilhões) em novembro de 2004, ou cerca de 10% da dívida mobiliária. Simultaneamente, verificou-se o aumento da parcela formada por títulos pré-fixados do Tesouro Nacional, que passou dos inexpressivos 2,2% ao final de 2002 para 18,7% em novembro de 2004. O bom desempenho fiscal do Governo Central pode ser inferido, também, a partir da evolução de sua poupança em conta corrente, que ao longo de 2003 acumulou 3,0% do PIB, e que no últimos 12 meses, findos em outubro, atingiu 3,3% do PIB. Em outubro de 2004, o valor acumulado da poupança em conta corrente do Governo Central no ano era de 4,0% do PIB. A relação Dívida Pública Consolidada/PIB apresentou significativa redução em 2004.

**A redução da dívida indexada à taxa de câmbio reduziu uma importante fonte de vulnerabilidade externa da nossa economia.** No passado, choques externos negativos, além dos seus impactos diretos sobre o nível de preços e a atividade econômica, tinham um efeito adicional de elevação da dívida pública indexada à taxa de câmbio, aumentando a pressão sobre as contas públicas. **O aumento da parcela da dívida pré-fixada, por outro lado, requer a confiança das famílias, empresas e investidores institucionais no compromisso do Governo com a estabilidade do nível de preços.** Nesse caso, reduz-se o risco de elevação inesperada das taxas de inflação, reduzindo o risco associado à compra de títulos pré-fixados, e aumentando a qualidade da dívida pública.

**Gráfico 2.5 – Composição da Dívida Mobiliária Federal**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

**A política monetária adotada nos primeiros meses de Governo permitiu a rápida redução das taxas de inflação observadas, bem como das expectativas de inflação.** A rápida

redução das taxas de inflação cumpre um duplo papel na política econômica. Por um lado, a evidência empírica internacional indica que taxas anualizadas de inflação de dois dígitos são potencialmente instáveis, isto é, na ausência de medidas para reduzi-las, tendem a acelerar-se ainda mais e a aumentar a volatilidade macroeconômica, com impactos negativos sobre a taxa de crescimento de longo prazo.<sup>7</sup> Por outro, taxas de inflação elevadas reduzem a renda real disponível dos grupos mais pobres da população, aumentando a desigualdade distributiva. A rápida redução das taxas de inflação, no segundo semestre de 2003, interrompeu o processo de queda da massa real dos rendimentos do trabalho que se verificou a partir de meados de 2002 com a aceleração inflacionária.

**A política monetária foi adotada de forma consistente para assegurar que a inflação voltasse para patamares condizentes com a retomada sustentável da taxa de crescimento do produto.** A firmeza no ajuste do nível dos juros básicos permitiu uma redução rápida da taxa de inflação a partir do segundo semestre de 2003. Este desempenho ocorreu em conjunto com a forte retomada da taxa de crescimento econômico.

**Gráfico 2.6 – Inflação Esperada em 12 Meses**

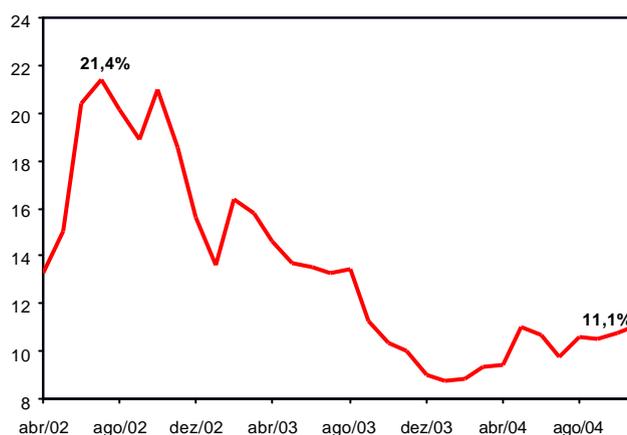


Fonte: Relatório FOCUS/Banco Central do Brasil.

**A condução de uma política econômica voltada para a recomposição da sustentabilidade dos fluxos de receita e despesa pública e o sucesso do programa de combate à inflação permitiram uma queda substancial das taxas de juros reais de mercado.** A taxa de juros para o prazo de 1 (um) ano caiu de mais de 27% no começo de 2003 (entre 15% e 16%, em termos reais, descontada a inflação esperada para o período correspondente) para menos de 18% recentemente (ou pouco acima de 11% em termos reais).

<sup>7</sup> Fischer (1993).

**Gráfico 2.7 – Taxa Real de Juros Esperada**

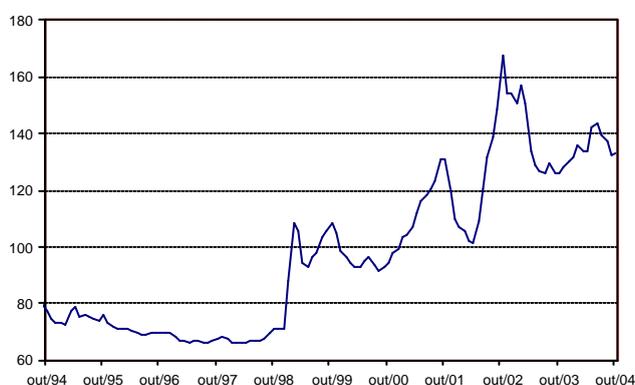


Fonte: BM&F e Relatório FOCUS/Banco Central do Brasil.

**A política de câmbio flutuante, aliada a uma agressiva agenda de comércio exterior, vem permitindo um significativo ajuste das contas externas apoiado no forte crescimento das exportações.** Em consequência, houve uma significativa melhora das relações dívida externa bruta/exportações e serviço da dívida/exportações. Esses efeitos positivos da recuperação da credibilidade monetária, do equilíbrio fiscal e do ajuste externo sobre as trajetórias das taxas de juros e das expectativas de inflação, juntamente com os efeitos positivos sobre as trajetórias dos prêmios de risco e da taxa de câmbio, são essenciais para a construção de um ambiente propício à retomada do investimento privado e do crescimento econômico.

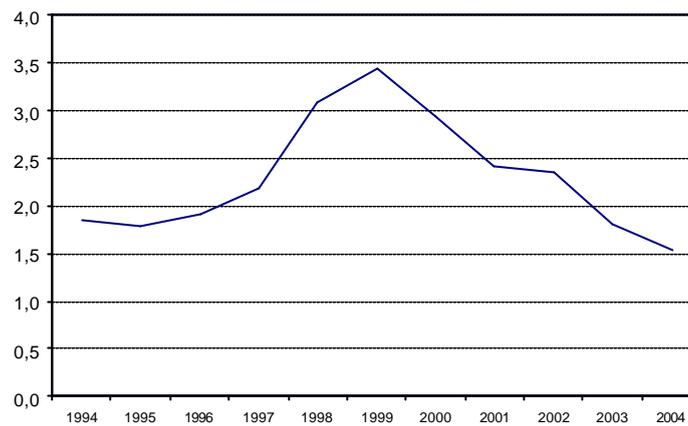
**Além disso, o Governo já está implementando um programa de recomposição das reservas externas para aumentar a solidez da nossa economia frente a eventuais choques externos, e construir uma trajetória saudável para os níveis de reservas no médio e longo prazo.** Essa medida, em conjunto com a redução da dívida interna indexada à taxa de câmbio, reflete a estratégia de aproveitar o momento favorável, tanto das condições internas quanto externas, para reduzir as fontes de vulnerabilidade externa da nossa economia.

**Gráfico 2.8 – Taxa de Câmbio Real Efetiva (06/94=100)**



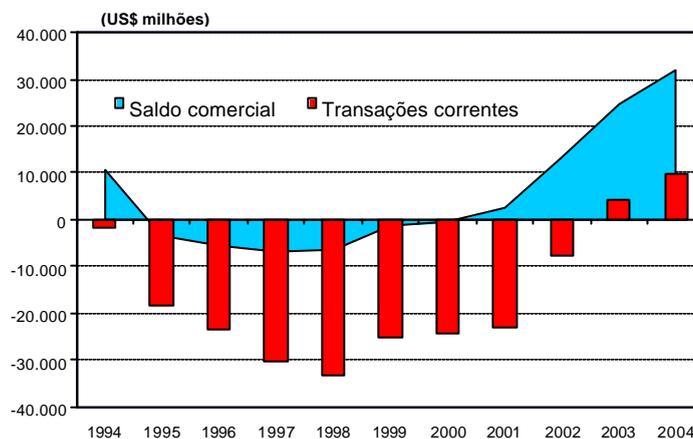
Fonte: Banco Central do Brasil.

**Gráfico 2.9 – Razão entre a Dívida Externa e as Exportações**



Fonte: Banco Central do Brasil.

**Gráfico 2.10 – Saldo Comercial e em Transações Correntes**



Fonte: Banco Central do Brasil.

**Em raros momentos de sua história, a economia brasileira reuniu fundamentos macroeconômicos tão positivos e promissores.** O produto em expansão por cinco trimestres seguidos, com taxa anualizada de 6% ao ano, tem propiciado um contínuo aumento do emprego e da renda, permitindo a ampliação do consumo das famílias. A estabilidade alcançada nos preços e a redução da volatilidade cambial têm levado a sucessivos recordes na balança comercial e, pela primeira vez em dez anos, a um superávit na conta de transações correntes.

**A política de equilíbrio fiscal foi fundamental não apenas para a forte retomada da atividade econômica como também é uma das condições necessárias para que o Brasil inicie uma trajetória sustentável de crescimento de longo prazo.** A estratégia fiscal do Governo engloba a manutenção dos superávites primários em um nível necessário para assegurar a queda na razão dívida líquida/PIB nos próximos anos e o alongamento dos prazos de vencimento da dívida mobiliária.

**O equacionamento fiscal permitirá ao País, inclusive, adotar políticas fiscais mais saudáveis, que garantam a preservação, e, futuramente, a ampliação dos gastos sociais do Governo nas fases de retração da atividade econômica, sendo estes gastos financiados com os recursos fiscais acumulados nos momentos de maior expansão da atividade.** Pela sua própria natureza, o gasto público tende a aumentar, como fração da renda nacional, nos momentos de menor atividade econômica. Diversos programas públicos devem ser mantidos independente da atividade econômica, como os programas sociais, além de diversos programas que são desenhados para aumentar seus gastos nos momentos de retração, como por exemplo o seguro-desemprego. Com a melhora da qualidade da política fiscal, o Governo deixará de contribuir para o agravamento dos ciclos econômicos e terá condições de elevar os gastos sociais nos períodos de retração econômica, precisamente quando estes gastos têm maior impacto sobre o bem-estar social.

**A construção de políticas fiscais mais saudáveis encontra restrições na dinâmica de despesa e receita públicas da nossa economia e na qualidade do gasto público.** Em diversos casos, as regras existentes para rubricas específicas do orçamento implicam aumentos constantes da parcela das receitas primárias alocadas como fração da renda nacional, reduzindo a disponibilidade de gastos públicos em outras atividades. Além disso, o Estado brasileiro acumulou, no passado, um conjunto de obrigações de subsídio e transferência de recursos a diversas atividades e grupos específicos, sem a contrapartida de avaliação do desempenho e do impacto social destes gastos. Dessa forma, verifica-se a existência de elevados dispêndios do setor público de incentivo a atividades produtivas, bem como a existência de renúncias fiscais e previdenciárias para setores específicos e de gastos com políticas públicas e transferências a determinados grupos sociais, que comprometem de forma crescente os recursos públicos existentes.

**Essa dinâmica crescente de dispêndio público resultou no aumento da carga tributária de 29% em meados dos anos noventa para cerca de 35% do PIB nos dois últimos anos, além de ser, em parte, responsável pelo crescimento da relação dívida/PIB do patamar de 30% em 1994 para 56% no fim de 2002.** Esse desequilíbrio fiscal verificado nas últimas décadas na economia brasileira é um dos principais responsáveis pela instabilidade de variáveis macroeconômicas fundamentais para uma estratégia de crescimento equilibrado de longo prazo, como a taxa de inflação, a taxa de juros de mercado, a taxa de câmbio e a relação dívida/PIB.

**A dinâmica de despesa do setor público brasileiro tem conseqüências negativas sobre a capacidade de financiamento do investimento público em diversas áreas, inclusive em infraestrutura, e também restringe a capacidade de gasto nos grupos sociais mais vulneráveis.** Deve-se enfatizar que o desempenho observado em diversas áreas, sobretudo na redução da desigualdade de renda, é significativamente inferior ao observado em países semelhantes ao Brasil e com volumes de

gastos proporcionalmente inferiores aos aqui praticados.<sup>8</sup> Além disso, parcela significativa da transferência de renda realizada pelo Governo Brasileiro é destinada aos grupos de renda mais elevada, preservando a desigualdade de renda. Nos países desenvolvidos, as transferências de renda, assim como a arrecadação tributária, reduzem de forma significativa a desigualdade de renda.

**A escolha democrática e socialmente eficaz do destino dos recursos públicos requer a avaliação do impacto de desempenho relativo dos diversos componentes dos gastos realizados pelo Governo, em um quadro comparativo que englobe também programas alternativos não implementados. Além disso, essa escolha requer, igualmente, a análise dos grupos sociais beneficiados com a transferência de recursos públicos.**

Dessa forma, **devem ser criados instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação das políticas públicas de modo a garantir que, para os diversos objetivos da ação do Estado, sejam utilizadas as políticas e programas mais eficazes e socialmente mais justos.** Todo programa ou política deve possuir metas e objetivos transparentes, que permitam a permanente avaliação de seu desempenho relativo. De forma similar, todo novo programa ou política deve ser acompanhado de objetivos e metas específicas e deve ser objeto de uma avaliação *ex-ante* dos impactos esperados, além da avaliação *ex-post* de desempenho.

A avaliação de programas não se restringe à mensuração das metas gerais previamente estabelecidas. Os procedimentos adotados devem permitir a avaliação controlada dos impactos diretos de cada programa, medindo os efeitos sobre o público-alvo por comparação com grupos de controle efetivos ou mediante técnicas de simulação de contrafactuais [Heckman (2001a, 2001b)]. O objetivo desses procedimentos é avaliar os impactos marginais decorrentes da adoção de cada programa específico, o que requer estimar não apenas os indicadores que seriam obtidos caso o programa não fosse adotado como também os possíveis impactos relativos de programas opcionais. Além disso, devem ser mensurados os efeitos colaterais, muitas vezes imprevistos, dos diversos programas. Este processo vai permitir um aprimoramento contínuo da eficácia da ação do Estado.

Em particular, no caso das políticas de incentivo e subsídio às atividades produtivas, como enfatizado no documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), devem ser pré-estabelecidos prazos de duração dos incentivos, metas de desempenho e redução progressiva dos incentivos, de modo a garantir a utilização mais eficaz, transparente, democrática e socialmente justa dos recursos públicos.

---

<sup>8</sup> O documento "Gastos Sociais do Governo Central: 2001 e 2002", publicado pelo Ministério da Fazenda em 2003, apresenta dados comparativos do gasto público e seu impacto na desigualdade de renda para diversos países.

### 3. REFORMAS MICROECONÔMICAS

**O desenvolvimento do mercado de crédito e securitização é importante para permitir a expansão das decisões de gasto privado e, em particular, do investimento produtivo.** No Brasil, ao longo dos últimos anos, observou-se um expressivo avanço na modernização do mercado de crédito – em grande parte acompanhando os avanços tecnológicos da última década – bem como da estrutura de fiscalização e supervisão bancária. Todavia, nossos indicadores de volume de crédito, custo e instrumentos de financiamento existentes ainda estão bem aquém do que seria adequado para o nível de desenvolvimento da nossa economia.

**O principal problema do mercado de crédito no Brasil está em não cumprir, de forma adequada, a sua função de canal de transmissão dos fluxos de poupança para o financiamento dos investimentos produtivos.** O mercado de crédito brasileiro se caracteriza por reduzidos volumes emprestados. O crédito bancário concedido ao setor privado vem se mantendo, nos últimos anos, em torno de 25% do PIB. Essa é uma proporção muito baixa quando comparada a outros países em desenvolvimento, como o Chile, onde essa proporção chega a 54% do PIB e, mais ainda, quando comparada com os países desenvolvidos, onde essa proporção é freqüentemente superior a 70%.

**Vários são os fatores que podem explicar o baixo desenvolvimento do nosso mercado de crédito:** (i) incertezas decorrentes dos desequilíbrios macroeconômicos; (ii) problemas institucionais e de segurança jurídica das operações; (iii) elevados índices de inadimplência e (iv) preferência para aplicação de recursos em títulos públicos, que oferecem alta liquidez, baixo risco e elevada rentabilidade. Nesse aspecto, cabe ressaltar que o ajuste sustentável das contas públicas terá impactos positivos sobre o mercado de crédito, ao reduzir a incerteza macroeconômica e ao liberar recursos da poupança privada, que hoje financiam o setor público, para o financiamento de atividades produtivas.

**Destacam-se ainda como entraves ao desenvolvimento do mercado de crédito as dificuldades existentes em executar as garantias concedidas e os custos do processo de execução destas garantias.** Esses fatores elevam os *spreads* das operações creditícias e, por conseqüência, as taxas de juros pagas pelos tomadores. Enfim, o baixo volume de crédito e os elevados *spreads* bancários constituem sintomas da baixa eficiência desse mercado, o que inibe o aumento da taxa de investimento produtivo.

**No mercado brasileiro, um dos fatores mais evidentes que justificam o baixo volume e o elevado custo do crédito são os longos e onerosos processos de execução das garantias e ressarcimento de dívidas, prevalecendo, inclusive, a incerteza se após esses processos as dívidas serão ou não pagas.** O processo de cobrança de dívida no Brasil, muitas vezes, é usado não como um meio de questionamento de direitos, mas como um instrumento de procrastinação do cumprimento de obrigações.

Naturalmente, os maus pagadores representam uma parcela menor do universo dos mutuários. Contudo, na ausência de informações que permitam, antes da concessão de crédito, diferenciar os bons dos maus pagadores, os primeiros acabam sendo penalizados, problema que é conhecido na literatura econômica como *seleção adversa*. **A existência de seleção adversa leva invariavelmente à perda de bem-estar por parte dos agentes com menor risco.** Dessa forma, os indivíduos que cumprem suas obrigações acabam arcando com os custos decorrentes daqueles que não a cumprem. Em alguns casos, inclusive, a existência de seleção adversa leva à saída do mercado por parte dos agentes com menor risco, ao aumento das taxas de juros de mercado e ao racionamento de crédito [Stiglitz e Weiss (1981)].

**O funcionamento adequado dos processos de execução de garantias e ressarcimento de dívidas, essenciais para baratear e ampliar a oferta de crédito, dependem do arcabouço institucional.**

A esse respeito, é interessante destacar o estudo realizado por Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2003). Em uma amostra de 109 países, os autores medem os custos de recuperação de cheques sem fundo e os custos envolvidos em uma ação de despejo contra um inquilino inadimplente. Essas informações são então utilizadas para se construir um indicador de formalismo dos procedimentos judiciais na resolução de disputas. **As economias mais pobres tendem a apresentar maior formalismo dos procedimentos (processos judiciais lentos e custosos) e que não parece haver motivo associado à qualidade dos serviços jurídicos que possa explicar este maior formalismo. Ao contrário, a evidência é que esse elevado nível de formalismo em países pobres está relacionado a uma pior qualidade dos serviços prestados.**

**No Brasil, um problema semelhante ao verificado no mercado de crédito ocorre com a arrecadação de impostos.** Em decorrência das dificuldades em executar débitos fiscais, a carga tributária acaba concentrada nos poucos setores com melhor governança e maior transparência de balanços, distorcendo a atividade econômica por meio da cobrança de uma alíquota marginal elevada daqueles que pagam imposto. Dessa forma, as dificuldades com a execução de débitos privados e tributários concorrem tanto para a elevação dos *spreads* bancários quanto das alíquotas marginais de imposto que incidem sobre os setores da economia com maior grau de transparência. O setor financeiro, no Brasil, é particularmente transparente e, por esta razão, sujeito à elevada tributação, encarecendo as operações de crédito.

**Por essas razões, um dos principais desafios do Governo está em implementar medidas e reformas que melhorem a segurança, previsibilidade e eficiência do arcabouço jurídico-institucional, permitindo que o mercado de crédito no Brasil passe a cumprir de forma mais eficiente sua função de canal de transmissão da poupança para os investimentos produtivos, aumentando a taxa de crescimento potencial da nossa economia.**

**As reformas implementadas ou ainda estudo no âmbito do mercado de crédito, como detalhadas a seguir, buscam aumentar a segurança jurídica das operações de crédito e ampliar os instrumentos de financiamento e securitização à disposição do setor privado.**

**Um segundo ponto importante da agenda de reformas microeconômicas é a melhoria da qualidade da tributação no Brasil, merecendo destaque as mudanças tributárias para incentivar a formação de poupança de longo prazo.** Do lado do indivíduo, o desenvolvimento de instrumentos previdenciários e outros instrumentos de poupança de longo prazo permite ampará-lo na sua fase de inatividade econômica. Do lado do investimento produtivo, a existência de uma fonte de recursos financeiros que possa ser utilizada em aplicações de longa maturação é importante para alavancar o crescimento econômico do País.

**O novo regime não cumulativo da COFINS representa um importante avanço na qualidade de nosso desenho tributário, reduzindo as distorções de preços relativos e a perda de eficiência decorrente.** Além disso, o Governo corrigiu diversas distorções setoriais, como no caso dos setores monofásicos que pagavam alíquotas distintas dos demais setores econômicos, e os bens importados, que eram tributariamente favorecidos em relação à produção doméstica.

**A agenda de reformas inclui um conjunto de medidas que têm por objetivo promover uma maior inclusão social e reduzir a desigualdade de renda.** Essas medidas buscam promover a inclusão social pelo maior acesso ao crédito, a desoneração tributária de bens de primeira necessidade (principalmente alimentos) que possuem maior peso no orçamento das famílias de baixa-renda, o acesso em condições mais favoráveis ao financiamento habitacional e o estímulo ao empreendedorismo e à formalização das relações de trabalho. Considerando ainda que o problema da informalidade – seja a informalidade do negócio ou a informalidade das relações de trabalho – afeta, sobretudo, os segmentos de mais baixa renda, induzindo menor produtividade e maior rotatividade da força de trabalho, atenção maior tem sido dada ao pequeno empreendedor.

Estão também em curso reformas microeconômicas adicionais, algumas essenciais para o bom funcionamento do crédito, mas que assumem outras dimensões igualmente importantes para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. **Nesse contexto, inserem-se várias iniciativas que buscam tornar mais eficientes os mecanismos de resolução de conflitos.** Os contratos não conseguem prever todas as possíveis contingências, sendo essencial que eventuais controvérsias possam ser resolvidas de forma mais eficiente e com menores custos para as partes envolvidas. Processos longos e com muitos procedimentos protelatórios encarecem as decisões de crédito, investimento, produção e emprego. Além disso, em muitos casos os incentivos da nossa atual legislação induzem a depreciação acentuada de ativos produtivos durante o andamento dos processos, reduzindo a capacidade de produção da nossa economia.

**A reforma da lei falimentar brasileira, que passa a centrar seu foco na recuperação das empresas em dificuldades, busca alinhar os incentivos para a participação das partes interessadas, como empregados e credores, no processo de recuperação da empresa.** Com isso, espera-se preservar empregos e o investimento realizado, assim como reduzir a mortalidade empresarial no Brasil. Caso não seja possível a recuperação da empresa, a lei racionaliza o rito da falência, elevando o grau de governança de credores e a qualidade de gestão da massa falida, tendo por objetivo a preservação dos ativos produtivos e os empregos gerados.

**Em relação à resolução de conflitos no âmbito dos contratos econômicos em geral, matéria cível na doutrina do direito, tem sido observadas uma série de distorções, em especial, no que se refere à execução contratual.** Nos contratos de crédito esse é um tema recorrente. O credor compromete seu capital ou o capital de terceiros em operações cujo prazo médio de recuperação do valor emprestado, em caso de inadimplência, é de 5 anos, em grande parte devido à existência de diversos instrumentos processuais, em especial recursais, que possibilitam a protelação do processo. Essa situação confere grande insegurança jurídica para a concessão do crédito e a contratação em geral, obrigando às empresas a uma série de salvaguardas de elevado custo e um nível sub-ótimo de contratação. Uma consequência importante dessas dificuldades é o grande número de excluídos do mercado de crédito tradicional, devido à elevada insegurança na recuperação do crédito em caso de inadimplência. De forma análoga, há uma série de aperfeiçoamentos da gestão administrativa dos tribunais que permitem a redução de custas judiciais e uma maior celeridade na tramitação processual. Mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, como Juizados Especiais, mediação e arbitragem também devem ser incentivados e disseminados.

**A boa qualidade do ambiente em que os negócios se realizam é importante para o bom desempenho da economia. O ambiente deve ser marcado pelo estímulo à prática concorrencial.** A concorrência estimula investimentos em inovação de produtos e reduz o custo de aquisição para firmas e consumidores. Como a legislação brasileira implica processos desnecessariamente morosos para verificação das condições de concorrência em casos de aquisição ou fusão de empresas, o Governo irá apresentar projeto de lei para reestruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, além do projeto já apresentado que estende a legislação antitruste ao Sistema Financeiro Nacional.

**A melhoria do ambiente passa também pela redução dos custos para a abertura e o fechamento de empresas.** O excesso de burocracia nesses procedimentos tem implicado perda substancial de recursos das empresas e desestímulo ao empreendedorismo. A fim de reduzir esses problemas, o Governo Federal vem discutindo com Estados, Municípios e representantes da sociedade civil um conjunto de medidas para simplificar os procedimentos para a abertura e o fechamento de empresas.

**Para a melhoria do ambiente de negócios, são essenciais investimentos em infra-estrutura.** A política fiscal tem permitido recompor a poupança pública e, portanto, contribuir para recuperar a capacidade do Estado de realizar investimentos públicos em infra-estrutura. A Lei das Parcerias Público Privadas é um instrumento adicional, pelo qual se busca criar condições para ampliar a participação dos investimentos privados em projetos de infra-estrutura com alto retorno social.

**O estímulo à inovação e à difusão de novas tecnologias é outra ação importante para melhorar o ambiente de negócios e para aumentar a produtividade e o crescimento potencial de nossa economia.** A Lei nº 10.973/2004, conhecida como Lei de Inovação, cria condições para parcerias entre empresas privadas e os institutos públicos de pesquisa, sobretudo universidades públicas, com a finalidade de realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos. A promoção da inovação é o eixo central da nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, que agora ganha impulso com a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

**Em suma, em sincronia com a perseguição das metas macroeconômicas e do crescimento sustentado, o Governo concentra esforços na implementação de sua agenda de reformas microeconômicas, com o objetivo de aperfeiçoar os marcos legal e institucional, eliminando entraves e distorções, reduzindo custos de transação e elevando a segurança jurídica das transações econômicas em geral, sem perder também o foco da inclusão social.** As ações que compõem esse esforço, bem como as razões para o desenho escolhido, são detalhadas a seguir.

### **3.1 Mercado de Crédito e Sistema Financeiro Nacional**

**Para reduzir o custo do financiamento e aumentar o acesso ao crédito, o Governo está aprimorando o marco regulatório existente no mercado de crédito, aperfeiçoando instrumentos existentes e introduzindo outros mais modernos, eficientes e juridicamente mais seguros.** Destacam-se os instrumentos de securitização de créditos, os quais ajudarão a desenvolver uma fonte importante de captação de recursos ainda pouco utilizada na nossa economia, que é o mercado de capitais. Nesse contexto, dois setores da economia foram objeto de medidas específicas: a construção civil e o agronegócio.

Há um extenso debate sobre as razões para os elevados *spreads* bancários no Brasil. Por um lado, os trabalhos realizados pelo Banco Central apontam a inadimplência, a cunha fiscal, os depósitos compulsórios, os custos administrativos e as margens brutas do sistema financeiro como os principais fatores responsáveis pelos *spreads* observados. Por outro, há um debate sobre o papel desempenhado

pela qualidade das garantias e pela redução do custo de sua execução para a redução dos *spreads* bancários, bem como sobre o papel desempenhado pela concentração do setor bancário.<sup>9</sup>

Nesse sentido, **a medida da consignação da folha de pagamentos, Lei 10.820/2003, foi bastante ilustrativa dos impactos das garantias e dos custos operacionais sobre os *spreads* bancários.** Essa medida criou um novo instrumento de crédito para os trabalhadores formalizados. Por meio de um acordo envolvendo sindicato, empresa e uma instituição financeira, cria-se a possibilidade de empréstimos para os trabalhadores com desconto direto na folha de pagamentos. Deve-se observar que essa nova modalidade de crédito não envolve novas fontes de recursos, mas simplesmente novas regras para a concessão de crédito pessoal, regras essas com menor possibilidade de inadimplência.

Segundo dados ainda parciais, **em apenas 1 (um) ano a consignação em folha permitiu a concessão de créditos cerca de R\$ 12 bilhões, sendo cobradas taxas de juros de menos da metade a que essas mesmas famílias tinham acesso com os tradicionais instrumentos de crédito.** Dessa forma, a consignação em folha ilustra o potencial de novos instrumentos de crédito com melhores garantias para a expansão do crédito privado e para a redução das taxas de juros de mercado.

De forma semelhante, **foram criados este ano novos instrumentos de crédito e securitização para os setores da construção civil e do agronegócio.** Cumpre destacar que o sistema legal brasileiro requer a existência de moldura legal precisa para todos instrumentos de crédito privado, de modo a limitar a ocorrência de eventuais argüições jurídicas que acabam por aumentar a insegurança sobre o cumprimento dos contratos, causando aumento das taxas de juros e reduzindo a oferta de crédito.

**As novas medidas para a construção civil e o agronegócio têm por objetivo a criação de novos instrumentos de crédito e regimes tributários adequados as suas características setoriais, reduzindo o custo do financiamento das decisões de produção e investimento.** No caso específico da construção civil, foram igualmente adotadas medidas tendo por objetivo reduzir a insegurança dos mutuários e a incidência tributária sobre a compra ou financiamento de novas residências. Dessa forma, procura-se garantir novos mecanismos privados de financiamento setoriais, permitindo que os recursos públicos disponíveis sejam destinados aos grupos de menor renda.

**Um segundo conjunto de medidas para aumentar a eficiência do mercado de crédito tem por objetivo reduzir as fontes de “assimetria de informação” nesse mercado de modo a permitir a redução do custo de financiamento, sobretudo para as famílias de baixa renda.** São medidas importantes nessa linha a implementação do novo Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR) – sucessor da Central de Risco de Crédito – e a regulamentação dos bancos de dados de

---

<sup>9</sup> Banco Central do Brasil (1999, 2000, 2001, 2002 e 2003), Belaisch (2003), Koyama e Nakane (2002), Afanasieff, Lhacer e Nakane (2002) e Costa (2004).

proteção ao crédito, que passarão a estar autorizados, sob regras prudenciais, a recolher informações positivas e analisá-las, permitindo a ampliação e redução do custo do crédito para a maior parte das famílias.

**Além das medidas que contribuem para um melhor funcionamento do mercado de crédito, a agenda de reformas institucionais para o Sistema Financeiro Nacional compreende também o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de seguros – estando aí incluída a abertura do mercado de resseguros – e a proposta de autonomia operacional do Banco Central.**

**O aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de seguros favorecerá a formação de poupança de longo prazo, reduzirá o custo da proteção ao setor produtivo e alinhará a realidade nacional aos padrões internacionais.** A proposta deverá incluir novos mecanismos de proteção das reservas contra a insolvência de seguradoras e o aperfeiçoamento dos canais de distribuição, por meio da introdução de novos instrumentos de transparência e controle. Mais eficiência na intermediação e subscrição de seguros, melhor governança e estímulo à concorrência, devem resultar na introdução, difusão e pulverização de novos produtos, assim como na redução dos custos e aumento da segurança para os consumidores.

**A abertura do mercado de resseguros, proposta cuja discussão já está em estágio avançado no âmbito do Governo, além de atrair novos investimentos para o setor, contribuirá também de forma significativa para o desenvolvimento do setor securitário local.** Os consumidores serão os principais beneficiados pelas perspectivas de maior oferta de produtos inovadores, com custos menores.

Já a autonomia operacional do Banco Central do Brasil é um tema que necessita de amplo debate por parte da sociedade. **Existem evidências empíricas de que os objetivos de crescimento de longo prazo do produto e estabilidade do nível de preços são complementares e não antagônicos, e que a preservação da estabilidade do nível de preços apresenta forte correlação tanto com maiores taxas de crescimento de longo prazo, quanto com um nível mais elevado da taxa de emprego.** Deve-se enfatizar que, no caso da autonomia operacional do Banco Central, o Governo fixa as metas para a política monetária, sendo responsabilidade da autoridade monetária o seu cumprimento por meio dos instrumentos usuais de política monetária. Dessa forma, o projeto de autonomia garante maior transparência tanto à fixação da metas de política monetária quanto à sua execução, sendo parte integrante desse novo desenho institucional os procedimentos e medidas cabíveis em caso de descumprimento das metas por parte da autoridade monetária.

**Nesse sentido, inúmeros trabalhos acadêmicos têm identificado a necessidade de que sejam criados incentivos de modo a garantir que a gestão da política monetária tenha como objetivo a estabilidade do nível de preços no longo prazo.** Essa proteção é necessária porque, não obstante sejam conhecidos os efeitos perversos que a inflação elevada impõe à economia e à

sociedade, são também conhecidos os incentivos ao uso desse instrumento no intuito de alcançar resultados econômicos de curto prazo que, porém, se revelam incompatíveis com o crescimento sustentado de longo prazo. **Uma maior expansão do produto no curto prazo acompanhada de maiores taxas de inflação reduz a eficiência do sistema econômico, dificulta o cálculo do investimento e prejudica o horizonte de crescimento econômico sustentado.** Além disso, a maior incerteza macroeconômica associada a maiores taxas de inflação reduz a taxa de investimento, tem impactos negativos sobre a composição da dívida pública e implica maiores taxas de juros e menor crescimento econômico.

### ***3.1.1 Aperfeiçoamento e Melhoria dos Instrumentos de Crédito***

#### **3.1.1.1 Consignação em Folha de Pagamento**

**Entre os novos instrumentos de crédito, destaca-se a regulamentação da consignação em folha de pagamento, implementada, inicialmente, por Medida Provisória, e posteriormente convertida na Lei nº 10.820/2003.** Com essa lei, foi criado o arcabouço legal facultando aos empregados da iniciativa privada e aos aposentados e pensionistas do INSS a contratação de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil junto às instituições financeiras. O pagamento é realizado diretamente na folha de pagamento, mediante desconto do empregador, o qual fica incumbido de transferir os recursos à instituição credora.<sup>10</sup>

**O instrumento da consignação reduz significativamente alguns dos principais fatores que encarecem e cerceiam a oferta de crédito.** O principal deles, sem dúvida, é o risco de inadimplência, que pode estar relacionado à ausência de capacidade efetiva do mutuário de pagar suas obrigações ou mesmo à baixa prioridade que esse confere na quitação de compromissos já assumidos. Deve se ressaltar que a consignação minimiza, também, problemas relacionados com a assimetria de informações e custos de administração. No primeiro caso, por ter o credor acesso a informações importantes e fidedignas a respeito do potencial mutuário, como aquelas relacionadas à renda; no segundo caso, por conseguir reduzir custos com a obtenção de informações, com a emissão de carnês e com a cobrança, já que essas funções passam a ser desempenhadas diretamente pelo empregador.

Com isso, as operações de consignação em folha apresentam um custo menor quando comparadas a similares no mercado e, por serem mais seguras e, conseqüentemente, mais atrativas para as instituições credoras, o volume de recursos ofertados nessa modalidade tende a ser maior e as

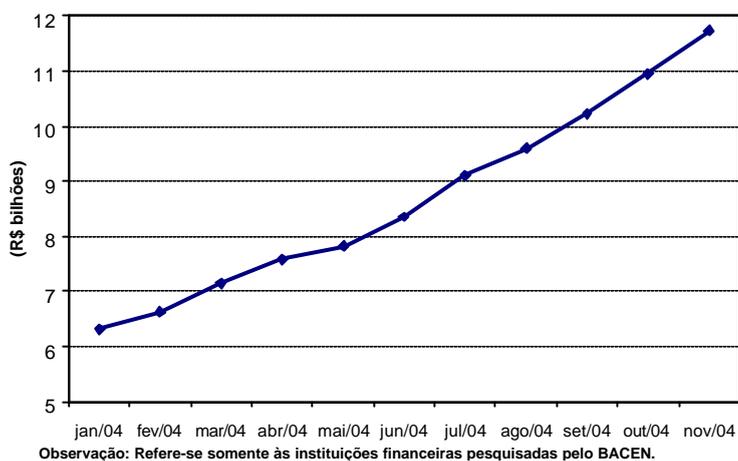
---

<sup>10</sup> A regulamentação da consignação em folha para aposentados e pensionistas do INSS foi efetuada por meio da Lei nº 10.953/2004.

taxas de juros menores do que em outras opções de crédito disponíveis. E isso tem sido observado na prática.

**O crescimento das operações em consignação em folha de pagamento e a redução das taxas de juros têm sido significativos desde a sua implantação.** Levantamento realizado pelo Banco Central junto a instituições financeiras especializadas em crédito pessoal indica que o montante de recursos alocados nas operações de empréstimos com consignação em folha de pagamento alcançou, em novembro de 2004, nas instituições pesquisadas, R\$ 11,7 bilhões, representando 37% das operações de crédito pessoal. Estima-se que o montante emprestado em todo o Sistema Financeiro Nacional ultrapasse R\$ 15 bilhões. O gráfico abaixo (Gráfico 3.1) ilustra a evolução dessa modalidade de crédito em 2004, mostrando a forte trajetória de crescimento.

**Gráfico 3.1 – Crédito Consignado em Folha – Montante Emprestado**



Fonte: Banco Central do Brasil.

**A taxa média das operações de crédito consignado vem se situando bem abaixo das praticadas nas demais modalidades de crédito pessoal e nas operações de cheque especial, e bastante próxima das cobradas nas operações de financiamento de veículos que, por contarem com garantias (o próprio veículo) são, historicamente, as mais baratas praticadas no mercado.** A tabela a seguir apresenta as taxas médias praticadas pelo mercado financeiro, em novembro de 2004, nas diversas modalidades de crédito à pessoa física.

**Tabela II – Crédito à Pessoa Física - Taxa de Juros Média**

<b>Modalidade</b>	<b>Taxa Média (ao mês)</b>
Cheque Especial	7,6%
Crédito Pessoal	4,7%
Crédito Consignado	2,8%
Financiamento de Veículos	2,6%

Obs.: taxas praticadas em novembro/2004

Fonte: Banco Central do Brasil.

Por serem mais baratas e estarem sendo concedidas em prazos maiores, vários mutuários têm recorrido a empréstimos em consignação para quitarem outras dívidas, como cheque especial e cartão de crédito, que são mais onerosas e oferecem menor prazo. O resultado da troca de modalidade de operação, além de reduzir o comprometimento da renda dos devedores com o pagamento de juros, está contribuindo para a diminuição da inadimplência e melhoria do perfil de endividamento das famílias.

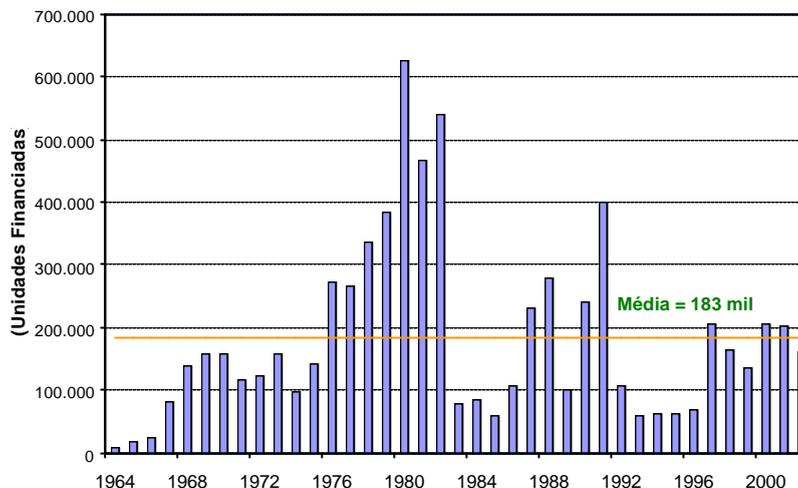
### **3.1.1.2 Instrumentos de Crédito e Securitização para o Setor Imobiliário**

**A Lei nº 10.931/2004 desenvolveu e aperfeiçoou os instrumentos de financiamento e securitização no segmento imobiliário.** O setor da construção civil apresenta grande importância para a economia nacional, por várias razões, dentre as quais destacam-se aqui apenas duas: (i) pelo lado da demanda, devido ao seu efeito na redução do déficit habitacional brasileiro, e (ii) pelo lado da oferta, devido ao peso expressivo do setor, que responde por 21% da indústria brasileira e apresenta significativa capacidade de geração de empregos.

**Nesse contexto, justifica-se a preocupação com o desempenho do setor nos últimos anos. Entre 1998 e 2002, o produto real da construção civil observou retração anual média de 1,4%, sendo um dos responsáveis pelo fraco desempenho do PIB no período.** Em 2003, ainda sob o impacto das incertezas que condicionaram o cenário macroeconômico de 2002, o setor registrou queda de 5,2%.

A baixa participação do crédito imobiliário no total de crédito concedido na economia, de 6,1% em 2003, mostra o quanto ainda falta para explorarmos todo nosso potencial nesse setor. É importante observar que o número de unidades financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação, que chegou a 400 mil em 1990, ao final de 2002 totalizava pouco menos de 162 mil, sendo 133 mil com recursos do FGTS e 29 mil da caderneta de poupança (Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2 – Unidades Habitacionais Financiadas pelo SFH**



Fonte: Banco Central do Brasil.

**A forte retração do crédito do setor observada desde o começo dos anos noventa decorreu de mecanismos de financiamento inapropriados e da adoção de planos econômicos e mudanças legais que resultaram em desequilíbrios nos contratos de financiamentos habitacionais.** Esse quadro agravou-se pela elevação do nível de inadimplência das carteiras, interrupção dos fluxos de pagamento em função de inúmeras ações na Justiça e ainda pela dificuldade na retomada das garantias vinculadas aos financiamentos.

**O Governo está comprometido com o fomento ao mercado imobiliário no País.** O objetivo das medidas adotadas é estimular o desenvolvimento do financiamento privado na construção civil, por meio da introdução e aperfeiçoamento dos instrumentos de crédito e securitização, a melhoria da segurança jurídica para mutuários e financiadores, e um regime tributário mais eficiente. A agenda do Governo tem sido pautada também pela melhoria da focalização do direcionamento de recursos no âmbito do financiamento imobiliário – a ser discutido na seção 3.3.3 – tendo por objetivo facilitar o acesso ao financiamento por parte de famílias de baixa-renda.

**Em 2004, a recuperação da construção civil se mostra robusta e consistente. O PIB do setor apresentou significativo crescimento nos nove primeiros meses de 2004, acumulando uma expansão de 5,9%.** Esse desempenho contribuiu decisivamente para o crescimento do PIB total. Além disso, a expansão de 11,6% da indústria da construção no terceiro trimestre, em relação ao mesmo período de 2003, indica a continuidade dessa trajetória.

**O crescimento da construção civil teve impacto importante sobre o mercado de trabalho e a geração de novas contratações.** Ao longo dos últimos meses o setor reverteu a contração que vinha sendo observada no mercado de trabalho e vem gerando novas contratações. A criação de postos

de trabalho formais, particularmente, vem apresentando forte expansão neste ano, atingindo no acumulado desde janeiro 86 mil novas vagas, o que representa um acréscimo de 8%.

**A seguir, encontra-se um detalhamento de várias medidas de aperfeiçoamento legal e institucional que colaboram para o desenvolvimento do mercado de crédito imobiliário de forma sustentável e que permitirão a canalização de novos recursos privados para o financiamento habitacional.** Para tanto, a Lei nº 10.931/2004 atribui maior segurança jurídica e eficiência econômica ao financiamento imobiliário, mediante instrumentos como o Patrimônio de Afetação de incorporações imobiliárias, a Letra de Crédito Imobiliário e a Cédula de Crédito Imobiliário.

Em relação ao financiamento, as medidas adotadas ao longo de 2004 já começam a fazer efeito. Entre janeiro e outubro, registraram-se cerca de 42,5 mil novas unidades financiadas com recursos da caderneta de poupança, por meio do SBPE, o que representa um crescimento de 46,5% em relação ao total de 2002. Em 2004, estima-se que cerca de R\$ 2,8 bilhões serão destinados pelo SBPE a novas concessões de crédito habitacional.

#### **Patrimônio de Afetação de Incorporações Imobiliárias**

**O Patrimônio de Afetação é uma figura jurídica aplicável em incorporações imobiliárias com a finalidade de segregar o patrimônio de uma determinada incorporação dos demais bens da incorporadora. Dessa forma, são protegidos tanto os compradores quanto os agentes financiadores das unidades imobiliárias em construção, conferindo-lhes maior segurança.**

A Lei nº 10.931/2004 introduziu aperfeiçoamentos no Patrimônio de Afetação para que este funcione como instrumento de melhoria do grau de governança do empreendimento, propiciando meios eficazes de fiscalização do patrimônio afetado e viabilizando a continuidade da obra em caso de falência da incorporadora.

**A instituição do Regime Especial de Tributação (RET) teve por objetivo retirar entraves para a adoção do Patrimônio de Afetação, oferecendo uma simplificação da tributação pelo agrupamento de vários impostos federais em uma única alíquota a incidir sobre as receitas oriundas desse tipo de atividade.**<sup>11</sup> Com o RET, os adquirentes de imóveis poderão verificar regularmente o pagamento dos tributos e demais obrigações referentes à incorporação, que terá contabilidade apartada, propiciando-lhes os meios para preservar a regularidade financeira e tributária ao longo da execução da obra. Com isso, a decisão pela continuidade da obra em caso de falência da incorporadora fica revestida das necessárias salvaguardas jurídicas, uma vez que eventual débito fiscal

---

<sup>11</sup> O patrimônio afetado recolherá um valor equivalente a 7% da sua receita mensal a título de Imposto de Renda, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), PIS e COFINS.

de responsabilidade dos adquirentes fica restrito às obrigações do próprio patrimônio afetado. Essa nova sistemática tem o mérito, principalmente, de atrair novos recursos para financiar o setor, principalmente por parte das instituições financeiras, que também passarão a ter informações mais fidedignas dos projetos financiados e, na hipótese de falência da incorporadora, terão melhores condições para recuperar os recursos emprestados.

### **Títulos de Securitização de Créditos do Setor Imobiliário**

**Complementarmente à instituição do patrimônio de afetação, a Lei nº 10.931/2004 concluiu também a regulamentação do processo de securitização de créditos imobiliários, que havia sido iniciada com a Lei nº 9.514/1997, que criou o Sistema Financeiro Imobiliário.** Foram criados dois novos instrumentos complementares: a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI) e a Letra de Crédito Imobiliário (LCI).

**A CCI é um instrumento emitido no ato da concessão de um financiamento imobiliário para representar a propriedade do crédito decorrente dessa operação específica.** No caso de representar o crédito de uma operação com garantia real, a Cédula fica registrada juntamente com o imóvel financiado no Cartório de Imóveis e seus direitos podem ser objeto de negociação e securitização, sem que seja necessária a anuência dos devedores ou o registro em Cartório de Imóveis. Além disso, por ser um título executivo extrajudicial, o processo de cobrança e execução de garantia do crédito representado por uma CCI é menos custoso.

**A LCI, por sua vez, é um título de emissão privativa das instituições financeiras e são lastreados em créditos imobiliários garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária que o emissor da Letra detém em sua carteira.**

Esses dois instrumentos fortalecem os canais de financiamento ao setor imobiliário, pois propiciam a fácil emissão e negociação dos direitos creditórios decorrentes de operações de financiamento.

### **Carta Garantia**

A criação do Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) pela Lei nº 9.514/1997 foi um importante instrumento para desenvolver o mercado de securitização de créditos imobiliários. O CRI permite que o concedente desse tipo de crédito possa repassá-lo a outros investidores com perfil mais compatível com o risco e o prazo do contrato de financiamento imobiliário, cujo prazo médio supera 10 anos. Além disso, o CRI permite que diversos contratos de baixo valor possam ser negociados em conjunto, em um único título de securitização, dando maior escala à operação e possibilitando maior volume e liquidez ao mercado primário de crédito imobiliário.

Entretanto, a ainda pequena dimensão relativa do mercado de CRI restringe o mercado secundário desses títulos. Para aumentar a liquidez do CRI, foi instituída, mediante a Resolução CMN nº 3.155/2003, a **Carta Garantia para a recompra de CRIs**. Trata-se de uma regulamentação no âmbito do direcionamento do crédito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tem por objetivo dar maior segurança aos detentores de CRIs e fomentar esse mercado. Com isso, as instituições integrantes do SFH que negociarem carta garantia, se comprometendo a recomprar os CRIs de sua emissão, segundo as regras definidas na própria regulamentação, poderão computar, para fins de direcionamento de depósitos de poupança em financiamento habitacional, 1/3 do valor dos respectivos títulos.

### **Valor Incontroverso**

Por fim, foram aperfeiçoadas medidas relacionadas à resolução de controvérsias no âmbito dos financiamentos imobiliários, como é o caso do pagamento de parcelas incontroversas. Uma questão essencial para o bom funcionamento do mercado de crédito é a garantia do fluxo de pagamentos. No caso do setor imobiliário, no qual o crédito é de mais longo prazo, a garantia desse fluxo é ainda mais importante.

**No entanto, muitas ações judiciais impetradas por mutuários têm levado à suspensão do pagamento de todas as obrigações relativas ao imóvel financiado, mesmo que apenas uma parte dessas obrigações seja objeto de controvérsia judicial.** Na maioria dos casos, o principal sequer é questionado, sendo a ação restrita à forma de incidência dos juros ou mesmo às taxas aplicadas. Com isso, o valor do principal e mesmo algumas parcelas acessórias como taxas condominiais e tributos acabam não sendo pagos, acarretando insegurança ao credor, tendo como efeito o encarecimento e a redução dos recursos disponíveis para o crédito imobiliário.

Dessa forma, **segundo dispositivo da Lei nº 10.931/2004, fica permitida a concessão de liminar autorizando o depósito judicial dos valores considerados controversos, mantendo-se o pagamento das demais obrigações.** O Juiz, entretanto, pode dispensar o depósito judicial do valor controverso em caso de relevante risco de dano irreparável ao executado. Com isso, procura-se reduzir os incentivos a ações judiciais que visem apenas a procrastinação do pagamento do crédito e de outros encargos relativos ao imóvel, e que geram significativos prejuízos ao mercado de financiamento imobiliário, resultando em crédito mais caro e escasso ao conjunto dos tomadores.

### **3.1.1.3 Instrumentos de Crédito e Securitização para o Agronegócio**

**A agricultura tem sido um dos setores mais dinâmicos da economia brasileira.** No período entre 1995 e 2003, enquanto o PIB agrícola expandiu-se cerca de 4% ao ano, o PIB total cresceu em

torno de 2% ao ano. Não obstante a redução de 3,5% da produção de grãos na safra 2003/04, por razões climáticas, o desempenho favorável das lavouras permanentes (café, cana-de-açúcar e laranja), ao lado da expansão da produção animal, tem assegurado a manutenção do padrão de crescimento da agricultura em 2004, de modo que nos três primeiros trimestres do corrente ano, o PIB agropecuário registra expansão de 5,6%.

Esse comportamento tem sido fortemente ancorado em ganhos de produtividade, tendo, nos últimos 12 anos, a produção de grãos se expandido em cerca de 110% frente a um crescimento da área plantada de somente 16%, como resultado de significativo investimento em capacitação e tecnologia no meio rural. A propósito, na safra 2004/2005, o último levantamento divulgado pelo IBGE estima que a produção de grãos deverá registrar novo recorde, com expansão de 12%. Também, o saldo da balança comercial do agronegócio tem sido crescente nos últimos anos, atingindo cerca de US\$ 25,8 bilhões em 2003, com estimativa de US\$ 30 bilhões em 2004.

O potencial do setor agropecuário é muito grande, em vista das perspectivas de expansão dos mercados interno e externo e, para o atendimento dessa demanda, o País dispõe de amplas áreas ainda não exploradas, de cerca de 106 milhões de hectares – o que corresponde ao dobro da área atualmente cultivada – sem necessidade de avançar na Floresta Amazônica e outras áreas de importância ambiental. Dessa forma, o Brasil constitui-se em uma das últimas grandes fronteiras agrícolas do mundo, uma vez que nos Estados Unidos e na Europa não há mais áreas novas agricultáveis.

**A crescente integração da agricultura brasileira ao mercado internacional fez com que os agentes nela envolvidos passassem a buscar modernos instrumentos de gerenciamento de risco.** Embora estejam ainda abaixo da escala desejada - representando em torno de 8% do valor bruto da produção agropecuária - as negociações agropecuárias, no mercado de futuros da Bolsa de Mercadorias & Futuros, têm revelado contínua expansão, tendo alcançado, em 2003, cerca de 778 mil contratos, correspondentes a cerca de US\$ 4,7 bilhões.

Nesse sentido, já está disponível no mercado um conjunto de títulos emitidos por agricultores com características distintas de vencimento, garantias e formas de negociação, que, embora não se prestem para ampla captação de poupança do público em geral, revelam o movimento de integração da agricultura ao mercado financeiro. É ilustrativa a expansão da Cédula de Produto Agropecuário (CPR), que é um título representativo de uma venda antecipada, sendo que o valor avalizado pelo Banco do Brasil alcançou R\$ 1,6 bilhões em 2003, com perspectivas de elevar-se para R\$ 3,0 bilhões em 2004.

A necessidade de crédito para capital de giro de uma safra brasileira representa, no entanto, valor em torno de R\$ 118 bilhões, do qual as fontes oficiais têm suprido somente cerca de 1/3, à taxa de juros de 8,75% ao ano. A grande maioria dos recursos, portanto, tem sido financiada diretamente

por agroindústrias, *tradings* e recursos próprios dos agricultores, a um custo relativamente mais elevado.

**A continuidade da trajetória de crescimento da agricultura brasileira dependerá de uma oferta estável e relativamente barata de crédito, de modo que o Governo Federal tem se engajado na tarefa de criar condições para que o setor do agronegócio, modernizado e profissionalizado, consiga captar recursos junto ao investidor privado para se financiar.** Nesse sentido, o Governo vem implementando um conjunto de instrumentos que visam ligar o mercado de capitais, com seus recursos a custos relativamente baixos, e o agronegócio, tanto na fase de produção, quanto na fase de comercialização.

### **Instrumentos de Crédito do Agronegócio**

**A expansão do financiamento privado da fase de produção do agronegócio será beneficiada pela emissão de três títulos, segmentados conforme a categoria do emissor e as características do processo, quais sejam:**

- (i) Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a ser emitido por cooperativas de produtores rurais e outras pessoas jurídicas que exerçam a atividade de comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos e insumos agropecuários ou de máquinas e implementos utilizados na produção agropecuária;
- (ii) Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), a ser emitido por instituições financeiras; e
- (iii) Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), a ser emitido por companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio.

O CDCA, a LCA e o CRA são títulos vinculados a direitos de crédito originários de negócios realizados entre produtores rurais, ou suas cooperativas, e terceiros. **Com os novos títulos, o mercado de capitais será uma alternativa para financiar o agronegócio, ampliando a liquidez ao longo das cadeias produtivas.** Esses novos instrumentos possibilitarão o refinanciamento às empresas do agronegócio, constituindo-se em instrumentos de mitigação de risco e de captação de recursos para ampliação da oferta e redução do custo de crédito para o agronegócio brasileiro.

A fase de comercialização também está sendo contemplada com instrumentos de financiamento mais modernos e eficientes: o Certificado de Depósito (CDA) e o *Warrant* Agropecuário (WA).

O CDA é um título de crédito que constitui promessa de entrega de produtos agropecuários depositados em armazéns certificados em conformidade com a nova Lei de Armazenagem, e circulará sem documentos fiscais, sofrendo incidência de impostos somente na última etapa da comercialização e não em todas elas como ocorre com o tradicional Conhecimento de Depósito. O *Warrant*

Agropecuário (WA), por sua vez, é um título de crédito que confere direito de penhor sobre o produto descrito no CDA correspondente.

O lançamento destes títulos abrirá espaço para que os armazéns possam operar de forma semelhante aos *elevators* americanos, ou seja, participando como agentes ativos da comercialização de produtos agrícolas. A entrada de novos agentes e investidores ampliará a liquidez da comercialização agrícola, atuando de forma complementar ao tradicional Empréstimo do Governo Federal (EGF).

### **Contrato de Opção Privado**

**O Contrato de opção privado permite reduzir o risco associado a oscilações de preços dos bens agrícolas. O Governo adotou medida para estimular o lançamento de contratos de opção privados.** Atualmente, o principal instrumento de apoio à comercialização agrícola são os contratos de opção de venda lançados pelo Governo Federal. Esses contratos constituem um seguro de preços, para o qual os agricultores pagam um prêmio para terem o direito de entregar sua produção a um preço pré-estabelecido em uma determinada data.

**Nesse sentido, o Governo Federal passará a subvencionar também o lançamento pelo setor privado de contratos de opção de venda de produtos agrícolas.** Para viabilizar a operação, o Governo leiloará para os lançadores da opção um prêmio de risco que poderá ser usado para cobrir eventual diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício da opção privada, nos casos em que o produtor e cooperativa exercerem a opção.

A opção privada aumentará a eficiência no uso dos recursos de suporte à comercialização agrícola que o Governo disponibiliza por meio do orçamento das Operações Oficiais de Crédito - OOC. Nos contratos de opção lançados atualmente pelo Governo, é obrigatório que seja alocado 100% do valor correspondente às opções no OOC, ainda que não sejam integralmente exercidas ou que o Governo opte pelo repasse ou recompra dos títulos no vencimento. A título de ilustração, de um total de 5,6 milhões de toneladas de grãos correspondentes a opções lançadas pelo Governo no ano de 2003, somente 44% foram vendidas e 26,5% exercidas pelos produtores rurais.

Com a faculdade de apenas subvencionar o lançamento de opções por agentes privados, o Governo deixará de comprometer no orçamento 100% do valor correspondente ao lançamento das opções, o que possibilitará alavancar um número maior de contratos de opção privados. Adicionalmente, **estará sendo fomentado o desenvolvimento da indústria de opções agrícolas no País, o que virá dotar o agronegócio de instrumento de gerenciamento de risco contra oscilações de preços, essenciais para a atividade rural.** Por representar um seguro contra variação de preços, a disseminação dos contratos de opção irá contribuir para estabilizar a renda dos produtores rurais, dotando-os das condições necessárias para buscar opções privadas de financiamento.

### **Seguro Rural Privado**

Para permitir o adequado gerenciamento de risco da atividade agropecuária e dessa forma viabilizar o efetivo funcionamento dos novos instrumentos de financiamento ao agronegócio, faz-se necessária a crescente disseminação do uso do seguro rural.

A atividade agrícola envolve elevado grau de risco, decorrente da ocorrência de sinistros climáticos, como secas e geadas, que implicam graves prejuízos ao produtor rural, envolvendo-o em um ciclo vicioso de renegociações de dívidas, comprometimento do patrimônio e incapacidade para assumir novos investimentos. O seguro permite ao agricultor reduzir sua exposição ao risco de grandes perdas, gerando maior tranquilidade à condução da sua atividade e à realização de novos investimentos. Adicionalmente, a análise de risco no curso da subscrição do seguro possibilita uma melhor orientação dos agricultores quanto às técnicas utilizadas e às áreas de plantio adequadas às culturas, levando-os ao aperfeiçoamento no uso de tecnologias, cujo efeito será a redução de custos combinada à maior produtividade.

A Lei nº 10.823/2003, regulamentada pelo Decreto nº 5.121/2004, autorizou o Poder Executivo a conceder subvenção econômica ao prêmio do seguro rural e criou o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, de modo a disseminar o uso pelos agricultores deste instrumento de gerenciamento de risco contra quebras de safras. Espera-se que o maior uso do seguro rural conferirá maior estabilidade à renda dos agricultores, permitindo-lhes maior acesso aos recursos do mercado de capitais e maior sustentabilidade à produção agropecuária.

#### **3.1.1.4 A Cédula de Crédito Bancário (CCB)**

A Cédula de Crédito Bancário (CCB) é um importante instrumento para ampliação do crédito e da securitização. A CCB foi introduzida inicialmente pela Medida Provisória nº 2.160, sendo posteriormente aperfeiçoada e definitivamente regulamentada na Lei nº 10.931/2004.

A CCB é um título representativo do crédito bancário, de emissão do próprio tomador do crédito em favor da instituição financeira que o concede. Esse instrumento facilita a negociação da carteira de crédito dos bancos, tornando mais ágil a sua execução em caso de inadimplência do tomador. Com isso, eleva-se a segurança jurídica das operações de crédito, com implicações diretas sobre a redução de seu custo e elevação de seu volume no mercado primário de crédito bancário. A redução do risco da carteira de crédito do banco, o menor custo de execução judicial e um custo de oportunidade mais baixo na concessão do crédito – uma vez que a CCB facilita o banco negociar o crédito no mercado secundário – são os principais benefícios trazidos por esse novo instrumento.

Outro importante papel da CCB é no processo de securitização de créditos bancários. A própria Lei nº 10.931/2004, que criou a CCB, instituiu também o Certificado de Cédulas de Créditos

Bancários (CCCB), que poderá agregar várias CCBs, facilitando o processo de securitização. Devido a sua curta existência, atualmente o volume de CCCBs registrados na Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (CETIP) alcança a cifra de R\$ 7 milhões, concentrados em apenas 6 títulos, estando ainda muito aquém do seu potencial no mercado nacional de títulos de securitização.

### **3.1.1.5 A Alienação Fiduciária de Bens Móveis Infungíveis e Fungíveis<sup>12</sup>**

**Foram adotados aperfeiçoamentos importantes aos instrumentos de crédito já existentes, como é o caso da alienação fiduciária em operações de financiamento de bens móveis.** A figura jurídica da alienação fiduciária foi introduzida com o objetivo de aumentar a qualidade da garantia oferecida nas operações de crédito, agilizando a sua retomada pelo credor em caso de inadimplência. Com efeito, os longos ritos de execução observados em outras modalidades de garantia elevavam o risco de concessão de crédito e, portanto, o custo do financiamento, prejudicando o próprio tomador.

**A alienação fiduciária mostrou-se eficaz para o financiamento de automóveis, tornando-se uma das modalidades de crédito mais baratas do mercado brasileiro. Contudo, ainda eram observadas dificuldades no exercício da propriedade do bem pelo credor em caso de inadimplência do devedor.** O credor conseguia retomar a posse do automóvel, mas encontrava dificuldades em vendê-lo a um terceiro porque os órgãos de trânsito competentes, na ausência de um respaldo legal adequado, mostravam-se resistentes em fazer a transferência do registro definitivo em caso de existência de algum questionamento judicial por parte do devedor.

**O longo prazo para venda dos veículos implica perdas para ambas as partes, em função da depreciação do bem e os custos de armazenamento.** Visando corrigir esse problema, foi introduzido um dispositivo na Lei nº 10.931/2004 permitindo que os órgãos de trânsito registrem o veículo em nome do novo proprietário, mesmo no caso da sentença não ter transitado em julgado. Com isso, completa-se o processo, que tem início com a execução da medida liminar de busca e apreensão concedida em razão da inadimplência do devedor, a alienação do veículo e, finalmente, a transferência efetiva do seu registro.

A fim de se garantir o equilíbrio do processo, e como forma de proteger o devedor contra abuso do credor, foi criada multa de 50% do valor do bem, independentemente de ações por perdas e danos, em caso de decisão final favorável ao devedor. Dessa forma, estimula-se o credor fiduciário a agir somente caso tenha convicção de que juridicamente está correto, pois a penalidade será muito maior em caso de retomada e alienação indevida do bem.

---

<sup>12</sup> Bens fungíveis são aqueles que se gastam, que são consumidos após o uso e que sejam passíveis de serem substituídos por outros bens de mesma espécie, qualidade, quantidade e valor.

**Um importante passo também foi dado para consolidar na lei brasileira as figuras da alienação fiduciária de bens móveis fungíveis e da cessão fiduciária de direitos creditórios.** No primeiro caso, beneficia-se o indivíduo ou a empresa, em particular do agronegócio, que carece de garantias suficientes para a obtenção do crédito em condições mais favoráveis. Cumpre ressaltar que a possibilidade de se alienar fiduciariamente bens fungíveis não é matéria pacífica na doutrina jurídica. A própria natureza fungível do bem, que pode ser consumido no processo, gera dificuldades para que possa servir como colateral de uma operação de crédito. Todavia, uma adequada engenharia financeira pode garantir a sincronia entre a redução do valor da garantia e o fluxo de pagamentos do financiamento obtido. Dessa forma, bastaria que o valor residual, não consumido, fosse suficiente para garantir o valor vincendo da dívida. E, além disso, há sempre a possibilidade de se pedir a recomposição da garantia. Com isso, possibilita-se o acesso desses agentes a um crédito mais barato com o uso de sua matéria-prima como colateral.

No caso da cessão fiduciária de direitos creditórios, está sendo introduzida uma alternativa à simples cessão de direitos, só que com maiores vantagens quanto à alocação de riscos, que permitirá ao possuidor de recebíveis ou de títulos de securitização financiar-se cedendo a propriedade fiduciária como garantia. Dessa forma, o custo de oportunidade de se manter esses papéis em carteira será reduzido para as instituições financeiras, certamente fomentando seu mercado.

### ***3.1.2 Instrumentos para Reduzir a Assimetria de Informação***

**Uma das principais dificuldades da atividade bancária, e que se estende a todas transações comerciais, é a identificação do risco de inadimplência ou não cumprimento dos contratos (assimetria de informação).** Esse problema decorre da incapacidade dos agentes de estimar adequadamente a probabilidade dos demais agentes envolvidos em cumprir com os compromissos assumidos. Quanto maiores e melhores forem as informações sobre os agentes envolvidos, melhores serão as condições para a correta avaliação do risco de cada operação. Com isso, as instituições financeiras terão maior propensão a emprestar, e a emprestar a custos menores, enquanto todos os agentes econômicos terão condições de realizar melhores negócios. Assim, **para estimular a concessão de crédito e a realização de boas transações comerciais, estão em curso duas importantes medidas que visam reduzir os problemas relacionados com a assimetria de informações: a implementação do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central e a regulamentação da atividade de bancos de dados de proteção ao crédito.**

A teoria econômica analisa a assimetria de informações no mercado de crédito sob duas óticas: seleção adversa e risco moral [Jappelli e Pagano (1999)]. De um lado, quando o emprestador não é capaz de identificar com clareza as características dos potenciais tomadores (seu potencial de pagamento, seu fluxo de caixa ou orçamento, seu passado de adimplência ou inadimplência, entre

outros) sua análise de risco fica prejudicada, pois aumenta a probabilidade de se conceder empréstimos a quem não conseguirá honrar seus compromissos. Esse é o problema da seleção adversa, e sua consequência é a cobrança de taxas de juros mais altas de todos os tomadores, independentemente de sua probabilidade de inadimplência, como forma de cobrir os possíveis prejuízos gerados pelos agentes que poderão atrasar ou mesmo aplicar o calote. Outra consequência é o simples racionamento do crédito, cancelando-se a operação à menor suspeita quanto ao perfil do potencial devedor.

Da mesma forma, a ausência de informações sobre os tomadores impede o acompanhamento dos devedores após a concessão do crédito. Caso o tomador relaxe seus esforços para quitar as prestações devidas, pode tornar-se inadimplente, incorrendo-se no chamado risco moral. Se fosse possível acompanhar o comportamento do devedor, o credor poderia agir para evitar o *default*. Como não há informações capazes de auxiliá-lo nessa tarefa, a consequência é o racionamento do crédito ou o aumento das taxas de juros.

A solução para esses dois problemas é a busca de melhores informações sobre os potenciais tomadores de empréstimos, sobretudo por meio da elaboração de cadastros e registro das operações de crédito de seus clientes. O histórico de crédito pode reduzir a necessidade de garantias e o custo do financiamento. Quanto melhor a qualidade do histórico do agente, medido pelo valor dos empréstimos tomados e o seu percentual de adimplência, maior a probabilidade de que ele honre seus compromissos e maior o seu colateral de reputação.

Os bancos de dados de proteção ao crédito surgiram com o desenvolvimento urbano, quando os custos para a obtenção de um grande número de informações sobre todos os clientes forma significativamente elevados. O compartilhamento de dados sobre credores inadimplentes permite reduzir o risco de concessão de crédito, aumenta a concorrência pelas famílias com bom histórico de crédito e permite menores taxas de juros. Esse compartilhamento constitui a origem, no Brasil, dos sistemas de informação das mais de 950 Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs), das associações comerciais, da Centralização de Serviços de Bancos S.A. (SERASA) – banco de dados das instituições financeiras instaladas no País – além de instituições privadas, como a Equifax do Brasil S/A.

**Os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil possuem em comum a disseminação quase exclusiva de informações negativas sobre os consumidores, como inadimplência e *defaults*.**

Há nisso um duplo objetivo: (i) evitar que outras instituições fiquem expostas a consumidores identificados com um passado creditício ruim e, portanto, que apresentam maior risco e (ii) utilizar a inscrição nesses bancos de dados como instrumento de estímulo para o pagamento em dia das obrigações.

**Entretanto, a predominância de informações negativas não é suficiente para garantir o bom funcionamento do mercado de crédito no Brasil.** De um lado, os credores não têm condição,

com base apenas em informações sobre a existência de dívida em atraso, de precificar de maneira adequada os seus empréstimos. Pelo lado dos consumidores, a ausência de informações quanto ao histórico creditício impede que os bons clientes, que pagam suas contas em dia, sejam recompensados pela sua pontualidade. As principais prejudicadas nesse processo são as famílias de baixa renda e as pequenas empresas. De acordo com pesquisa realizada por Pinheiro e Moura (2001) junto a instituições financeiras, as informações negativas fornecidas por entidades como CDLs, SERASA e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) são decisivas, se não as únicas, na decisão de fornecimento ou não de crédito para o mercado bancário de varejo.

Esse resultado é, em grande medida, reflexo da ausência de uma regulação da atividade no Brasil. **Falta ao País um marco legal eficiente para disciplinar a atuação dos bancos de dados, principalmente com o objetivo de estimular a coleta e a transmissão de informações positivas sobre os consumidores.** Numa análise de risco de crédito efetiva, as informações quanto ao passado creditício e de consumo de uma pessoa são fundamentais para estabelecer as condições de empréstimo. E como a legislação brasileira é omissa a esse respeito, a incerteza jurídica gerada impede que informações positivas sejam levadas em conta nas análises de bancos e financeiras.

### **3.1.2.1 Sistema de Informações de Crédito do Banco Central – SCR**

**O Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR) constitui uma importante ferramenta para facilitar a avaliação do risco de crédito no sistema financeiro.** O SCR, que iniciou seu funcionamento em 2004, cumpre o duplo papel de auxiliar o Banco Central na sua tarefa de supervisão bancária e ainda de dotar as instituições financeiras de informações para avaliar a capacidade de pagamento de seus clientes.

O SCR é um banco de dados que armazena informações sobre as operações de crédito realizadas pelas instituições financeiras. Mensalmente, as instituições informam ao Banco Central as operações efetuadas envolvendo valores superiores a R\$ 5 mil, além dos valores referentes a fianças e avais. Essas informações são então utilizadas pelo Banco Central para avaliar a exposição ao risco de cada instituição financeira.

**Os clientes do sistema financeiro podem autorizar o acesso de suas informações de crédito a outras instituições bancárias, reduzindo a assimetria de informações nesse mercado.** O acesso ao histórico de crédito permite à instituição financeira avaliar melhor o seu cliente, podendo fornecer melhores condições de empréstimos. Além disso, ao fornecer um panorama geral sobre a situação do cliente em relação ao sistema financeiro, e não apenas a uma instituição em particular, o SCR também estimula a concorrência bancária, pois incentiva as instituições financeiras a conquistarem os melhores clientes.

### **3.1.2.2 Bancos Privados de Dados de Proteção ao Crédito**

A atuação dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil é apenas parcialmente regulamentada pelo artigo nº 43 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). A ausência de uma regulamentação específica dificulta tanto a coleta e disseminação de informações, quanto gera incerteza sobre os casos em que o sigilo de informações deve ser observado. Além disso, há aspectos importantes nas atividades dos bancos de dados de proteção ao crédito que, na sua ausência, criam dúvidas jurídicas quanto à sua legalidade. Esse é o caso específico da possibilidade de coletas de informações positivas e a de que todas as informações possam ser objeto de análises pelos próprios bancos de dados.

**O novo marco legal tem por objetivo equilibrar regras que, por um lado, permitam o desenvolvimento da atividade de banco de dados de proteção ao crédito, mas que também preservem os direitos dos cidadãos, não só em relação a suas informações, mas à forma como poderão ser utilizadas.**

Nesse sentido, **uma importante lacuna a ser preenchida pela nova regulação é a atribuição de responsabilidades aos agentes da cadeia de coleta e disseminação de informações, composta pelos bancos de dados, suas fontes de informação e seus clientes.** De acordo com a experiência internacional, a fonte de informação, que alimenta o sistema com informações, deve ser responsável pela veracidade dos dados veiculados, mantendo documentos comprobatórios para posterior verificação. A responsabilidade do banco de dados se inicia a partir do momento em que a fonte lhe informou o fato novo observado sobre o consumidor. Devem, portanto, responder pelo manejo e controle de seus sistemas, tomando o cuidado necessário para evitar vazamentos. Já do cliente que adquire relatórios exige-se a confidencialidade sobre as informações recebidas, de modo que não sejam difundidas indevidamente para terceiros, limitando seu uso apenas para os fins para os quais elas foram obtidas: consumo ou concretização de uma transação comercial. A definição normativa dessas atribuições constitui um passo fundamental para a fiscalização e coerção de abusos em relação ao consumidor, além de dirimir diversos questionamentos judiciais sobre o assunto e facilitar a responsabilização por erros e danos.

**Finalmente, uma norma sobre bancos de dados de proteção ao crédito deve salvaguardar os consumidores contra danos à privacidade de suas informações, mas sem inviabilizar a difusão de informações sobre o histórico de operações de crédito, pois as mesmas são fundamentais para a redução do custo do financiamento.** O Código de Defesa do Consumidor brasileiro já estabelece, no *caput* do artigo nº. 43, que o consumidor tem direito a conhecer as informações arquivadas sobre a sua pessoa num banco de dados de proteção ao crédito. Apesar da previsão legal, a experiência destaca a importância do estabelecimento de critérios para a efetivação desse acesso. Sendo assim, é necessária a definição de condições de acesso (prazos, documentos necessários, etc.), custo (se o

banco de dados pode cobrar por esse serviço ou não) e o conteúdo a que se tem direito saber. Nesse aspecto, é importante que o consumidor tenha conhecimento não apenas dos registros inseridos em seu cadastro, mas também quem forneceu essas informações, quem acessou sua ficha e a quais informações teve acesso. De posse dos dados sobre a sua pessoa, o consumidor pode verificar se há erros em seu cadastro e se eles foram disseminados pela sociedade, acionando o respectivo agente para reparar os danos causados à sua imagem. Como medida adicional de salvaguarda à privacidade dos consumidores, os bancos de dados de proteção ao crédito estarão proibidos de alienar ou implementar qualquer tipo de negociação que envolva a concessão de acesso aos dados cadastrais dos consumidores às empresas de *telemarketing*.

Assim, pretende-se apresentar um novo conjunto de regras sobre os bancos de dados de proteção ao crédito. Essa regulação terá um valioso papel na redução das assimetrias de informação presentes no mercado de crédito e de transações comerciais no Brasil, facilitando, em especial, a redução do custo do capital.

### ***3.1.3 Aperfeiçoamento do Marco Regulatório do Setor de Seguros***

A estabilidade monetária e a Reforma da Previdência têm favorecido o incremento do mercado de seguros, que auxilia na garantia institucional dos diversos setores da economia e na proteção dos consumidores, pessoas físicas e jurídicas, contra eventos futuros, incertos e aleatórios, decorrentes dos diversos riscos a que se encontram expostos. Além disso, o setor de seguros contribui de forma decisiva para a formação de poupança nacional e aplicação dos recursos em investimentos produtivos.

**No âmbito da formação da poupança nacional, foram adotadas medidas pelo Governo para a redução da tributação sobre produtos de seguro e previdência, com especial destaque para a redução do IOF sobre seguro de vida e para os novos produtos de previdência com alíquotas de imposto de renda decrescentes para maiores prazos de aplicação.** Essas medidas fazem parte do esforço para expansão do setor, estimulam a acumulação e manutenção de recursos por mais longo prazo e geram provisionamentos por parte das seguradoras de ativos de mais longa maturação. Como consequência, estimula-se a demanda por títulos de similar natureza, favorecendo o alongamento da dívida do Governo, e permitindo a que a poupança acumulada seja fonte de financiamento para outros setores da atividade econômica.

**No que se refere ao papel do seguro em atividades de risco, destaca-se a introdução dos subsídios ao seguro rural (Lei nº 10.823/2003 e Decreto nº 5.121/2004) e ao seguro garantia para construção de embarcações (Lei nº 10.893/2004 e Decreto nº 5.140/2004), favorecendo políticas setoriais e permitindo a redução do risco de crédito nessas atividades.**

Apesar da sua grande importância para a formação de poupança de longo prazo e para a redução dos custos associados à incerteza, o setor de seguros foi historicamente afetado pelo contexto inflacionário – que inibiu o seu desenvolvimento –, pelo nível excessivo de padronização de produtos e pelas restrições à competitividade decorrentes da existência do monopólio de resseguros.

Por essas razões, o Governo inseriu em sua agenda 2004-2005 a revisão do marco regulatório do setor de seguros e resseguros, favorecido pela alteração do artigo nº 192 da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 40, de 29/05/2003, que permitiu que o Sistema Financeiro Nacional fosse regulado por mais de uma lei complementar.

Colocando a proteção ao consumidor como objetivo central da ação do Estado, a política para o setor de seguros será baseada em três pontos principais: i) o aperfeiçoamento institucional; ii) o aperfeiçoamento fiscalizatório; e iii) o aperfeiçoamento das garantias ao consumidor. O objetivo dessa política é retirar os entraves hoje existentes ao surgimento de novos produtos e serviços, promovendo aumento da competitividade no setor, melhoria das normas prudenciais e aperfeiçoamento da atuação do órgão regulador e fiscalizador.

**No que se refere ao aperfeiçoamento institucional, a principal medida será a abertura do mercado de resseguros.** Hoje, o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB-Brasil Resseguros S.A.) possui tanto a atribuição de regular o mercado quanto o monopólio das operações de resseguro. Porém, sua composição acionária possui não apenas o Governo, mas também as próprias empresas fiscalizadas. Historicamente, sua importância residiu na própria criação e desenvolvimento do mercado nacional de seguros. Contudo, o monopólio do resseguro, do qual o Brasil é hoje uma das raras exceções, ao lado de Cuba e Costa Rica, traz consigo atualmente alguns entraves econômicos à continuidade do desenvolvimento setorial: a) cria ineficiências no mercado de seguros, por inibir que o ressegurador único recuse atuar com seguradoras com deficiências de subscrição ou operacionais, gerando maiores custos em última medida ao próprio segurado; b) não estimula a competitividade entre seguradoras; c) inibe a entrada de novas seguradoras no mercado (nacionais e estrangeiras); e d) inibe o desenvolvimento de novos produtos, principalmente aqueles não padronizados.

**Em virtude do ressegurador único atender a todo o mercado segurador, o Governo tem atuado de modo a estabelecer mecanismos que permitam ao IRB-Brasil Resseguros S. A. permanecer no mercado competitivo com eficiência.** Além de uma abertura paulatina, pretende-se incentivar a criação de um mercado de resseguros local, evitando-se com isso a total dependência do mercado internacional, bem como a sujeição irrestrita aos riscos internacionais.

**As atribuições regulatórias e fiscalizatórias do sistema de resseguros serão transferidas ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).** Além do aperfeiçoamento institucional do mercado, é fundamental que o órgão supervisor e fiscalizador tenha a atuação fortalecida, uma vez que a estrutura regulatória eficiente facilita a adoção

de medidas necessárias para proteger a poupança popular e, conseqüentemente, o próprio consumidor, promovendo os ajustes para que o mercado cresça de forma prudente e sustentável. Neste sentido, o Governo pretende introduzir medidas que visem à melhoria do órgão fiscalizador, bem como ampliar os instrumentos legais que favoreçam a ação conjunta dos órgãos que atuam no Sistema Financeiro, resguardadas as peculiaridades técnicas de cada um.

A agenda busca avançar ainda no campo das garantias aos consumidores, frente às medidas já adotadas pelos órgãos regulador e fiscalizador do setor, em especial através da ampliação dos mecanismos intra-setoriais de defesa do consumidor.

**Por um lado, pode-se aumentar a segurança dos consumidores por meio da proteção das provisões técnicas, que visam resguardar os ativos das seguradoras e mesmo das entidades de previdência aberta que respondem pela “poupança” dos segurados, principalmente nos casos de produtos de cunho previdenciário.** Devem ser reformadas as regras de insolvência das seguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência, tendo por objetivo a conclusão mais ágil de regimes especiais e de processos liquidatórios, reduzindo os custos do sistema e dos beneficiários de seus produtos, pessoas físicas e jurídicas. No campo da proteção, pretende-se ainda a revisão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, de modo a torná-lo mais eficiente como instrumento de garantia de estabilidade da política agrícola.

**Por outro lado, os consumidores são afetados pela eficiência dos canais de distribuição, que são o principal elo de ligação com as seguradoras.** O objetivo do Governo é aperfeiçoá-los, reduzindo os custos monetários e de informação para o consumidor, que trazem efeitos negativos ao sistema e, conseqüentemente, à geração e manutenção de poupança popular. Além do incentivo à maior profissionalização, buscar-se-á o aumento de competitividade, a inovação com segurança e a redução dos custos de intermediação, tornando os produtos mais acessíveis para o consumidor.

Enfim, pretende-se construir um arcabouço regulatório eficiente, que crie segurança jurídica para todos os agentes do mercado, permitindo que o setor possa se desenvolver de forma sustentável. O conjunto de medidas poderá ainda favorecer o aumento da eficiência difusa sobre todas as atividades produtivas, tendo em vista o papel central exercido pelo setor securitário sobre os demais segmentos econômicos.

### ***3.1.4 Autonomia Operacional do Banco Central***

**O Brasil está iniciando uma trajetória de crescimento que se quer seja sustentável no longo prazo. Para tanto, faz-se necessária a preservação e o aperfeiçoamento de algumas difíceis conquistas da sociedade: a manutenção da responsabilidade fiscal e a preservação da estabilidade do poder de compra da moeda nacional.**

**Evidências empíricas, bem como o desenvolvimento de modelos teóricos a partir da década de oitenta, indicam a existência de forte correlação entre a adoção de políticas que visam o controle dos níveis de inflação e a obtenção de maiores taxas de crescimento de longo prazo, com menor volatilidade.<sup>13</sup>**

No Brasil, desde a retomada do controle inflacionário, que já dura uma década, e, em particular, com a adoção do sistema de metas de inflação, tem-se feito a opção pela adoção de regras claras, de modo a garantir a eficiência da política monetária. **Contudo, a inexistência de uma autonomia legal à autoridade monetária reduz a segurança institucional quanto às formas de conduta a serem adotadas com vistas à preservação da estabilidade do poder de compra da moeda nacional.**

Os custos associados a esta situação podem ser medidos pela intensidade e pela permanência das políticas adotadas pela autoridade monetária para controlar eventual movimento inflacionário. **As políticas adotadas em caso de pressão inflacionária têm que ser mais intensas e mais duradouras do que as que se fariam necessárias em um ambiente em que houvesse segurança institucional (legal) quanto ao papel a ser desempenhado pela autoridade monetária no combate à inflação.**

Por essas razões, um número crescente de países tem adotado recentemente regimes de autonomia ou independência para seus Bancos Centrais (Tabela III).

**A proposta que vem sendo debatida não prevê a independência da autoridade monetária, mas sim sua autonomia operacional: definidas as metas de inflação pelo Governo Federal, caberia a autoridade monetária utilizar os instrumentos de política monetária para garantir seu cumprimento.**

Dessa forma, consolida-se na política monetária o desenho adotado nas agências regulatórias, em que a definição da política pública é atribuição do Governo, sendo sua execução atribuição de agência autônoma em relação à administração direta. O Congresso Nacional desempenha um papel importante nesse desenho, não apenas na análise das indicações do presidente e diretores das agências, mas também por meio de reuniões periódicas com seus dirigentes de modo a avaliar a execução das políticas públicas. **No caso da autonomia operacional do Banco Central, o desenho institucional deve prever os mecanismos a serem adotados em caso de descumprimento das metas estabelecidas, que podem incluir até a suspensão dos mandatos concedidos.**

---

<sup>13</sup> Jones e Manuelli (1993) e Cecchetti e Ehrmann (2002).

**Tabela III – Autonomia/Independência do Banco Central e Adoção do Regime de Metas de Inflação em Outros Países**

País	Autonomia e/ou independência <sup>1/</sup>	Metas de inflação <sup>2/</sup>	País	Autonomia e/ou independência <sup>1/</sup>	Metas de inflação <sup>2/</sup>
África do Sul	não	2000	Irlanda	1998	1998
Alemanha	sim	1998	Islândia	2001	2001
Austrália	1998	1994	Israel	não	1992
Austria	1999	1998	Itália	1998	1998
Bélgica	1993	1998	Japão	1998	não
Brasil	não	1999	Luxemburgo	1999	1998
Canadá	1985	1991	México	1993	1999
Chile <sup>3/</sup>	2001	1991	Noruega	2001	2001
Colômbia	nc	1999	Nova Zelândia	1990	1990
Coréia	nc	1998	Peru	1994	1994
Dinamarca	1936	não	Polônia	1997	1998
Espanha	1994	1994	Portugal	1998	1998
Estados Unidos	sim	não	Reino Unido	1998	1992
Finlândia	1998	1993	República Checa	1993	1998
França	1994	1998	Suécia	1999	1993
Grécia	1997	1998	Suíça	2000	2000
Holanda	1998	1998	Tailândia	nc	2000

Fontes secundárias: (a) DAUNFELDT, Sven-Olov & LUNA, Xavier de (2002). (b) MISHKIN, Frederic S. & Klaus Schmidt-Hebbel (2001).

1/ Os países cujos bancos centrais são independente ou autônomos, mas não são conhecidas as datas em que tais status foram conferidos são indicados por "sim". Para aqueles países cujos bancos centrais são independente ou autônomos e as datas são conhecidas, é informado o respectivo ano.

2/ Os países que adotam o regime de meta de inflação, mas as datas de implementação do regime não são conhecidas, são indicados por "sim". Para aqueles que as datas são conhecidas, é informado o respectivo ano.

3/ Lei Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile - Janeiro 2001

nc - dado não conhecido.

### **3.2 Melhoria da Qualidade da Tributação**

A estrutura tributária da economia tem papel destacado dentre os principais instrumentos de política de médio e longo prazos. Os tributos atuam diretamente sobre a estrutura de incentivos dos agentes, influenciando suas decisões de consumo, poupança, investimento e produção, condicionando, portanto, a dinâmica de crescimento do País e o bem-estar de sua população. Além disso, os tributos representam importante mecanismo de redistribuição de renda, ao servir de fonte financeira para os gastos públicos na área social.

**A reforma tributária alterou o regime cumulativo do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que gerava inúmeras distorções de preços relativos.** Esse regime discriminava a produção nacional, reduzindo a competitividade dos produtos nacionais no mercado externo e incentivando a criação de estruturas industriais verticalizadas. Algumas empresas produziam seus próprios insumos meramente para reduzir a carga tributária, o que representava alocação ineficiente dos recursos e reduzia a produtividade da economia brasileira.

As reformas implementadas na legislação do PIS/COFINS reduziram essas distorções. Inicialmente, foi convertida a maioria dos setores para o regime não cumulativo, incentivando a organização eficiente das empresas, que passam a ter incentivos para se concentrarem nas etapas do processo de produção em que são melhores e têm vocação, adquirindo insumos e componentes de outras empresas especializadas, sem que isso onere, pela ótica tributária, o processo produtivo.

**Contudo, existem ainda avanços importantes a serem feitos na Reforma Tributária e para racionalizar o sistema tributário no Brasil.** Para isso, o Governo vem se empenhando para concluir, no próximo período, a segunda etapa da Reforma Tributária, com a unificação da legislação do ICMS, permitindo maior eficiência, redução da sonegação e facilitando o processo para o estabelecimento de um imposto sobre valor agregado. As características principais dessa proposta são a unificação das diversas legislações estaduais e o estabelecimento de alíquotas uniformes por mercadoria ou serviço em todo o território nacional, as quais seriam restritas a um máximo de cinco.

A unificação do ICMS é um passo essencial em direção ao estabelecimento de um genuíno Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que deverá incorporar tributos como o próprio ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e mesmo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Será garantida a destinação desses impostos para cada ente federativo, porém, os procedimentos serão unificados e simplificados para os contribuintes. Os princípios que fundamentam o IVA, como o da não-cumulatividade e da simplificação tributária, tornarão a estrutura tributária brasileira mais eficiente e menos onerosa para os setores produtivos. O pacto federativo que está sendo fortalecido em torno da proposta da unificação do ICMS, além das discussões ocorridas no âmbito do Congresso Nacional, serão, sem dúvida, fundamentais para a criação do IVA, permitindo inclusive maior rapidez em sua implementação, esperada para até 2007.

**Existem importantes avanços que podem ser obtidos para a melhoria do sistema tributário para as microempresas e empresas de pequeno porte.** Nesse contexto, uma importante medida que se encontra em estudo pelo Governo é o aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), com melhor adequação dos parâmetros e critérios hoje existentes.

Está também sendo analisada a proposta da "Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas", originariamente proposta pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) que oferece tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável ao segmento. A proposta, que busca a regulamentação dos Art. 146, III, d, 170, IX e 179 da Constituição Federal, tem por objetivo aumentar a competitividade das microempresas e empresas de pequeno porte como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade, incentivo à inovação, fortalecimento da economia, trazendo benefícios diretos a toda a sociedade.

**Recentemente, o Governo adotou diversas medidas tendo por objetivo reduzir o custo do investimento produtivo. Algumas medidas reduziram diretamente os impostos sobre bens de capital e investimento em setores específicos. Além disso, foram reduzidos os impostos sobre a poupança de longo prazo e diversos instrumentos de securitização, de modo a estimular o alongamento das decisões de poupança e reduzir o custo do financiamento para os setores produtivos, contribuindo para o crescimento sustentado da economia nacional.**

**Está, também, sendo estudada a desoneração parcial da folha de pagamentos, que será abordada na seção que trata das medidas para inclusão social, de forma a estimular um maior grau de formalização do mercado de trabalho.**

**A melhoria da qualidade da tributação no Brasil é um processo longo, e que encontra restrições na necessidade de se preservar a solvência fiscal.** A carga tributária é determinada pelo volume de gastos do setor público. Dessa forma, reduções setoriais dos tributos que diminuam as distorções hoje existentes devem ser necessariamente compensadas, de modo a preservar o equilíbrio fiscal de longo prazo e permitir uma contínua redução do custo do financiamento do setor público e, conseqüentemente, do setor produtivo. Além disso, diversas melhorias na qualidade da tributação, como a unificação das regras para os impostos sobre valor agregado – sobretudo PIS/COFINS e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – devem ser necessariamente negociadas com os entes federados.

**As dificuldades dessa agenda, porém, devem ser contrapostas aos potenciais benefícios da melhoria da qualidade da tributação, como a redução da informalidade, o aumento da eficiência e da produtividade, a redução dos custos burocráticos que as empresas incorrem para o cumprimento das obrigações tributárias, a redução dos custos administrativos do setor público e a melhoria do sistema de monitoramento e fiscalização do setor público.** Dessa forma, mesmo que ainda exista muito a ser feito nessa agenda, e que não sejam poucas as dificuldades, existem possíveis ganhos comuns dessas reformas que podem viabilizar sua implementação.

### **3.2.1 Desoneração da Poupança de Longo Prazo**

**A adoção de medidas que melhorem a estrutura do mercado financeiro e criem incentivos à poupança de longo prazo permitirá a concessão de crédito a prazos mais longos, contribuindo para o crescimento sustentado da economia, com repercussões positivas sobre os níveis de emprego e renda.** Atualmente, o Brasil apresenta uma baixa participação do crédito privado como proporção da renda nacional quando comparado aos demais países emergentes. Paralelamente, a tributação incidente sobre as transações financeiras cria o que é chamado em teoria econômica como *perdas de peso morto*, já que desincentiva a busca por uma alocação eficiente de recursos e reduz a competitividade dentro do mercado de aplicações financeiras. Este reduzido volume de crédito tem impactos negativos sobre o bem-estar das famílias, tanto diretamente, ao elevar o custo do acesso ao crédito para consumo, quanto indiretamente, ao elevar o custo do investimento. Já o desestímulo a mudanças na alocação de recursos reduz a eficiência na escolha de portfólio e, conseqüentemente, a sua canalização para os investimentos.

**No que se refere à administração da dívida pública, o alongamento dos prazos de poupança tende a torná-la menos vulnerável, favorecendo a redução do seu custo (juros).** Além disso, a alocação eficiente dos recursos de poupança aumenta a competitividade entre os gestores de recursos e tende a elevar sua movimentação, contribuindo para o desenvolvimento dos mercados secundários de ativos.

#### **3.2.1.1 Conta Investimento**

**A incidência de tributação sobre movimentações financeiras reduz as mudanças de posições financeiras por parte dos investidores, reduzindo a taxa de retorno privada e a eficiência do sistema financeiro como um todo, já que reduz a competitividade entre os gestores de recursos e entre os diferentes produtos financeiros.** A criação da Conta Investimento, por intermédio da Lei nº 10.892/2004, teve por objetivo permitir que os recursos financeiros sejam tributados apenas no momento da movimentação da conta corrente para a Conta Investimento. Dessa maneira, reduz-se o custo da mudança entre aplicações financeiras, já que movimentações posteriores, no âmbito da Conta Investimento, podem ser feitas livres da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

**Além disso, a Conta Investimento levou ao pequeno investidor o mesmo tratamento que, na prática, já era dado ao grande investidor. Isso porque os grandes investidores que tinham a possibilidade de se beneficiar de fundos de investimento exclusivos já estavam livres desta tributação.**

Além disso, com o objetivo de reduzir as diferenças de tratamento tributário entre os diferentes instrumentos financeiros existentes, foi alterada a periodicidade da cobrança de imposto de renda sobre os ganhos em aplicações em fundos de investimento, de mensal para semestral, o que com a capitalização dos juros se reflete em maiores ganhos para o poupador no longo prazo.

### **3.2.1.2 Novo Regime de Tributação de Renda Fixa e Variável**

**A Medida Provisória nº 206/2004 introduziu tributação decrescente nos Fundos de Investimento e nos ativos de renda fixa de acordo com o prazo de aplicação dos recursos.** A alíquota de Imposto de Renda (IR) de 20% foi substituída por uma regra de tributação decrescente, com uma alíquota de 22,5% para aplicações de até 6 meses, 20% para aplicações de 6 meses a 12 meses, 17,5% para aplicações de 12 meses a 24 meses e 15% para aplicações acima de 24 meses. As aplicações atualmente existentes continuam sendo tributadas pela alíquota de 20% e, se mantidas por prazos superiores a 12 meses, passam a se beneficiar das alíquotas reduzidas correspondentes (17,5% ou 15%).<sup>14</sup> Um segundo ganho para os Fundos de Investimento é a definição de que a cobrança do chamado “come-cotas” passa a ser feita pela menor alíquota fixada (15%), beneficiando o poupador que mantiver seus recursos por prazos mais longos na medida em que a diferença de tributação, se houver, somente será cobrada no momento do resgate.

No caso dos investimentos em ações, diretamente ou por intermédio de fundos de investimento em ações, a alíquota de IR está sendo reduzida para 15% a partir de 01/01/2005. De maneira complementar, e com o intuito de incentivar a participação de pequenos investidores, o limite de isenção mensal para operações realizadas em bolsas de valores foi elevado de R\$ 4.143,00 para R\$ 20.000,00.

Foi ampliada também a isenção tributária existente sobre as Letras Hipotecárias (LHs), bem como sua extensão para as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs) e Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), quando mantidos por pessoas físicas. Atualmente, apenas os juros das LH são isentos do Imposto de Renda. Dessa forma, **foi reduzida a tributação sobre títulos representativos de crédito imobiliário, contribuindo para a expansão dos recursos destinados à construção civil e para a redução dos custos de securitização.**

---

<sup>14</sup> É importante ressaltar que a redução para até 15% na tributação dos rendimentos em fundos de investimento somente se aplica àqueles fundos que mantiverem carteiras com prazo médio de vencimento dos títulos superior a um ano. Nos demais fundos, denominados Curto Prazo, a tributação sobre os rendimentos será de 22,5% ou 20%, de acordo com o prazo de aplicação dos recursos.

### **3.2.1.3 Novo Regime de Tributação Previdência Complementar**

**A Medida Provisória nº 209/2004 introduziu duas medidas de incentivo à poupança de longo prazo: (i) o fim da cobrança de IR sobre as carteiras dos fundos de pensão e demais planos de previdência a partir de 01/01/2005, e (ii) a criação de uma nova sistemática de tributação sobre planos de previdência complementar, baseada em alíquotas decrescentes de acordo com o prazo, também a partir de 01/01/2005.**

A primeira medida alcança todos os planos que recebem contribuições de pessoas jurídicas. As regras atualmente em vigor, como forma de compensar a diferença de tributação de Imposto de Renda entre pessoas físicas e jurídicas, tributam em 20% os rendimentos e ganhos auferidos nas aplicações de recursos das provisões, reservas técnicas e fundos de entidades de previdência complementar e de sociedades seguradoras que operam planos de benefícios de caráter previdenciário.

As entidades e seguradoras podiam optar por um Regime Especial de Tributação (RET), em que este imposto ficava limitado a 12% das contribuições de Pessoas Jurídicas aos planos. A medida anunciada acaba com essa tributação a partir de 2005 e tem um custo estimado para os cofres públicos de R\$ 450 milhões/ano. Como resultado, a rentabilidade líquida das carteiras aumenta, o que se traduz em ganhos para os participantes, já que sobram mais recursos para o pagamento de benefícios.

A segunda medida atingirá os participantes de planos de previdência complementar criados a partir de 01/01/2005 que optarem pela tributação decrescente. A nova tributação consiste na aplicação de uma tabela específica de IR na fonte, com alíquotas decrescentes de acordo com o prazo de acumulação no plano. Esta tabela começa em 35% e apresenta reduções de 5% a cada 2 anos até atingir a alíquota de 10%. Desta maneira, indivíduos que atualmente estão sujeitos a uma alíquota de 27,5%, caso mantenham seus recursos acumulando por períodos superiores a 10 anos, passarão a pagar somente 10% a título de imposto de renda sobre os benefícios de previdência complementar.

### **3.2.1.4 Redução das Alíquotas de IOF sobre Seguros do Ramo Vida**

Buscando reduzir o custo dos seguros de vida, permitindo o seu acesso a segmentos de renda mais baixa e a conseqüente expansão do setor, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.172/2004 reduzindo imediatamente a alíquota do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) incidente sobre seguros de vida e acidentes pessoais para 4% a partir de setembro de 2004, que se reduzirá a 2% em setembro de 2005 e a zero a partir de setembro de 2006.

As reservas constituídas através do seguro de vida constituem importante mecanismo de poupança de longo prazo e, portanto, uma importante fonte para o desenvolvimento de mecanismos de

financiamento de longo prazo. Em geral, são coberturas de mais baixo custo e cunho social forte, amplamente difundidas em países desenvolvidos.

### **3.2.2 Mudanças na COFINS**

#### **3.2.2.1 Fim da Cumulatividade da COFINS**

**Aspecto fundamental da reforma tributária foi o fim da cumulatividade da COFINS, nos termos da Lei nº 10.833/2003 (proveniente da Medida Provisória nº 135/2003).** A COFINS, na sistemática anterior, era um típico tributo cumulativo, haja vista que sua base de cálculo era o faturamento das empresas. A base da COFINS incluía a despesa com a aquisição de bens e serviços intermediários (insumos produtivos), que, por sua vez, já incorporava a mesma contribuição paga em estágios anteriores da cadeia de produção.

São diversas as distorções causadas por um regime de tributação cumulativo. **Em primeiro lugar, os tributos cumulativos reforçam a vantagem oferecida pela sonegação. Uma empresa que sonega um tributo cumulativo se apropria de todo o valor sonegado, enquanto que o ganho da sonegação de um imposto sobre o valor adicionado depende da sonegação de impostos pelas firmas que compram o seu produto. Em segundo lugar, devido ao efeito cumulativo das contribuições, a carga tributária efetiva que incide sobre os diversos setores de atividade depende crucialmente da estrutura de produção e, em particular, do número de etapas envolvidas no processo produtivo.** A competitividade de uma empresa, por exemplo, pode depender mais de sua capacidade de “verticalizar” o processo de produção e comercialização – produzindo seus próprios insumos e evitando comprá-los de outras firmas – do que da combinação eficiente de insumos e do aumento de produtividade. Dessa forma, a incidência cumulativa da COFINS provocava uma série de distorções econômicas, gerando ineficiência sobre o setor produtivo, o que não ocorre em um típico imposto sobre valor agregado. Os efeitos distorcivos dos impostos cumulativos, e seus impactos negativos na atividade produtiva, explicam a razão da sua limitada utilização em outros países.

Na presença de tributação cumulativa, torna-se mais difícil assegurar eficiência e equidade também no consumo final, uma vez que o processo de repasse dos tributos para os preços dos bens finais é extremamente complexo para ser previsto. Mesmo partindo-se de alíquotas nominais uniformes e relativamente modestas (como a da COFINS, de 3%), o impacto de um tributo cumulativo sobre os preços dos bens finais (consumidos pelas famílias, pelo Governo ou exportados) pode ser bastante elevado e diferenciado nos diversos setores, dependendo do número de etapas produtivas existentes. Dessa forma, fica difícil estimar uma compensação adequada para os exportadores ou uma tributação apropriada de importações, de forma a eliminar o impacto negativo de um imposto cumulativo sobre a competitividade dos produtos nacionais. Assim, um tributo sobre o faturamento

tende a provocar fortes distorções na estrutura produtiva e a penalizar setores que a sociedade desejaria desonerar, como é o caso das exportações.

**A nova COFINS é, portanto, um importante estímulo ao setor industrial, abrindo caminho para importantes ganhos de eficiência econômica.** Com a reforma, os gastos com insumos, materiais, energia elétrica, despesas financeiras e depreciação passaram a ser dedutíveis da base de cálculo do tributo. Isto significa que, mesmo com uma alíquota de 7,6%, as indústrias devem acabar pagando menos COFINS do que quando a alíquota (cumulativa) era de 3%. Também é favorecido o setor de serviços para empresas, inclusive os de ponta, como *softwares* gerenciais e financeiros, na medida em que a COFINS paga nesse caso é dedutível.

### **3.2.2.1 Adequação do PIS/COFINS nas Operações de Hedge**

Foram promovidas, por meio da Medida Provisória nº 219/2004, aperfeiçoamentos nas regras em vigor do PIS/COFINS que tornarão a incidência tributária mais eficiente sobre operações realizadas em mercados de liquidação futura (termo, *swap*, futuro, etc.), permitindo, inclusive, uma adequação da incidência desses tributos sobre operações de *hedge* das pessoas jurídicas sujeitas à incidência não-cumulativa.

A estrutura vigente onerava excessivamente as operações de *hedge* no mercado nacional, tendo em vista que os tributos eram cobrados mensalmente pela variação dos ajustes de margem, sendo que as perdas incorridas em um mês não eram compensadas em períodos futuros. A proposta aprovada retira a periodicidade mensal, transferindo a cobrança dos tributos para o fim do período da operação, o que permite a compensação de perdas durante toda a sua vigência. Tal medida reduz a diferença de tratamento tributário das operações de *hedge* entre o mercado nacional e internacional, contribuindo para que não ocorra a migração de operações de *hedge* para bolsas estrangeiras de mercadorias e futuros.

### **3.2.3 *Redução dos Impostos para Novos Investimentos***

**A literatura econômica recente mostra que um dos fatores da eficiência tributária que garante o crescimento econômico sustentável é a baixa tributação sobre bens de capital.**<sup>15</sup> Nesse sentido, diversas medidas têm sido adotadas para reduzir a tributação sobre a intermediação entre

---

<sup>15</sup> Vários estudos mostram que, onde o preço relativo dos bens investimento em relação aos bens de consumo é mais elevado, o crescimento econômico tende a ser menor [Jones (1991) e Bradford De Long e Summers (1991)].

poupança e investimento e sobre os bens de capital para estimular o investimento e prevenir riscos de surgimento de gargalos prejudiciais ao comércio exterior.

**A instituição do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO), por meio da Medida Provisória nº 206/2004, busca estimular a realização de investimentos na recuperação, modernização e ampliação da estrutura portuária.** Essa medida, com vigência até o final de 2005 e podendo ser prorrogada por mais um ano, tem como característica principal a desoneração tributária da aquisição de máquinas e equipamentos destinados a investimentos nos portos, reduzindo o risco do surgimento de restrições que possam dificultar a ampliação sustentada do comércio exterior do País. Os equipamentos adquiridos através do REPORTO serão desonerados da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do PIS, da COFINS e do imposto de importação (no caso de equipamentos sem similar nacional).

**Outra medida importante foi a ampliação, a partir de outubro de 2004, do prazo de apuração e recolhimento do IPI, que passou de quinzenal para mensal.** Essa ampliação de prazo já estava prevista na legislação, mas deveria entrar em vigor apenas em janeiro de 2005. A ampliação do prazo de recolhimento do IPI tem como efeito a redução do custo operacional das empresas e a melhora de seu fluxo financeiro, reduzindo o custo de seu capital de giro.

**Por meio do Decreto nº 5.173/2004, o Governo ampliou a desoneração de bens de capital, reduzindo de 3,5% para 2,0% a alíquota de IPI incidente sobre estes bens e ampliando a lista de máquinas e equipamentos desonerados. Com isso, deu-se seqüência à política de redução de impostos sobre bens de capital, iniciada em 2004 com a redução de 5,0% para 3,5% da alíquota de IPI, e que tem como objetivo a desoneração total até o final de 2006.** Trata-se do atendimento de uma das principais reivindicações da indústria nacional, que é a redução do custo do investimento, e cuja conseqüência é o estímulo ao aumento do volume de investimentos e, portanto, um aumento do potencial de crescimento do País.

Em complementação a essas medidas, e ainda buscando incentivar os investimentos em máquinas e equipamentos, **o Governo Federal adotou também medidas que aceleram a depreciação contábil de máquinas e equipamentos utilizados em processos industriais, para efeito de contabilização como crédito tributário.**

**Permitiu-se também que o crédito do PIS/COFINS para os setores com direito à não-cumulatividade possa ser aproveitado mais rapidamente, em apenas 2 anos** (Medida Provisória nº 219/2004). Por fim, decidiu-se pela concessão de crédito presumido de PIS/COFINS (Lei nº 10.865/2004) para a agroindústria, inclusive cooperativas de produção e vinicultores, em relação às aquisições dos insumos adquiridos de pessoas físicas.

### **3.3 Medidas Econômicas para a Inclusão Social**

As medidas econômicas para a inclusão social têm por objetivo aumentar o acesso ao crédito para consumo das famílias de baixa renda, reduzir os tributos sobre a produção de alimentos da cesta básica, apoiar a expansão do crédito habitacional, fortalecer e ampliar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), estimular o desenvolvimento do microcrédito produtivo e a formalização das relações de trabalho.

O acesso ao crédito merece especial atenção do Governo devido ao potencial que possui para melhorar a condição de vida da população de baixa-renda. Essa melhora pode ocorrer por meio do acesso a compra financiada de bens de consumo, do investimento para ampliar um pequeno negócio de onde vem o sustento familiar ou mesmo por permitir a aquisição da casa própria.

O Governo tem dedicado também especial atenção ao pequeno empreendedor, que geralmente produz e presta serviços de maneira informal. A informalidade constitui um grande entrave ao crescimento de um negócio, pois o empreendedor informal tem receio de que o seu negócio cresça e fique visível para o Fisco. Outro entrave ao crescimento do negócio informal é que o difícil acesso ao crédito para o empreendedor informal, diante das dificuldades de oferecer garantias que sejam aceitas pelas instituições financeiras. Por essas razões, os negócios informais acabam muitas vezes restritos a uma escala de produção inferior à escala ótima, o que explica, ao menos em parte, o porquê da produtividade das firmas informais em determinado setor da economia ser inferior à produtividade das firmas formais. Cabe notar também que a informalidade do negócio é, em geral, acompanhada da informalidade das relações de trabalho e da informalidade perante o Sistema de Seguridade Social.

Por essas razões, o Governo buscou dar um primeiro passo para estimular a formalização de pequenos negócios na economia brasileira, por meio do Projeto de Lei Complementar nº 210/2004, que se encontra sob análise do Congresso Nacional, e que cria um regime tributário, previdenciário e trabalhista especial para pequenos empreendedores e reduz a burocracia que os pequenos empreendedores enfrentam em seu dia-a-dia no cumprimento de obrigações junto aos órgãos públicos.

No caso específico dos pequenos agricultores, o Governo fortaleceu o PRONAF e criou o PROAGRO MAIS. O PRONAF tem por objetivo financiar pequenos agricultores, enquanto o PROAGRO MAIS oferece seguro rural para pequenos agricultores em caso de quebra de safra.

#### **3.3.1 Medidas de Estímulo às Microfinanças**

##### **3.3.1.1 Microcrédito**

Além do atendimento das necessidades de crédito dos segmentos mais organizados da sociedade, é necessário propiciar também o acesso aos produtos e serviços financeiros à

**população excluída do sistema financeiro tradicional.** Os grupos de menor renda encontram dificuldades para acessar crédito no sistema bancário tradicional em função da assimetria de informações entre os concedentes de crédito e os potenciais tomadores, da escassez de recursos emprestáveis e do alto custo desses créditos em suas diversas modalidades.

**Para modificar esse quadro, o Governo Federal vem adotando diversas medidas de estímulo às microfinanças, envolvendo ações nas áreas da bancarização, microcrédito e cooperativismo de crédito, em função do seu impacto positivo na geração de postos de trabalho e de renda para a camada mais pobre da população.** Nesse contexto, com destaque ao conjunto de medidas lançado em junho de 2003, tem-se ampliado os mecanismos e os instrumentos tendentes a facilitar à população mais carente o acesso aos produtos financeiros adaptados à sua realidade sócio-econômica, tais como:

- conta corrente simplificada, movimentável somente por cartão, sem cobrança de tarifa até 12 transações por mês, com saldo de até R\$ 1.000,00, excluído o valor do microcrédito concedido;
- concessão de crédito aos microempreendedores e à população de baixa renda no valor de até R\$ 1.000,00 para microempreendedores (investimento) e R\$ 600,00 para pessoas físicas (consumo), à taxa máxima de 2% ao mês, tendo por fonte os 2% dos depósitos à vista, conforme autorização da Lei nº 10.735/2003; e
- outros produtos e serviços, como conta de poupança, seguros e planos de previdência complementar.

Dados disponíveis mostram que, até 30/09/2004, foram abertas mais de 3,4 milhões de contas simplificadas, sendo 2,2 milhões na Caixa Econômica Federal (CEF) e 871 mil no Banco do Brasil (BB). Concomitantemente, tem aumentado nos últimos meses o saldo das operações de microcrédito à taxa de juros máxima de 2% ao mês com base na exigibilidade bancária. Assim, a carteira ativa dessas operações, em 30/09/2004, considerando apenas cinco grandes instituições financeiras, situava-se em R\$ 339 milhões e 691.536 operações. O acumulado em um ano nestes mesmos cinco bancos chega a 2 milhões de contratos e R\$ 843 milhões emprestados.

Dessa forma, há evidências de que as medidas na área de microfinanças no País têm obtido resultados expressivos, especialmente quanto à bancarização. Em relação ao microcrédito com *funding* na exigibilidade bancária, o referido mecanismo, além de apresentar um volume abaixo do potencial existente, tem sido direcionado essencialmente às demandas de consumo (em mais de 95% das operações), mas não às do crédito produtivo. O microcrédito não tem atendido em sua plenitude a sua finalidade de prover recursos aos microempreendedores que não têm acesso às linhas de crédito do sistema financeiro convencional, de modo a propiciar-lhes as mínimas condições para o incremento de seus empreendimentos, normalmente situados na informalidade.

### **3.3.1.2 Focalização do Microcrédito Produtivo**

**A fim de induzir a expansão do microcrédito produtivo, o CMN, nos termos da Resolução nº 3.229/2004, autorizou as instituições de microcrédito a cobrarem taxas superiores a 2% ao mês, mas limitada a 4% ao mês, desde que os recursos sejam direcionados ao crédito produtivo orientado.**

Entretanto, verificou-se a necessidade da adoção de medidas adicionais para o desenvolvimento mais robusto do microcrédito produtivo. Essa última modalidade de crédito apresenta maior custo, sendo em geral intermediada por um agente de crédito e necessitando de tecnologia específica. Desse modo, **o Governo Federal lançou em novembro de 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito produtivo pelos microempreendedores formais e informais.** Para focar especificamente as necessidades do microempreendedor na sua atividade econômica, o microcrédito produtivo orientado é definido como aquele concedido sob a metodologia baseada no relacionamento direto do agente de crédito com o microempreendedor no local da atividade, mediante: (i) o atendimento por pessoas especialmente treinadas para prestar orientação educativa sobre a gestão do negócio e as necessidades de crédito, visando o seu desenvolvimento sustentável; (ii) o contato presencial durante todo o período do crédito e (iii) definição do valor e das condições do crédito após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador. As instituições de microcrédito produtivo orientado que estarão em contato direto e presencial com os microempreendedores serão as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento, as sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Os recursos do Programa serão provenientes da exigibilidade bancária já autorizada pela Lei nº 10.735/2003, referente aos 2% dos depósitos à vista das instituições bancárias, limitadas a 30% das disponibilidades por instituição financeira, e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os beneficiários serão os microempreendedores com renda bruta anual de até R\$ 60 mil/ano ou R\$ 5 mil/mês, podendo o crédito produtivo ao microempreendedor chegar a até R\$ 5 mil, acima do limite de R\$ 1 mil estabelecido para as operações com *funding* na exigibilidade bancária e hoje aplicadas preponderantemente em crédito ao consumo. Para facilitar a concessão do crédito pela instituição de microcrédito ao microempreendedor popular, sem esquecer o aspecto da segurança ao credor, permite-se a dispensa da exigência de garantias reais, desde que sejam substituídas pelo aval solidário ou por outras formas alternativas consistentes e aceitas pelas instituições financeiras operadoras. Por sua vez, para permitir o acesso aos recursos das instituições financeiras operadoras em condições mais seguras e mais baratas, as OSCIP e as SCM poderão ser amparadas pelo Fundo de Aval para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FAMPE) – Fundo de Aval do SEBRAE – e,

adicionalmente, também pelo Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), incluindo na abrangência deste último Fundo as cooperativas de crédito.

Deve-se dar atenção especial à sustentabilidade e à transparência do Programa, que serão resultantes essencialmente do monitoramento e fiscalização eficazes das operações, mediante o estabelecimento de regras claras sobre a responsabilidade de todos os agentes do Programa, principalmente quanto à relação entre as instituições financeiras operadoras e as instituições de microcrédito produtivo orientado. Nesse sentido, foram estabelecidas regras sobre os requisitos a serem observados no repasse de recursos públicos, em especial do FAT, o que propiciará maior segurança na atuação dos bancos oficiais no repasse desses recursos às instituições de microcrédito.

**Para agilizar e reduzir o custo da cobrança de créditos inadimplidos, destaca-se o Projeto de Lei nº 1.355/2003, que permite as OSCIP e as SCM recorrerem aos Juizados especiais para a cobrança dos créditos em atraso.** Finalmente, atribui-se ao Comitê Interministerial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado a competência para detalhar as condições técnicas e operacionais do financiamento e com isso permitir a efetiva implementação e aperfeiçoamento contínuo do Programa.

### ***3.3.2 Medidas para o Fortalecimento da Agricultura Familiar***

Com o objetivo de viabilizar aos pequenos agricultores e as suas famílias as condições necessárias para viabilizar sua permanência nas atividades ligadas ao agronegócio, o Governo tem fortalecido o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Para 2004, estima-se que os programas para agricultura familiar terão um investimento de R\$ 5,8 bilhões. Nos dois anos do atual Governo, o volume investido na agricultura familiar já alcança R\$ 12,4 bilhões.

Outra medida aprovada pelo Governo em 2004 foi a criação do PROAGRO MAIS, no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). Esse programa atuará como um seguro ao pequeno produtor rural uma vez que assegurará até R\$ 1.800,00 ao produtor em caso de perda superior a 30% de sua lavoura. As resoluções do CMN de nº 3.234, de 31/08/2004, 3.237, de 30/09/2004, e 3.246, de 25/11/2004, normatizaram o programa.

### ***3.3.3 Medidas que Reduzem a Regressividade da Estrutura Tributária***

Como documentado no documento “Gastos Sociais do Governo Central 2001-2002”, o sistema tributário brasileiro penaliza igualmente todos os decís de renda. A arrecadação de tributos no Brasil é bastante concentrada nos impostos indiretos, em comparação com os demais países em desenvolvimento e desenvolvidos. Como a população de menor renda gasta uma fração maior em

consumo e, em particular, na compra de alimentos, os elevados impostos indiretos sobre a cesta básica acabam tendo uma incidência maior sobre esse grupo. Por essa razão, o Governo reduziu a carga de PIS/COFINS sobre alimentos e insumos necessários a sua produção (Lei nº 10.865/2004). Essa medida, por meio da redução a zero da alíquota de PIS/COFINS, buscou reduzir os preços e incentivar a produção e o consumo de alimentos. Os produtos beneficiados são: os hortifrutícolas, os ovos, o arroz, o feijão, a farinha de mandioca, os adubos, os fertilizantes, os defensivos, as sementes e as vacinas de uso veterinário.

### ***3.3.4 Medidas para Facilitar o Acesso da População de Baixa-Renda ao Financiamento Habitacional***

#### **3.3.4.1 Direcionamento de Recursos da Poupança no Âmbito do SFH**

**Preocupado com a situação de baixo financiamento para a aquisição do primeiro imóvel de menor valor, o Governo decidiu ajustar as regras do direcionamento dos recursos da poupança no âmbito do SFH, a fim de incentivar uma melhor focalização do financiamento imobiliário nesse segmento.** Essa medida foi uma das responsáveis pelo incremento de mais de R\$ 2,5 bilhões de novos recursos no SFH, em 2004.

O Conselho Monetário Nacional editou em março de 2004 a Resolução nº 3.177, realizando alguns ajustes na Resolução 3.005/2002, que traz as regras do direcionamento de recursos da poupança no âmbito do SFH. **Uma primeira mudança foi a duplicação da taxa de decaimento do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS virtual – utilizado para fins de direcionamento de crédito.** O uso dos créditos de FCVS para fins de direcionamento foi negociado no passado com o objetivo de fomentar a negociação desses créditos para capitalização de instituições financeiras na época do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Com isso, reduziu-se significativamente o prazo limite para uso do FCVS, obrigando as instituições do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) a substituir, em ritmo mais acelerado, esses créditos por operações de financiamento.

**Além disso, a fim de desestimular o não direcionamento, caso em que os valores deverão ser recolhidos compulsoriamente ao Banco Central, foi reduzida a rentabilidade desses compulsórios para 80% da Taxa Referencial (TR) ao mês.** Vale lembrar que a taxa anterior era de TR + 0,5% ao mês, equivalente à remuneração da poupança, que vem a constituir o *funding* dessa operação. Essa medida, ao determinar uma remuneração inferior a da caderneta de poupança, acaba por tornar antieconômico o não direcionamento do recurso.

Por fim, foram congeladas, aos valores reais de 9 de março de 2004, as posições de Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e de Letras Hipotecárias (LH) mantidas pelas instituições do SBPE, para fins do direcionamento.

#### **3.3.4.2 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)**

O PSH é um programa inserido no conjunto de medidas que visam reduzir o déficit habitacional e proporcionar moradia às famílias mais carentes. Foi instituído pela Medida Provisória n.º 2.212/2001, transformada na Lei n.º 10.998/2004, com o objetivo de destinar recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para subsidiar o financiamento de casas populares, complementando a capacidade de pagamento dos adquirentes e oferecendo cobertura para os custos dos agentes financeiros.

**Ao ser operado em parceria com o setor público municipal ou estadual, sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços, o PSH viabiliza a aquisição e/ou produção de casas populares para a população de baixa renda e ainda contribui para a geração de emprego e renda no município.** Além disso, estimula novas parcerias e propicia a divisão de custos, num processo em que todos saem ganhando.

No ano de 2004, o programa recebeu uma série de modificações visando seu aperfeiçoamento e a melhor focalização da aplicação de seus recursos. Como resultado dessas alterações, verificou-se a diminuição do valor unitário do subsídio, cujo valor era de R\$ 1.453,25 em 2002 e passou a R\$ 624,40, em 2004, e ainda a ampliação do quantitativo de agentes participantes dos leilões de subsídios, instrumento adotado para alocação do orçamento destinado ao programa. É importante destacar que as ofertas públicas e leilões de recursos obedecem a regras claras que procuram maximizar a concorrência e a quantidade de financiamentos concedidos, tornando-se acessível a qualquer instituição financeira que possua eficiência de custos e tenha capacidade de precificá-los adequadamente.

Do ponto de vista da eficiência, os indicadores do PSH também são bastante positivos, posto que pode ser considerado um programa de baixo impacto no orçamento público, mas que apresenta retorno significativo do ponto de vista social, pela sua característica de elevação do bem-estar da população de baixo poder aquisitivo.

### ***3.3.5 Medidas para Estimular a Formalização de Pequenos Negócios e das Relações de Trabalho***

#### **3.3.5.1 Estímulo ao Empreendedor de Baixa-Renda**

Além de atuar no sentido de simplificar o processo de legalização de empresas, o Governo tem encaminhado outras medidas de estímulo à formalização, em particular, do pequeno empreendedor. Dados oficiais apontam que quase a metade da força de trabalho ocupada no Brasil encontra-se na informalidade. Os dados da pesquisa mensal de emprego do IBGE revelam que, ao final do primeiro semestre de 2004, 22,5% da população ocupada era composta de empregados sem carteira assinada. Além disso, outros 20,1% da população ocupada consistiam de trabalhadores por conta própria. Isso significa que quase 43% da população ocupada nas 6 maiores regiões metropolitanas brasileiras (Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre) encontravam-se na informalidade, refletindo um quadro preocupante de exclusão econômica e social.

Do lado do indivíduo empreendedor, sua atividade não conta com os atributos peculiares à empresa formal, como a segurança jurídica, o acesso a determinados mercados e a ampla possibilidade de crescimento. **A falta de segurança jurídica constitui um dos principais custos da informalidade, normalmente concretizada no risco da incidência de multas.** Muitas vezes, a inadimplência, ou o não cumprimento contratual, não pode ser solucionado na Justiça pela ausência da personalidade jurídica. A dificuldade de acesso a mercados está intimamente relacionada às restrições de acesso ao crédito, decorrente da própria informalidade e à incapacidade de oferecer garantias. O empresário também se vê limitado na expansão de sua atividade, seja porque certos tipos de contrato (em particular com entidades públicas) exigem a formalização, seja porque o ganho de escala dá maior aumento a visibilidade perante o Fisco.

Dessa forma, a sociedade convive com dois setores – um formal e outro informal – o que estimula o exercício de atividades *rent-seeking* que exploram a ilegalidade da atividade informal. Assim, gera-se uma elevação no custo médio de transação da atividade econômica e produz-se expressivo ônus social, pois os recursos aplicados em atividades *rent-seeking* poderiam estar sendo empregados na geração de emprego e renda.

A informalidade é um problema mais grave nos empreendimentos de baixa renda, uma vez que atividades de maior faturamento tendem a fazer com que o custo de oportunidade da informalidade seja extremamente alto, incentivando a formalização, a despeito da elevada burocracia na gestão do negócio formal. Em alguns ramos de atividade, observa-se de fato o movimento de formalização pelo empresário quando se ganha uma escala mínima na sua atividade informal [Zylberstajn (2003)].

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002, do IBGE, são 16,9 milhões os trabalhadores sem carteira assinada ou por conta própria, com 21 anos ou mais, em atividade não agrícola e que não contribuem para a previdência, com renda até R\$ 36.000,00 ao ano do trabalho principal.

Entretanto, a melhoria da condição social da população pobre, por meio da formalização do seu empreendimento, tem tido alcance limitado em função dos próprios custos para o seu funcionamento. A empresa formal, além das dificuldades enfrentadas no processo de registro e legalização, deve assumir também uma série de encargos e obrigações de natureza tributária, trabalhista e previdenciária, cujo cumprimento exige uma escrituração complexa de custo não desprezível.

O diagnóstico aqui sintetizado aponta para o grande desafio de criar as condições para a inserção desse grande contingente de pequenos empreendedores informais no setor formal da economia. Para isso, torna-se imprescindível a criação de uma alternativa juridicamente segura e economicamente viável para esses empreendedores. O objetivo é promover a formalização de seu negócio, sua inclusão previdenciária e a de seus empregados, assim como o estímulo ao emprego formal pela adoção de regimes simplificados em suas obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas enquanto empresário. Para simplificar a gestão de negócios do pequeno empreendedor, uma alternativa é criar um sistema informatizado de apoio ao empresário, que calcule automaticamente os boletos para pagamentos de impostos e contribuições e gere as declarações e documentos que o empresário é obrigado a fornecer periodicamente a diversos órgãos públicos.

**Nesse sentido, o Governo encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei Complementar nº 210/2004, que procura incentivar a formalização do típico microempreendedor em que a pessoa física e o ente jurídico se confundem no exercício da atividade econômica, com faturamento limitado a R\$ 36.000,00 ao ano.**

O regime tributário simplificado confere à microempresa a vantagem de arrecadar de forma unificada tributos federais, estaduais e municipais. A microempresa ficará desonerada de um conjunto de impostos e contribuições federais, entre eles o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS/PASEP), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens produzidos no País. Na esfera federal, a microempresa recolherá apenas a Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da empresa. Além disso, impostos estaduais e municipais, como o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), também fazem parte dessa sistemática unificada de pagamento de tributos.

É importante ressaltar que a inclusão do ICMS e do ISS objetiva permitir que a microempresa possa cumprir de uma única vez todas as suas obrigações, que deverão ser calculadas mensalmente. O projeto de lei complementar tem a flexibilidade necessária, em especial no que tange à determinação de alíquotas, para permitir a adaptação dos diferentes programas voltados ao pequeno empreendedor existentes em Estados e Municípios. A lei inclusive prevê a criação de Comitê Gestor com a participação de representantes do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios, a fim de realizar os devidos ajustes na política de maneira coordenada entre os entes federativos.

Nesse regime tributário simplificado, a microempresa estará obrigada ao pagamento mensal da contribuição previdenciária patronal à alíquota única de 1,5% sobre o faturamento. Caso a microempresa seja contribuinte de ICMS, poderá haver um acréscimo de até 1,5% sobre o faturamento ou de alíquota *ad rem* de até R\$ 45,00. Caso seja contribuinte do ISS, poderá haver acréscimo de até 2% sobre o faturamento ou alíquota *ad rem* de até R\$ 60,00.

No que concerne às obrigações trabalhistas, busca-se incentivar o emprego formal, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no âmbito do pequeno empreendimento, desonerando os encargos percebidos pela microempresa de algumas contribuições. A contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é reduzida de 8% para 0,5% sobre o salário, com a expressa concordância do empregado. Tal redução é justificada, pois, em pequenos negócios como aqueles abrangidos no projeto de lei complementar em questão, a relação de trabalho difere daquela relação tradicional que se estabelece entre patrão e empregado, uma vez que o pequeno empreendedor muitas vezes trabalha com o auxílio de amigos ou familiares. Essa, portanto, é uma relação de trabalho que não se formalizaria mantidas as condições atuais. A microempresa de que trata o projeto de lei complementar fica desobrigada também das contribuições sindicais e ao Sistema S (SESC, SESI, SENAI, dentre outros) e de outras obrigações acessórias.

Com isso, espera-se que muitos trabalhadores que hoje se encontram na economia informal passarão a contar com a proteção da CLT, reduzindo-se o grau de precarização da relação de trabalho e conferindo maior segurança jurídica ao empregado e ao empregador.

O Projeto é complementado por ajustes na Legislação da Previdência Social, para incluir o microempreendedor no sistema especial de inclusão social previsto na Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, aplicável aos contribuintes individuais que trabalham por conta própria e sem qualquer vínculo de serviço com empresa e aos contribuintes facultativos. Por esse sistema, ao pequeno empreendedor, aos trabalhadores por conta-própria e aos contribuintes facultativos, é dada a opção de se filiar à Previdência Social e ter direito a todos os benefícios assegurados pelo regime – à exceção da aposentadoria por tempo de contribuição –, mediante contribuição de 11% sobre o salário mínimo.

O Governo trabalha também no sentido de desenvolver sistema informatizado que simplifique e facilite a gestão de negócios desse pequeno empreendedor. A partir do uso desse sistema, o

empreendedor formalizado poderá cumprir todas as obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas, de forma fácil e ágil, sem precisar incorrer em custos de escrituração ou no preenchimento e envio de formulários. Várias informações e declarações que o microempresário deve fornecer aos órgãos públicos serão geradas automaticamente pelo sistema, como as informações para o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), e a declaração anual a ser entregue à Secretaria da Receita Federal. O sucesso dessas medidas poderá autorizar a extensão de seu uso a empresas de maior porte, reduzindo significativamente o custo da burocracia.

### **3.3.5.2 Desoneração Parcial da Folha de Pagamentos**

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao final do primeiro semestre de 2004, cerca de 43% da força de trabalho nas seis maiores regiões metropolitanas do País encontrava-se na informalidade. Esse problema atinge, sobretudo, os trabalhadores com baixa escolaridade, que recebem rendimentos próximos ao salário mínimo.

Existem diversos fatores que incentivam essa fração elevada de trabalhadores na informalidade. Em primeiro lugar, os trabalhadores formais recebem liquidamente, em média, pouco mais de 2/3 dos gastos do empregador com folha de salários, sendo o restante apropriado sobretudo no financiamento da seguridade social. No caso dos trabalhadores de baixa renda, essa cunha não é compensada por benefícios significativos de previdência ou por acesso mais fácil a serviços públicos em virtude da condição de trabalhador formal. Além disso, a Lei Orgânica da Assistência Social garante uma pensão no valor de um salário mínimo a todo cidadão de baixa renda que atingir 65 anos de idade, independentemente de ter ou não contribuído para a Previdência Social.

Outra razão que explica a informalidade das relações de trabalho é a própria informalidade do empreendimento. A existência de muitos tributos indiretos leva as pequenas firmas a operarem na informalidade e a terem relações informais com seus fornecedores e trabalhadores. Deve-se destacar que os empregos informais, além de mais frequentes nos trabalhadores de baixa renda, se caracterizam por uma maior rotatividade e menores ganhos de produtividade [Camargo (1996)].

Diante dessa constatação de que a informalidade penaliza os trabalhadores com menor escolaridade e gera conseqüências negativas sobre a produtividade, o Governo está estudando alternativas para a desoneração parcial da folha de pagamentos. Nesse sentido, segue-se uma tendência que vem sendo observada em vários países do Mundo, que é a de tratar a reforma da tributação do emprego não apenas como um instrumento para aumentar a eficiência econômica, mas também como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade de renda [Fitoussi (2000)].

O objetivo da desoneração parcial da folha seria estimular a formalização dos trabalhadores menos qualificados - justamente os que mais sofrem sem o amparo da legislação trabalhista e sem o

acesso ao seguro-desemprego -, ao mesmo tempo em que o maior grau de formalização traria impactos positivos sobre a produtividade do trabalho e, em consequência, sobre a renda dos trabalhadores. A desoneração parcial da folha traria grandes benefícios, sobretudo, para os setores intensivos em mão-de-obra, como a construção civil e serviços em geral. A fim de subsidiar a elaboração de uma proposta de desoneração parcial da folha, o Governo está estudando o impacto que diversos desenhos alternativos teriam sobre o mercado de trabalho, sobre a desigualdade de renda e sobre as decisões de investimento, sendo particularmente importante a estimativa da elasticidade da oferta de trabalho no mercado formal para os diversos grupos de renda e escolaridade.

### **3.4 Redução do Custo de Resolução de Conflitos**

**Os contratos, por mais completos que sejam, não conseguem abarcar todas as possíveis contingências futuras.** Por essa razão, um bom sistema de registro de propriedade e mecanismos eficientes de resolução de conflitos são fundamentais para o bom funcionamento de uma economia de mercado. O registro de propriedade é fundamental para se assegurar que as partes envolvidas no contrato possam dispor de maneira plena e irrestrita dos bens e direitos transacionados. Já o mecanismo de resolução de conflitos é central para esclarecer omissões contratuais ou cláusulas contingentes cuja aplicação não é consenso entre as partes, gerando conflito e exigindo a intermediação de algum ente superveniente ao contrato.

**Mecanismos eficientes de resolução de conflitos garantem que esse processo de complementação contratual ocorra de forma célere e sem elevados custos adicionais para ambas as partes.** Se os marco legal e institucional que estruturam esses mecanismos sinalizarem um processo moroso, custoso e com incentivos para ação protelatória de qualquer uma das partes, aumenta o custo esperado das transações econômicas. Esse maior custo é pago pelas empresas e pelos consumidores e se reflete em menor produção e geração de empregos, além de induzir distorções alocativas como, por exemplo, a de gastar elevadas somas na manutenção de um departamento jurídico ao invés de se realizar inversões na atividade produtiva da empresa. São os avanços realizados no aperfeiçoamento desses mecanismos de resolução de conflitos e na redução de seu custo que apresentamos a seguir.

**Foram adotadas medidas para elevar a eficiência no acesso à Justiça, assim como para incentivar o uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos como a mediação.** Essas medidas atingem tanto a esfera constitucional do Judiciário – aumentando o grau de governança da sociedade sobre a qualidade de seu serviço e reforçando o papel jurisprudencial das decisões dos tribunais superiores – quanto o Código de Processo Civil, combatendo o incentivo a manobras protelatórias no processo de execução, aperfeiçoando os meios executórios e racionalizando o sistema recursal. Com isso, espera-se reduzir o custo do processo judicial como mecanismo de resolução de conflitos, torná-lo mais ágil e célere, e elevar o acesso do cidadão comum ao serviço jurisdicional.

**Foi também realizada uma importante reforma na legislação falimentar brasileira, criando os instrumentos e incentivos à recuperação das empresas em dificuldades, ao contrário do que ocorre na legislação até então em vigor.** Espera-se com isso, evitar que empresas com real probabilidade de recuperação encerrem suas atividades, preservando empregos, investimentos e a estrutura produtiva como um todo. Além disso, com uma participação ativa e igualitária dos credores nas decisões da empresa em dificuldades, torna-se mais eficiente a gestão, viabilizando a recuperação da empresa, aumentando a segurança dos investimentos privados e reduzindo o custo de financiamento.

### **3.4.1 Reforma do Judiciário**

**Apesar de importantes avanços realizados, especialmente no que concerne à difusão de Juizados especiais e do uso da arbitragem, os diagnósticos publicados sobre o Judiciário brasileiro nos últimos anos descrevem um quadro de elevado custo e de prazos longos na prestação do serviço jurisdicional ao cidadão.**<sup>16</sup> Como resultado, tem-se um alto índice de exclusão judicial com efeitos negativos sobre as relações e contratos econômicos em áreas como a creditícia e a trabalhista, contribuindo também para o alto índice de informalidade no País. Quantificar esses efeitos é uma tarefa difícil, mas alguns números têm sido consolidados para o mercado de crédito e podem ilustrar a adversidade de uma estrutura judiciária ineficiente.

A tabela abaixo, elaborada com base no trabalho de Fachada, Figueiredo e Lundberg (2003), apresenta estimativas de custo para a recuperação de quatro contratos hipotéticos de crédito (com valores entre R\$ 500 e R\$ 50 mil), bem como do prazo de tramitação de duas modalidades típicas de processo: a extrajudicial simples e a judicial (de conhecimento e de execução)<sup>17</sup>. As informações básicas para o cálculo foram obtidas junto a instituições financeiras com contencioso nessa área. Ainda que se trate da recuperação de contratos de crédito, problemas semelhantes ocorrem com outros tipos de litígios da área cível com valores monetários similares, como, por exemplo, a retomada de um imóvel, ou o pagamento de verbas indenizatórias, ou ainda uma rescisão contratual (prestação de serviços, fornecimento de insumos, entre outros).

---

<sup>16</sup> Ver Fachada, Figueiredo e Lundberg (2003); Pinheiro (2000) e Secretaria da Reforma do Judiciário (2004).

<sup>17</sup> Esses valores foram calculados com base em estimativas de despesas processuais diretas (custas, advogados, oficial de Justiça, peritos, dentre outros) e considerando-se um custo de oportunidade do capital de 20% ao ano (ou seja, o quanto a parte credora deixou de ganhar por não poder aplicar livremente o valor em litígio).

**Tabela IV – Custo e Prazo Estimados de Recuperação de Contrato de Crédito**

Processo	Prazo de Tramitação	Valor do Contrato			
		R\$ 500	R\$ 1.000	R\$ 5.000	R\$ 50.000
Extrajudicial Simples	até 1 ano	R\$ 216 43,2%	R\$ 320 32,0%	R\$ 997 19,9%	R\$ 8.502 17,0%
Judicial	até 8 anos				
Fase do Conhecimento	até 3 anos	R\$ 486 97,2%	R\$ 779 77,9%	R\$ 3.018 60,4%	R\$ 28.122 56,2%
Fase da Execução	até 5 anos	R\$ 500 100,0%	R\$ 967 96,7%	R\$ 3.989 79,8%	R\$ 37.946 75,9%

Dessa forma, se o cidadão lesado desejar recorrer à Justiça brasileira para ver garantidos seus direitos, perderia no processo entre 43,2% e 17% do valor da causa – no menor e no maior valor do contrato, respectivamente – pela modalidade extrajudicial, que é a mais simples e mais rápida (de até 1 ano em se considerando que não sejam interpostos embargos à execução)<sup>18</sup>.

O rito processual mais complexo pode durar até 8 anos entre as fases de conhecimento, de liquidação (determinação do valor) e execução da sentença. Se o processo tiver curso até o fim, para valores até R\$ 500, verifica-se que o custo é superior ao valor da causa, o que inviabiliza o uso do serviço judicial. Mesmo para o maior valor de contrato considerado no estudo, de R\$ 50 mil, quase 76% desse valor se perderia ao longo do processo judicial, o que explica o porquê do desestímulo do cidadão de recorrer ao serviço jurisdicional.

**De fato, da perspectiva do proponente do pleito, que tem um direito a ser ressarcido, só é economicamente viável levá-lo até seu termo caso seja uma causa de alto valor ou se disponha de estrutura jurídica permanente, como no caso das empresas de grande porte.** Já do lado da parte ré, é economicamente vantajoso estender o pleito até seu último recurso, pois o valor da sentença não sofre atualização na mesma proporção que o rendimento oferecido por ativos financeiros. Essa estrutura de incentivos é prejudicial ao adequado funcionamento do sistema econômico.

**As pesquisas qualitativas indicam ainda que há uma relativa adaptação das empresas à estrutura judicial ineficiente, sendo o seu custo incorporado aos preços praticados na economia.**

Como aponta Pinheiro (2000), no que concerne ao empresariado, a ineficiência do Judiciário é percebida mais como um problema para o conjunto da economia do que para sua firma em particular, não sendo a principal condicionante para suas decisões empresariais. **Conversas com os grupos focais mostraram que as empresas vêm seu setor jurídico ou a assistência que recebem das**

<sup>18</sup> Nessa modalidade se insere a maior parte dos instrumentos e títulos de crédito.

**associações de classe como componentes de sua estrutura operacional, considerando-os, até mesmo, como fatores de competitividade, ou seja, quem explorar melhor as ineficiências do Judiciário, em particular a morosidade do processo, leva vantagem sobre o seu concorrente.**

Dentre as principais matérias em que se reconhece o uso de expedientes judiciais para explorar a morosidade da Justiça estão a tributária (entre 82% e 91%, a depender da esfera pública), a creditícia (77,4%) e a comercial (75,3%). Como causas da morosidade, foram citadas a passividade do Judiciário, a falta de equipamento processual para ritos mais rápidos e a sobrecarga de processos. Já os efeitos negativos sobre emprego (50,4% deixaram de empregar devido à Justiça do Trabalho), especialização (32,4% reconhecem que deixaram de terceirizar) e negócios com a administração pública (48,2%) aparecem com maior destaque.

O diagnóstico apresentado não só dá a dimensão do desafio para se reformar o sistema judicial brasileiro como também a urgência para a sua implementação. Nesse sentido, o Governo firmou, no mês de dezembro de 2004, em conjunto com o Supremo Tribunal Federal, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o Pacto por um Poder Judiciário mais rápido e republicano, que consiste em um conjunto de onze compromissos assumidos pelos Poderes constituídos em prol de uma prestação jurisdicional mais eficiente e acessível.

Cumprindo as tarefas assumidas, o Governo tem obtido importantes avanços em três frentes: reforma de dispositivos constitucionais, aperfeiçoamento de mecanismos processuais e de resolução de controvérsias e modernização e racionalização da gestão dos órgãos judiciais. Para coordenar e implementar essas ações foi criada a Secretaria da Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça (MJ/SRJ).

#### **3.4.1.1 Reforma Constitucional**

**A reforma constitucional visa aperfeiçoar a estrutura do Judiciário de forma a conferir-lhe maior transparência e eficiência.** Entre os principais pontos estão: i) o controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público (por meio do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público); ii) a modernização do Estatuto da Magistratura, unificando critérios de acesso, promoção, treinamento e punição na carreira, bem como a adoção de quarentena para seus membros; iii) a federalização de crimes contra direitos humanos; iv) a autonomia administrativa, financeira e de iniciativa das defensorias públicas, importante instrumento de inclusão judiciária, a fim de fortalecê-la; v) e o aprimoramento do sistema recursal com a introdução da súmula vinculante. Essas mudanças estão contempladas na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, aprovada no Senado em 17/11/2004.

**Merece atenção especial o conjunto de medidas a respeito do efeito condicionante das súmulas do Supremo Tribunal Federal, que visam equacionar o excesso de recursos que**

**desnecessariamente congestionam esses tribunais argüindo matérias já tratadas em decisões sumuladas.** Objetiva-se com isso dar maior poder efetivo à jurisprudência ao condicionar, ou mesmo impedir, recursos aos Tribunais Superiores em temas já sumulados, evitando-se com isso o desperdício de tempo e recursos de todas as partes envolvidas. **Destaca-se, ainda, a criação de exigências para os recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, como a de que o recorrente demonstre a repercussão geral das questões discutidas no caso concreto. O escopo do dispositivo é impedir a utilização de recursos junto ao Supremo Tribunal Federal com finalidade meramente protelatória, e, com isso, garantir maior celeridade aos processos.**

Um avanço emblemático promovido pela Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2000 é a inclusão do inciso LXXVII, no artigo 5º da Constituição, que trata dos direitos e garantias do cidadão brasileiro. Esse inciso consubstancia um importante direito do cidadão, até então não previsto formalmente pela Carta Magna brasileira: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Com isso, reforça-se o preceito constitucional de que o acesso à Justiça e o aperfeiçoamento da prestação do serviço jurisdicional deve ser importante foco de ação do Estado.

#### **3.4.1.2 Aperfeiçoamentos Administrativos do Poder Judiciário**

**A segunda frente de ação do Governo é a modernização e racionalização da gestão dos órgãos judiciais.** Nesse sentido, tem-se incentivado um conjunto de ações com vistas a elevar o grau de eficiência gerencial (em particular, na gestão de informações processuais) das varas e tribunais e de reforçar a ação de órgãos importantes na prestação do serviço judicial ao cidadão, como a Defensoria Pública, os Juizados Especiais, os Juizados Itinerantes e os Centros de Integração de Cidadania, que agilizam e democratizam o acesso ao serviço judicial. Vale ressaltar que os resultados das ações na esfera administrativa não devem ser subestimados, devendo inclusive propiciar os resultados mais imediatos ao cidadão. Essas ações partem da constatação da significativa diferença de desempenho nas esferas gerencial e operacional entre os diferentes fóruns do País. Dessa forma, a unificação de procedimentos administrativos, usando-se os casos de excelência como referencial, permite vislumbrar ganhos substantivos de eficiência e melhoria na prestação judicial.

**Algumas medidas nessa área já estão em andamento.** Entre essas merecem destaque, na área de informatização do processo, a criação do processo eletrônico (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Tribunal Regional Federal da 4ª Região), do interrogatório on-line (Tribunal de Justiça do Distrito Federal), sistema de intimação pessoal eletrônico (Juizado Especial Cível em Florianópolis), Livro de Sentenças eletrônico (2ª Vara Federal de Foz do Iguaçu-PR), Protocolo on-line (Supremo Tribunal Federal) e o Sistema de Transmissão de Imagens e Documentos (Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região). Na área da conciliação e agilidade processual, têm-se as Centrais de

Conciliação (Tribunal de Justiça de Minas Gerais), o Sistema de Protocolo do tipo *drive-thru* (Justiça Federal do Ceará e de São Paulo), dentre outros.

Há ainda os projetos desenvolvidos com o apoio estrutural e logístico da Secretaria de Reforma do Judiciário na área de gestão judicial: o Prêmio Innovare (premiação e replicação das experiências bem sucedidas na área de tecnologia e gestão judicial); Justiça sem papel (desenvolvimento de sistemas que permitam processos virtuais no âmbito do Judiciário, sem a necessidade de documentos impressos); implementação de Juizados Especiais Previdenciários nos Centros de Integração e Cidadania; expansão de sistema de comunicação de dados e informações entre Judiciário e Poder Executivo, como no caso do cadastro nacional de veículos.

### **3.4.1.3 Reforma Processual**

**Uma linha de ação importante conduzida pelo Governo tem sido propor aperfeiçoamentos aos ritos processuais e a mecanismos alternativos de resolução de controvérsias.** A reforma processual objetiva tornar mais eficiente e mais célere o rito processual, reequilibrando o direito das partes na execução: o direito do autor de prosseguir com a execução e o direito do réu de contestar e embargar a execução. Nesse contexto, pretende-se redesenhar a estrutura de incentivos das partes no processo, de modo a, dentre outras coisas, selecionar o bom recurso, imbuído do legítimo desejo de recorrer da decisão judicial, do mau recurso, que visa apenas protelar o processo. Dois projetos de lei, voltados para o aperfeiçoamento da fase de execução da sentença judicial e de título extrajudicial, já foram encaminhados ao Congresso.

#### **Reforma Processual dos Títulos Judiciais**

**O Projeto de Lei nº 52/2004, em tramitação no Senado (Projeto de Lei nº 3.253/2004 já aprovado na Câmara), propõe que a liquidação e a execução da sentença judicial deixem de ser processo autônomo e passem a fazer parte do processo de conhecimento que analisa o mérito da ação. Com isso, agiliza-se o rito de cumprimento da sentença, ao simplificar a notificação do réu, que passa a ser por intimação ao invés de citação, além de arbitrar multa de 10% sobre o valor devido em caso de não cumprimento tempestivo, em 15 dias, da sentença.** Dessa forma, são reduzidos os incentivos a atitudes protelatórias que passariam a ter um ônus maior para as partes. Além disso, propõe-se que o autor passe a indicar os bens do réu a serem penhorados e o fim dos embargos à execução, que tem o efeito automático de suspender o processo, criando a figura da impugnação, sem efeito suspensivo automático.

Essas alterações, além de minorar o oportunismo na indicação dos bens a serem penhorados – como a indicação de bens de difícil avaliação, que acaba ensejando recursos para sua substituição e

atrasa o processo – possibilitariam substancial economia de tempo na execução, pois a proposição e a análise dos embargos (agora impugnações) pelo Juiz poderá ter curso simultaneamente ao procedimento de penhora dos bens do réu, e não somente após esse último.

### **Reforma Processual dos Títulos Extrajudiciais**

**O Projeto de Lei nº 4.497/2004 propõe mudanças ao processo de execução por título extrajudicial.** Esse rito é empregado quando direitos e obrigações objetos de controvérsia judicial são líquidos, certos e exigíveis por terem sido acordados por meio de instrumentos como títulos cambiais, contratos de crédito, hipoteca, dentre outros. Por envolver a quase totalidade das modalidades contratuais utilizadas no mercado de crédito, a melhoria e a agilização do rito extrajudicial contribuirá positivamente para a expansão das operações creditícias.

**O objetivo da reforma é simplificar e agilizar o processo de execução, reequilibrando os direitos e deveres das partes e reduzindo o acesso a mecanismos puramente protelatórios. Segundo a proposta, é concedido ao credor alguns direitos, como o de indicar os bens do devedor a serem penhorados e de obter, no início do processo, certidão com a qual poderá gravar os bens do devedor até o valor da dívida.** Ao devedor, propõe-se que possa embargar a execução sem precisar garantir o juízo e que se racionalize a lista de bens sujeitos à impenhorabilidade no processo de execução.

**Por fim, igualmente importante é o aperfeiçoamento dos meios executórios, ou seja, de alienação dos bens penhorados.** Atualmente, a regra é o leilão em hasta pública que, a despeito de sua relativa imparcialidade e impessoabilidade, vem demonstrando limitação como mecanismo de obtenção do "preço justo" do bem. **O projeto de lei encaminhado pelo Governo inova ao introduzir dois novos meios executórios que poderão ser utilizados para alienação do bem penhorado.** A primeira opção é a concessão do bem (adjudicação) ao credor pelo valor da avaliação, feita por oficial de Justiça ou por perito e passível de contestação pelo devedor. Se o credor preferir, passa-se a segunda avaliação que é a da alienação por iniciativa particular, que vem a ser a venda do bem através do próprio credor ou de corretor credenciado na Justiça. A última opção passa a ser a da arrematação, que é o leilão em hasta pública, para o qual também passam a ser permitidas outras facilidades e simplificações, como o parcelamento do valor devido pelo arrematante.

**Em suma, essas medidas dão uma maior eficiência e racionalidade ao rito da execução cível, merecendo destaque dois aspectos.** Em primeiro lugar, avança-se na definição dos papéis das partes quanto à garantia do juízo e proposição de embargos: cabe ao credor a preferência na indicação (limitada pela impenhorabilidade e pela ordem disposta na lei) dos bens cuja penhora garantirá o pagamento do valor que lhe é devido e cabe ao devedor concentrar-se na sua defesa mediante os embargos à execução. Com isso, evita-se o que ocorre atualmente, em que o devedor preocupa-se em

apresentar bens ilíquidos ou sobre-avaliados à penhora, enquanto o credor preocupa-se em impedir a proposição de embargos, arguindo a inadequabilidade dos bens penhorados e exigindo sua substituição. Avança-se também em dar maior celeridade ao rito executório, tornando mais eficaz os meios de alienação de bens, além de eliminar alguns dos instrumentos e benefícios que incentivavam manobras protelatórias em seu curso.

### **Outros Projetos de Reforma no Código de Processo Civil**

**No dia 15 de dezembro de 2004, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de sete projetos de lei que também alteram o Código de Processo Civil, com escopo de racionalizar a resolução judicial de controvérsias.** Tais projetos foram elaborados conjuntamente, pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria de Reforma do Judiciário, e pelo Supremo Tribunal Federal, com base em propostas de juristas e entidades ligadas ao tema. O princípio seguido é o de reformar a estrutura processual a fim de selecionar o bom recurso do mau recurso. Em outras palavras, pretende-se punir o recurso meramente protelatório. Em especial, deseja-se reforçar o poder jurisprudencial das decisões dos tribunais superiores. Afinal, não há porque decisões das instâncias inferiores congestionarem os tribunais superiores em matérias já pacificadas. Como exemplo, estudo realizado pela Secretaria da Reforma do Judiciário mostrou que, em 2003, dos processos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, 56,8% correspondiam a agravos de instrumento, 40,4% representavam recursos extraordinários e 0,27% representavam Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), sendo que apenas esses últimos efetivamente apresentavam elementos de inconstitucionalidade [Secretaria da Reforma do Judiciário (2004)].

**O primeiro projeto institui a súmula impeditiva de recursos, que impede a qualquer das partes de um processo o recurso aos tribunais se a decisão do Juiz estiver de acordo com orientação sumulada sobre a questão, expedida pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Superior do Trabalho.**

**O segundo projeto prevê a possibilidade do Juiz, ao julgar questão repetitiva, sobre a qual já fixou entendimento em processo anterior e similar, expedir a sentença sem ouvir as partes, de imediato.** Vale lembrar que este procedimento somente será válido nos casos em que o Juiz não acolher o pedido inicial, do contrário, deverá ouvir os envolvidos e seguir o procedimento comum.

**O terceiro projeto dispõe sobre a utilização de meios eletrônicos para a prática de atos processuais, disciplinando a matéria.** A substituição dos ofícios e trâmites burocráticos pela informatização dos procedimentos conferirá maior eficiência no trânsito dos processos e documentos.

**O quarto projeto restringe a utilização dos agravos de instrumento, ou seja, dos recursos de decisões interlocutórias do Juiz** (decisões que não colocam fim ao processo, que não tem o caráter de sentença, como, por exemplo, aquelas que permitem ou denegam a oitiva de testemunhas,

ou que concedem ou não concedem medidas cautelares). A proposta substitui os agravos de instrumento pelos chamados agravos retidos, que não interrompem o curso do processo, e são analisados apenas ao final do mesmo, junto com o recurso da apelação. A medida impede a utilização dos agravos com a finalidade meramente protelatória, ou com o escopo de causar incidentes que impeçam o normal trâmite do processo.

**O quinto projeto decorre de um pleito antigo da Ordem dos Advogados do Brasil, e permite que os advogados façam sustentação oral em determinados recursos, de maneira a garantir a plenitude da defesa e o exercício do contraditório.**

**O sexto projeto trata da simplificação de procedimentos.** A proposta permite o registro extrajudicial de inventários e divórcios, desde que consensuais e não envolvam incapazes. Desta forma, passa a ser desnecessária a manifestação do Juiz nestes casos, reduzindo os custos e o tempo para as partes e para o próprio Judiciário.

**Por fim, o sétimo projeto dispõe sobre o incidente de uniformização de jurisprudência nos Juizados Especiais Estaduais.** Atualmente, no âmbito de sua competência, os Juizados Especiais proferem decisões diferentes sobre questões de mesma natureza, nos diferentes Estados, e essas divergências de interpretação causam insegurança jurídica, especialmente no campo do direito do consumidor. A proposta tem a finalidade de conferir, expressamente, ao Superior Tribunal de Justiça, a competência de fixar entendimento definitivo sobre estas questões, de maneira a permitir uma interpretação uniforme da legislação.

### **Reforma Processual Trabalhista**

**A morosidade do processo trabalhista também é objeto de preocupação do Governo, que apresentou seis projetos de lei que alteram a Consolidação das Leis do Trabalho, no aspecto processual.** As propostas decorrem de sugestões encaminhadas ao Ministério da Justiça pelo Tribunal Superior do Trabalho e por entidades e juristas envolvidos com a questão.

**O primeiro projeto permite que o próprio advogado declare a autenticidade das cópias oferecidas como provas no processo trabalhista, dispensando o procedimento de autenticação, que se mostra dispendioso, moroso e pouco eficaz.** Ressalte-se que a proposta regulamenta e permite a suspeição dos documentos apresentados e impõe a responsabilização do advogado pelas suas declarações.

**O segundo projeto exige o depósito prévio de sessenta salários mínimos do empregado que, tendo perdido na primeira instância, queira recorrer aos tribunais.** A proposta tem a finalidade de desestimular recursos desnecessários, que ostentem apenas fins de protelação da satisfação da sentença.

**O terceiro projeto segue as diretrizes do anterior, e exige depósito prévio para a ação rescisória** (ação que pede a reabertura de discussão sobre caso já julgado pelo Poder Judiciário, permitida em algumas hipóteses, como no surgimento de prova nova). O depósito tem o escopo de filtrar as ações rescisórias, pois será revertido em multa se a mesma for julgada improcedente pelos membros do tribunal.

**O quarto projeto prevê alterações no processo de execução trabalhista.** Propõe que o executado, ao ser notificado da sentença condenatória, pague ou apresente seus bens aptos a garantir a dívida. A omissão acarretará na vedação ao recurso da execução. A finalidade da proposta é agilizar a execução e impedir manobras de ocultamento de bens, usuais na seara trabalhista.

**O quinto e o sexto projetos reduzem as possibilidades de recursos perante os tribunais trabalhistas, limitando suas hipóteses de incidência, de maneira a antecipar a efetividade das sentenças judiciais.**

#### **Reforma Processual das Execuções Fiscais**

**Estão sendo debatidas no Governo medidas que visam tornar mais eficiente os ritos processuais que tem a Fazenda Pública como parte.** Recentemente foi negociada a introdução na Medida Provisória nº 206/2004 de dispositivos que visam racionalizar o processo de execução fiscal (em que a fazenda pública é parte autora). Entre os principais pontos, está a permissão legal de penhor de até 30% do faturamento das empresas com débito fiscal e de arquivamento de causas de baixo valor (abaixo de R\$ 10 mil), cujo acompanhamento processual pela Fazenda Pública Federal pode ser extinto por ser contraproducente.

#### **Mecanismos Alternativos de Resolução de Controvérsias - Mediação**

**Está sendo discutido no Senado projeto de lei que visa aprimorar a mediação como mecanismo de resolução de controvérsias.** O Governo elaborou proposta de regulamentação da mediação no sentido de reforçar seu uso seja previamente, como alternativa ao processo judicial, objetivando a solução negociada fora da esfera jurisdicional, seja incidentalmente, no início do processo, visando a brevidade da solução judicial. Essa iniciativa decorre da constatação de que muitas das disputas não precisariam ir a juízo para serem resolvidas, ou ainda poderiam ser rapidamente resolvidas no início do processo, em uma audiência de mediação e conciliação. Além disso, a disputa na esfera judicial exige gastos, seja na contratação de advogado, seja com as custas judiciais, o que tende a favorecer a parte de maior poder econômico. Esse anteprojeto regulamenta o procedimento da

mediação dentro e fora do processo judicial e espera-se que o mesmo tenha um efeito similar à lei de arbitragem, que impulsionou o uso desse instrumento após a edição de lei específica em 1996.

### ***3.4.2 Lei de Falências e de Recuperação de Empresas***

**O aperfeiçoamento do processo falimentar pretende oferecer condições efetivas para que as empresas viáveis, que estejam passando por dificuldades transitórias, consigam se recuperar.**

A nova Lei de Falências tem por objetivo estimular a recuperação das empresas economicamente viáveis ou a alienação de seus ativos produtivos, preservando-se a sua capacidade produtiva e os empregos gerados.

A legislação falimentar em vigor encontra-se desatualizada. Nos quase 60 anos de vigência do Decreto nº 7.661/45, verificou-se um intenso processo de modernização produtiva e financeira, que não teve o correspondente acompanhamento pela legislação falimentar brasileira. Por essa razão, o novo projeto procura atualizar a legislação, incorporando novos dispositivos destinados a estimular a reabilitação de empresas ou a transferência de seu controle ou seus ativos para agentes mais eficientes.

A nova Lei de Falências procura gerar os incentivos corretos para a preservação dos ativos produtivos nos dois desfechos possíveis para uma empresa que se encontre em dificuldades financeiras. Se a mesma tem condições para se reerguer, foram desenhados dois modelos para que, num ambiente de negociação entre o devedor e seus credores, se elabore um plano de recuperação, que pode ser por meio judicial ou extrajudicial. Mas se o encerramento dos negócios for inevitável, o novo regime de falências prevê regras e instrumentos para tornar a alienação de ativos eficiente e rápida, evitando a deterioração da empresa.

**A maior novidade do novo arcabouço legal é justamente o incentivo à negociação entre o devedor e seus credores, os maiores interessados no destino da empresa.** Para tanto, prevê-se o estabelecimento de uma Assembléia Geral de Credores, que constitui o fórum para as discussões dos interesses dos credores nos processos de recuperação judicial e falência.

Durante a recuperação judicial, a Assembléia tem a missão central de avaliar o plano de recuperação proposto pelo devedor, que pode implicar em alteração das condições contratuais de créditos vencidos e vincendos, alienação de ativos ou até mesmo alterações no controle da empresa. Com o objetivo de contemplar os interesses muitas vezes díspares envolvidos no processo, o plano de recuperação deve ser aprovado pelas três classes de credores: (i) trabalhadores, (ii) credores com direitos de garantia real e (iii) credores quirografários.

Durante a falência, a Assembléia deve aprovar a forma de realização dos ativos da companhia, de forma a garantir que a alienação maximize os recursos destinados a satisfazer os créditos contra a massa falida.

A participação dos credores nos processos de recuperação e falência também é estimulada pela possibilidade de criação de um Comitê de Credores, formado por representantes de cada uma das três classes que compõem a Assembléia Geral de Credores, com a função de fiscalizar a administração do devedor durante a recuperação judicial e a gestão da massa falida, garantindo a transparência dos procedimentos e coibindo abusos e fraudes.

#### **3.4.2.1 Recuperação Extrajudicial**

**Como mencionado anteriormente, três são os institutos previstos no novo arcabouço falimentar brasileiro: recuperação extrajudicial, recuperação judicial e falência.**

**O regime de recuperação extrajudicial visa conferir segurança jurídica para acordos privados de reestruturação de dívida, mediante sua homologação pelo Juiz.** Cabe lembrar que atualmente a reestruturação de dívida é um mecanismo aplicável exclusivamente em regime de falência, não sendo permitido em concordata. Entretanto, as grandes empresas contornam esse obstáculo pela outorga de mandato a bancos de investimento que recompõem a dívida sem a necessidade da empresa praticar qualquer ato em nome próprio. O mesmo expediente fica fora de alcance para empresas de menor porte. Isso significa que a lei é contornada a um alto custo de transação, de modo que o instrumento adequado da renegociação privada acaba sendo prerrogativa de poucos.

**A recuperação extrajudicial constitui um ambiente mais flexível e informal de negociações sobre os destinos da empresa.** Nela, o devedor pode convocar um número limitado de credores para elaborar um plano de recuperação. Deve-se ressaltar que esse plano, por não contar com a participação de todos os credores na sua fase de negociação, só pode conter cláusulas que afetem os créditos da totalidade dos credores caso o plano seja assinado no mínimo por 60% do total de credores. De forma a conferir maior segurança e transparência a esse acordo, o plano de recuperação extrajudicial deve ser homologado na Justiça, abrindo-se espaço para a manifestação contrária de credores que sintam-se lesados com o acordo extrajudicial. É importante destacar que créditos tributários e trabalhistas não podem ser contemplados numa recuperação extrajudicial.

#### **3.4.2.2 Recuperação Judicial**

**A recuperação judicial substitui a atual concordata preventiva, mas com uma amplitude muito maior.** Se a concordata envolve apenas os credores quirografários, a recuperação judicial submete todos os credores à negociação de um plano de reabilitação da empresa, com a exceção do

Fisco.<sup>19</sup> De forma a propiciar a tranquilidade financeira necessária para a elaboração e negociação do plano de recuperação, o projeto prevê um período de 180 dias em que as ações e execuções contra a empresa ficam suspensas (o chamado *stay period*). Durante esse período, o plano deve ser submetido à apreciação da Assembléia Geral de Credores, que em suas três classes deve aprová-lo por unanimidade.

Em cada classe, a votação se dá por um critério misto de presença e valor de crédito, com exceção da classe trabalhista, que vota apenas pelo critério de cabeça, evitando-se que os interesses dos maiores credores (administradores e controladores da empresa) prevaleçam sobre a imensa maioria dos trabalhadores. Se o plano for reprovado, é decretada a falência da empresa. E como forma de impedir um impasse por tempo indefinido que levaria à deterioração da situação da empresa, ao fim do prazo de 180 dias, as execuções contra a empresa podem ser retomadas. Com a aprovação do plano, a condução dos negócios da firma, embora permaneça com o devedor, fica sujeita às novas condições, acordadas com os credores.

### **3.4.2.3 Regime de Falência**

**O objetivo de se propor um regime de falência ágil e com a participação de credores é facilitar a transferência da empresa, ou de suas partes viáveis, para um novo controlador melhor capacitado para administrá-la.** No regime atual, os processos de falências arrastam-se por vários anos, levando à deterioração dos ativos da empresa, a começar pelos chamados intangíveis (marca, rede de fornecedores e distribuidores, carteira de clientes, ponto comercial, etc.), atingindo inclusive as instalações e o maquinário. Ao final desse processo, praticamente não existem ativos para cumprir as obrigações com os credores. Dessa forma, há perda da capacidade de produção e geração de empregos e tributos que aquela empresa poderia manter, ou até mesmo ampliar, se conduzida por administradores mais eficientes. Por essa razão, o novo modelo incentiva uma rápida e ágil realização dos ativos, permitindo um maior retorno aos credores, empregados, Fazendas Públicas e à sociedade em geral.

Além da introdução de um rito mais célere para a realização dos ativos da empresa, privilegiando a alienação em bloco, prevê-se ainda a venda dos mesmos em hasta pública, em leilão por lances orais, propostas fechadas ou pregão. O objetivo é vender a empresa, ou suas partes, pelo maior valor possível, distribuindo-se os recursos entre os credores e os trabalhadores. A esse respeito, o projeto de nova legislação prevê diversas alterações relativas à ordem de preferência dos créditos.

---

<sup>19</sup> O parcelamento das dívidas tributárias está previsto no Projeto de Lei nº 245/2004, de autoria do Senador Fernando Bezerra, e que se encontra em análise no Senado Federal.

**Os interesses dos credores trabalhistas foram alterados em duas direções.** De um lado, foi estabelecida uma altíssima prioridade para o pagamento dos salários atrasados nos últimos meses antes da decretação da falência, limitada a cinco salários mínimos por trabalhador, com o fim de suprir as carências dos empregados menos favorecidos, principalmente as suas necessidades alimentares imediatas. Esse pagamento será realizado antes mesmo da quitação dos créditos considerados extra-concursais.

**Além disso, foi estabelecido um limite à prioridade máxima conferida aos credores trabalhistas.** Nas regras atuais, todos os trabalhadores e gestores das empresas são tratados igualmente, e o valor da massa falida é rateado proporcionalmente aos créditos de cada trabalhador ou gestor. Dessa forma, os trabalhadores com baixos salários recebem uma proporção dos seus créditos trabalhistas igual a dos trabalhadores e gestores com altos salários. O limite de 150 salários mínimos (R\$ 36 mil atualmente) garante um tratamento mais favorável aos trabalhadores com menores salários. Os valores excedentes, em geral devido aos gestores e controladores da empresa, passam a ser, com as novas regras, quirografários.

Deve-se enfatizar que a prioridade dada aos créditos trabalhistas na nova lei é bastante superior à verificada nos regimes falimentares de outros países (Tabela V). Sobretudo nos países desenvolvidos, a prioridade no recebimento dos valores auferidos com a massa falida é dos credores com garantias reais, havendo em apenas alguns casos a prioridade a alguns créditos trabalhistas, cujo limite, porém, é bastante inferior ao observado no caso brasileiro.

**No novo modelo, ocorre ainda uma alteração entre as posições ocupadas pelos créditos tributários e aqueles derivados de garantia real.** A situação atual, em que o Fisco recebe imediatamente após os credores trabalhistas, constitui um desincentivo à participação dos demais credores no processo de recuperação e falência. A elevação dos créditos com garantia real ao segundo posto na escala de prioridades encontra-se em consonância com o objetivo de aumentar a participação dos credores no processo e a celeridade na realização dos ativos. Com reais perspectivas de recuperação de seus créditos, os credores acompanharão de perto os processos e pressionarão por uma eficaz solução das eventuais dificuldades da empresa.

**Merece destaque ainda o fim das sucessões tributária e trabalhista na venda de bens da massa falida.** Atualmente, a incerteza relativa às dívidas do falido afasta o interesse de potenciais compradores, que não se mostram dispostos a arcar com o risco de responder por elevados e incertos passivos contingentes de natureza trabalhista e tributária. O fim dessas sucessões estimula a transmissão do controle de empresas viáveis, na medida que o próprio devedor continuaria sendo o responsável pelo passivo da empresa.

Dentre os outros dispositivos do projeto, foi elaborado um processo judicial mais célere, que incentiva a participação ativa dos credores e propicia maior segurança jurídica para evitar a

deterioração de ativos. Além disso, a preservação de garantias e o novo *status* conferido aos créditos com garantia real estimulam a redução do custo do crédito no Brasil. E os trabalhadores, além de assistidos pela prioridade de recebimento de seus créditos, se beneficiarão pela maior probabilidade de manutenção de seus empregos. Com esse novo conjunto de regras, pretende-se dotar a economia brasileira de uma legislação que estimule a preservação das empresas economicamente viáveis e maximize o valor daquelas que não têm condições de recuperação.

**Tabela V – Prioridades na Falência em Países Selecionados**

PAISES	PRIORIDADES NA FALÊNCIA			
	1	2	3	4
Alemanha	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais		
Austrália	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Salários atrasados	
Austria	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais		
Bélgica	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Fisco e Prev. Social	
Bermudas	Créd. c/ Gar. Real	Salários e Encargos (alguns)	Extra-concursais	Créditos Fiscais
Bulgária	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais		
Canadá	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Salários atrasados (limitados)	Créditos Fiscais
China	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas (em algumas regiões estes recebem antes dos extra-concursais)	Créditos Fiscais
Coréia	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais		
Escócia	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créditos Fiscais	Créd. Trabalhistas
Eslováquia	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais (inclusive eventuais 3 salários atrasados)		
Espanha	Salários (últimos 30 dias até 2 salários mínimos)	Créditos Fiscais	Créd. c/ Gar. Real	
Estados Unidos	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas (limitados)	Créditos Fiscais (até 3 anos antes da falência)
Estônia	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	Créd. Trabalhistas	Impostos em atraso
Finlândia	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais		
França	Salários em atraso	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	
Holanda	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créditos Fiscais	Créd. Trabalhistas
Hong Kong	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	Créd. Trabalhistas	Fiscais (alguns associados a fundos trabalhistas)
Hungria	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	Créd. Alimentícios	Créditos Fiscais
Inglaterra	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Fisco e Prev. Social	Créd. Trabalhistas
Irlanda	Créd. c/ Gar. Real	Créditos Fiscais (limitados)	Créd. Trabalhistas	
Israel	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas (limitados)	Créditos Fiscais (limitados)
Itália	Extra-concursais	Fiscais e Trabalhistas (mediante ações de apreensão judicial)	Créd. c/ Gar. Real	
Japão	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas	
Malásia	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas	Créditos Fiscais
Polônia	Créd. Fiscais	Extra-concursais (dívidas ativas c/ garantia na data da falência – até 50% do valor da venda do ativo garantidor)	Créd. c/ Gar. Real	
Portugal	Créd. c/ Gar. Real	Créd. Trabalhistas	Extra-concursais	Créditos Fiscais
Rússia	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas	Créd. c/ Gar. Real	Créditos Fiscais
Singapura	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas (limitados)	
Suécia	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	Créditos Fiscais	Créd. Trabalhistas
Suíça	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas (limitados)	
Tailândia	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	Créd. Trabalhistas	
República Tcheca	Créd. c/ Gar. Real	Extra-concursais	Créd. Trabalhistas	
Vietnã	Extra-concursais	Créd. c/ Gar. Real	Créd. Trabalhistas	Créditos Fiscais

Fonte: Insolvency & Restructuring 2003 - Getting the Deal Through Series - London: Law Business Research Ltd., 2003

### **3.5 Ambiente de Negócios**

**A capacidade de crescimento econômico sustentável no longo prazo é limitada pelas dificuldades burocráticas e os custos não monetários para a produção, geração de empregos e investimento.** Por essa razão, o Governo tem estudado medidas para melhorar o ambiente de negócios, de forma a ampliar a concorrência, reduzir custos de transação e fomentar o empreendedorismo.

**Particularmente importante é o estabelecimento de uma institucionalidade que estimule a concorrência entre as empresas, sobretudo através de mecanismos que reduzam as restrições à entrada potencial de novos produtores nos diversos mercados.** Como forma de ampliar os benefícios que um ambiente concorrencial confere aos consumidores, o Governo tem estudado medidas para reestruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, além de estender a aplicação da legislação antitruste ao sistema financeiro.

**Além disso, o Governo está analisando medidas que diminuam os custos de transação para a abertura e o fechamento de empresas.** Os entraves burocráticos hoje existentes geram uma perda de recursos para os empreendedores (na forma de tempo, contratação de intermediários, preparo de documentos e laudos, etc.) que deveriam ser empregados no próprio negócio. Além disso, a literatura econômica demonstra que quanto maiores os custos para abertura e fechamento de empresas maior tende a ser a informalidade e a corrupção. Por essa razão, o Governo tem estudado a simplificação dos procedimentos para a abertura e o fechamento de empresas, com o objetivo de eliminar duplicações na exigência de documentação e reduzir os prazos para a obtenção de autorização para atuar.

**A melhoria do ambiente de negócios depende também da ampliação dos investimentos em infra-estrutura.** Para isso, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei das Agências Reguladoras, que define e separa claramente as atribuições das agências e dos Ministérios setoriais. Além disso, esse projeto de lei assegura a independência das agências ao reforçar a existência de mandatos fixos para seus presidentes. Com isso, espera-se oferecer a segurança regulatória necessária para que o setor privado possa investir em setores nos quais o prazo de maturação dos investimentos é longo. **Outra iniciativa importante de ação para o setor de infra-estrutura é a Lei das Parcerias Público-Privadas, que busca viabilizar a participação da iniciativa privada em investimentos com alto retorno social.** O esforço para construir um arcabouço legal que viabilize essas parcerias se soma ao esforço para recompor a poupança pública e recuperar a capacidade do Estado de fazer investimentos em infra-estrutura.

**De maneira semelhante, o Governo também tem buscado viabilizar um ambiente institucional propício à pesquisa e difusão de novas tecnologias, através do estímulo ao relacionamento entre centros públicos de pesquisa e a iniciativa privada.** O investimento em

pesquisa e desenvolvimento tecnológico tende a gerar ganhos de produtividade no setor produtivo, incrementando o crescimento econômico de longo prazo. Por essa razão, aspecto central da Nova Política Industrial, Tecnológica e do Comércio Exterior, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), é o estímulo à inovação e difusão de novas tecnologias. A recente criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) permitirão para aprimorar os instrumentos de política existentes, além de garantir maior eficácia e agilidade ao estímulo ao desenvolvimento industrial e tecnológico. Igualmente importante é a nova Lei de Inovação, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, que irá permitir parcerias mais eficazes entre o setor produtivo e os institutos públicos de pesquisa.

### **3.5.1 Defesa da Concorrência**

#### **3.5.1.1 Reformulação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**

**O Governo está concluindo um projeto de lei para reestruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.** Esse sistema é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Direito Econômico e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ambos subordinados ao Ministério da Justiça. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência analisa os casos de fusão e aquisição de empresas e práticas que possam gerar danos ao ambiente concorrencial.

O projeto em discussão prevê uma integração das ações e estruturas desses três órgãos, com o objetivo de reduzir a duplicação de tarefas, tornando o julgamento dos processos mais rápido e eficiente. A demora na análise de eventuais processos de fusão ou aquisição, além de introduzir elemento de incerteza sobre o funcionamento das empresas envolvidas, podendo afetar, inclusive decisões de investimento, dificulta até mesmo a imposição de medidas que visem a reversão ou atenuação de concentrações de mercado indesejáveis.

Pretende-se ainda implantar um sistema de análise prévia dos atos de fusão e aquisição, com análises expressas para os casos de baixíssima probabilidade de afetar a concorrência. Dessa forma, pretende-se voltar o foco para a investigação de práticas lesivas, como são os casos dos cartéis. Espera-se, assim, que o sistema de defesa da concorrência, contribua ainda mais para a eliminação ou atenuação de práticas anticoncorrenciais.

#### **3.5.1.2 Concorrência no Setor Bancário**

**O Projeto de Lei Complementar nº 344/2002 estende a aplicação da legislação antitruste ao setor bancário.** Essa medida pretende resolver a incerteza existente sobre a competência de análise

do impacto concorrencial de fusões no sistema financeiro. De acordo com o projeto, o Banco Central ficará encarregado de determinar, dentre os casos de fusões e aquisições no âmbito do sistema financeiro, aqueles que envolvem risco sistêmico, cuja análise do ato de concentração caberá ao Banco Central. Todos os demais casos que não apresentem risco de danos ao sistema financeiro serão enviados para a análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

### 3.5.2 *Redução do Tempo para Abrir e Fechar Firms*

**Uma das principais reformas necessárias para melhorar o ambiente de negócios no Brasil diz respeito à regulação de entrada de novas firmas.** Os diagnósticos existentes sobre a regulação de entrada no Brasil demonstram que o custo de registrar e legalizar empresas é elevado, sobretudo em termos do tempo gasto para se completar todo o processo de registro e legalização. O custo para fechar uma firma no Brasil também é alto, o que impede que um empreendedor cujo negócio não tenha dado certo se mova rapidamente para uma nova atividade. A título de ilustração, a tabela abaixo apresenta o custo de oportunidade do processo de abertura de empresas no Brasil conforme apurado em diferentes estudos:

**Tabela VI – Abertura de Empresas no Brasil - Resultados de Alguns Estudos Selecionados**

<b>Estudo</b>	<b>Duração do processo</b>	<b>Custo (% renda <i>per capita</i>)</b>
Djankov et alli (2002)	67 dias	6,7%
Zylberstajn (2003)	64 dias	11,3%
Banco Mundial (2004)	152 dias	11,6%

Existem na literatura econômica diversos estudos que confirmam os impactos negativos para o crescimento de longo prazo de elevados custos para abertura e fechamento de empresas. Djankov et alli (2002) estudaram o processo de abertura de empresas em 75 países e concluíram que, nos países onde o processo é mais lento e oneroso, maior tende a ser a corrupção e maior a informalidade. Zylberstajn (2003), em um estudo específico para o Brasil, corrobora essa conclusão em pesquisa realizada junto a empresas do setor têxtil em São Paulo e Minas Gerais, em que 11% das empresas entrevistadas declararam “ter pago propina” para acelerar o processo de abertura e outras 39% afirmaram já operar na informalidade antes de se legalizarem. Em seu relatório *Doing Business* de 2004, o Banco Mundial também confirma, ao analisar uma amostra de 130 países, que um processo

mais lento e oneroso tende a gerar mais informalidade, mais corrupção, menos investimento e menor produtividade.

O efeito nocivo sobre a atividade econômica do excesso de burocracia na abertura de empresas não se restringe ao caso brasileiro, e encontra-se também documentado em um estudo de Bertrand e Kramarz (2002) sobre a Lei de Orientação do Comércio e Artesanato de 1974 na França, que passou a exigir a aprovação das comissões locais de zoneamento para a criação ou expansão de grandes lojas de varejo. Os economistas concluem que, sem essa "inovação legal", o nível de emprego no comércio varejista na França seria, para o ano de 2002, 10% maior do que aquele que foi efetivamente verificado. Alesina *et alli* (2002), em um estudo sobre a regulação de entrada nos setores regulados na Itália, demonstra que, caso a Itália tivesse uma regulação de entrada semelhante à norte-americana, o investimento privado como proporção do produto nos setores regulados seria 40% maior.

**A importância de se promover reformas no processo de registro e legalização de empresas desencadeou importantes iniciativas em diferentes países, desenvolvidos e em desenvolvimento.** Na Espanha, por exemplo, priorizou-se o acesso à informação, sendo que vários ministérios passaram a operar conjuntamente uma página na Internet que informa todos os passos necessários para o registro e legalização de uma empresa em cada localidade. O Paquistão também seguiu a tendência de usar a tecnologia para promover a troca de informações entre órgãos públicos, e interligou eletronicamente todos os órgãos fiscais. O número de registro fiscal, que antes levava uma semana para ser obtido, passou a ser disponibilizado em poucas horas. Já o Vietnã estipulou em lei prazos máximos para que os órgãos públicos se manifestassem e respondessem ao usuário. O tempo de resposta, que era de aproximadamente 45 dias, foi reduzido para 19 dias no período de 1 ano. A África do Sul, Bélgica, Itália e Moldávia passaram a utilizar um único número de registro para empresas. A França seguiu a tendência de estabelecer um único local de entrada para o registro (sistema *one stop shop*). O *Centre de Formalité des Enterprises* (CFE) é o local onde o empreendedor pode preencher todas as declarações e fornecer todos os documentos necessários para o registro e a legalização.

A Turquia recentemente passou a utilizar o órgão de Registro do Comércio para estabelecer uma entrada única de dados e documentos. Muitos países já fazem o registro de empresas pela Internet, como o Canadá, Austrália, Áustria, Nova Zelândia e Cingapura. Em vários países, a pesquisa de unicidade do nome empresarial já é feita via Internet, como na Coreia e no Reino Unido. A necessidade de autenticação de documentos em cartório também vem sendo abolida. Encontra-se totalmente abolida nos países nórdicos e raramente é utilizada nos países de influência anglo-saxônica. No entanto, essa ainda é prática comum em muitos países da América Latina e da África.

No Brasil, o caminho a seguir ainda é longo. Dentre os principais problemas do processo de registro e legalização de empresas no Brasil está a não-integração do processo, sendo o empresário obrigado a preencher diversos cadastros e fornecer cópias de documentos a diversos órgãos. Muitas

vezes o empresário acaba percorrendo mais de uma vez a seqüência lógica do processo de abertura de sua empresa, devido a problemas encontrados em uma de suas etapas. A obtenção do alvará de funcionamento também é demorada, pois os prazos para a obtenção de licenças específicas são, em geral, bastante longos. A tecnologia de informação ainda é muito pouco usada nesse processo, havendo inclusive a obrigatoriedade do uso de formulários em papel e do serviço cartorário, o que eleva o custo do processo. De maneira similar, ainda há pouca sensibilidade quanto à diferenciação por porte da empresa, exigindo-se comumente o mesmo grau de escrituração e registro tanto de uma grande empresa como para a pequena empresa.

**Existem, porém, algumas tentativas de reformar e simplificar o processo de abertura e fechamento de empresas.** As Centrais de Atendimento FÁCIL, de iniciativa do Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), e que contam com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), foram criadas para a prestação de serviços de registro e legalização de empresas de forma integrada. Atualmente, existem Centrais FÁCIL em 11 Capitais do País e, na maior parte delas, o tempo gasto para a abertura de empresas é inferior a 10 dias. Em São Luís do Maranhão, conseguiu-se a integração de etapas desse processo como resultado de parceria entre o Governo Estadual e a Prefeitura Municipal. A Consulta Preliminar de Empresas de São Luís permite ao usuário solicitar via Internet, antes de dar entrada no registro, resposta para as consultas prévias relativas ao nome empresarial, consulta de localização, dentre outros. O Município de Petrópolis, no Rio de Janeiro, reduziu de 15 para 3 o número de documentos exigidos e criou o "alvará digital", que pode ser obtido via Internet. Assim, a empresa pode começar a funcionar enquanto providencia a regularização perante outros órgãos de fiscalização. A Secretaria da Receita Federal vem trabalhando com os Estados de São Paulo, Bahia e Rio Grande do Norte, para viabilizar o cadastro sincronizado, unificando a inscrição fiscal no âmbito estadual e federal, o que simplifica o cadastramento de empresas junto aos órgãos fiscais.

**Apesar de já existirem iniciativas de sucesso, como as que foram acima elencadas, há necessidade de uma maior disseminação dessas iniciativas por todo o País, atrelada à elaboração de propostas para a desburocratização do processo e à elaboração de um instrumento legal capaz de institucionalizar e dar amparo legal às iniciativas de integração como a da Central FÁCIL.** Neste mês de dezembro, o SEBRAE realizou o I Encontro Nacional das Centrais FÁCIL, realizado em Fortaleza-CE, no qual foi pleiteada a elaboração de lei federal institucionalizando e criando as Centrais FÁCIL nas 27 Capitais do País e em cidades de médio porte.

Diante da necessidade de avançar na reforma do processo de registro e da legalização de empresas, o Governo elaborou, a partir de sugestões apresentadas por entidades públicas e privadas, envolvidas direta e indiretamente no processo de abertura e fechamento de empresas, uma agenda de ações cuja implementação não é imediata e requererá um diálogo permanente com Estados e Municípios.

**O primeiro objetivo dessa agenda de ações é aprimorar os instrumentos para a orientação prévia ao usuário do sistema de registro e legalização de empresas.** A principal ação para atingir esse objetivo seria disseminar os Núcleos de Orientação e Informação (NOIs), nos moldes daqueles já existentes nas Centrais FÁCIL, e que oferecem serviços como: consulta de nome empresarial, orientação para descrição do objeto social, consulta de localização e endereço e consulta de requisitos para atendimento de normas da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros. Outra ação sugerida é a construção de Portal de Orientação e Informação que visa disponibilizar via Internet acesso à orientação e informações sobre cada etapa do processo de registro e legalização de empresas.

**O segundo objetivo é acelerar a fase preparatória do registro aprimorando os mecanismos de consultas prévias.** Uma das principais ações nesse sentido seria **a construção da Central de Codificação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas CNAE-Fiscal, que permitiria uniformizar a atribuição de códigos de atividades econômicas para uso dos órgãos da administração pública.** A uniformização permite que o código CNAE-Fiscal da atividade seja utilizado para pesquisar quais licenças e vistorias se fazem necessárias. Adicionalmente, a uniformização da atribuição de códigos de classificação de atividade econômica abre espaço para a compatibilização, em nível nacional, das exigências do Corpo de Bombeiros, da Vigilância Sanitária e do Meio Ambiente segundo a natureza da atividade, permitindo tratamento igualitário de atividades de mesma natureza em diferentes localidades do País.

**O terceiro objetivo é estabelecer entrada única de dados e documentos, por meio da implantação de Ficha Cadastral Única Eletrônica.** O cadastro sincronizado, que vem sendo desenvolvido pela Receita Federal com os Estados, é um primeiro passo para a unificação da entrada de dados cadastrais. Contudo, para evitar a apresentação dos mesmos documentos a diversas repartições públicas, propõe-se uma outra ação que compreende o uso da digitalização de documentos e a criação de um banco de dados de imagens digitalizadas a ser consultado por todos os órgãos.

**Outro objetivo é a simplificação do processo relativo à emissão de alvará, essencialmente pela adoção do Alvará Provisório, que permitiria à empresa começar a funcionar logo após o registro, mediante assinatura de termo de ciência e responsabilidade, exceto para algumas atividades de risco.** Com o Alvará Provisório, as empresas poderiam começar a funcionar imediatamente após o registro na Junta Comercial ou Cartório de Registro Civil e a inscrição junto aos órgãos fiscais, tendo um prazo maior para a obtenção de todas as licenças e para o cumprimento de exigências necessárias à obtenção do Alvará definitivo.

**O Governo pretende estudar também ações que eliminem excessos na verificação da regularidade fiscal como fator impeditivo à constituição de nova empresa. Atualmente, no momento que antecede o registro, procedem-se as mais diversas verificações de regularidade fiscal.** Em alguns casos, aproveita-se a ocasião do registro para checar a adimplência do empresário ou

dos sócios quanto ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) residencial e até mesmo quanto ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Além disso, quando constatado o impedimento por parte do empresário ou de um sócio, muitas vezes o que ocorre na prática é a utilização da figura de um "laranja" para burlar o impedimento.

Para perseguir os objetivos acima mencionados e promover a implementação das respectivas ações, o Governo irá criar Grupo de Trabalho, com representantes das esferas federal, estadual e municipal. Esse Grupo de Trabalho é uma reivindicação de Estados e Municípios, que desejam participar de forma mais ativa da discussão de propostas para a simplificação do registro e da legalização de empresas. Esse grupo estaria também recebendo, permanentemente, sugestões de entidades representativas das micro e pequenas empresas, como o SEBRAE, o Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo (SIMPI) e outras entidades como a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON).

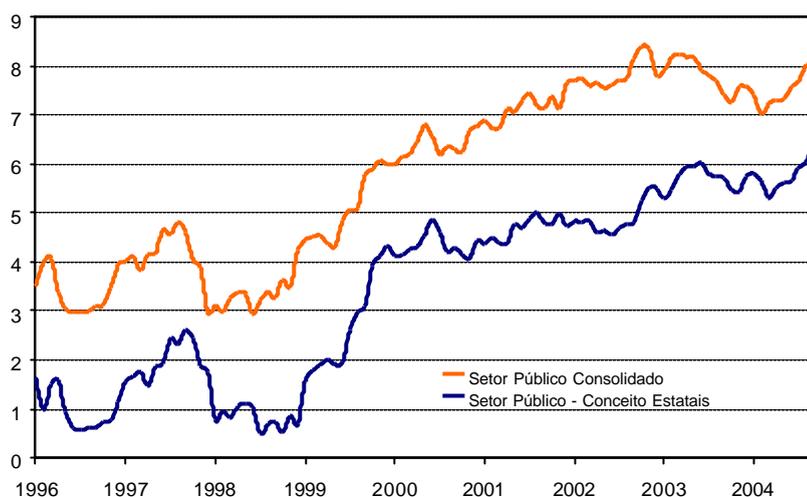
### **3.5.3 Investimentos em Infra-Estrutura**

**Nas últimas décadas do século XX, o Leste Asiático apresentou um forte crescimento e desenvolvimento econômico e social, principalmente quando comparado com o desempenho observado nos países da América Latina.** Como consequência, a diferença de renda *per capita* entre os países dessas duas regiões duplicou. Cerca de um terço do aumento dessa diferença está correlacionado com o maior investimento em infra-estrutura realizado nos países do Leste Asiático em comparação com o realizado nos países da América Latina [Calderón e Sérven (2002)].

**No caso brasileiro, historicamente, os investimentos em infra-estrutura foram realizados com recursos públicos.** Contudo, a partir dos anos oitenta, observou-se uma deterioração do resultado fiscal do Estado, em parte devido a uma mudança demográfica com crescentes gastos sociais, reduzindo a parcela de recursos do Estado brasileiro disponível para investimentos em infra-estrutura. Nesse período, iniciou-se um processo de redução do investimento e da poupança pública, que se agravou ao longo da década de noventa, ao longo da qual inclusive foi registrada significativa despoupança pública.

**Atualmente, o Brasil encontra-se ainda em um processo de ajuste, tendo por objetivo a melhoria contínua da poupança pública e, portanto, da capacidade de realização de investimento por parte do Governo** (Gráfico 3.3). Essa recuperação da capacidade de financiamento do setor público já tem permitido o aumento do investimento público, que poderá ser ampliado nos próximos anos na medida em que se consolide o ajuste fiscal.

**Gráfico 3.3 – Poupança em Conta Corrente do Setor Público**



Fonte: Secretaria de Política Econômica.

Neste contexto, é essencial que se crie um ambiente favorável e seguro para que a iniciativa privada realize os investimentos necessários em projetos de infra-estrutura que apresentem retorno financeiro positivo, permitindo que o Estado focalize a utilização dos recursos públicos em políticas sociais e em investimento público nas áreas em que o retorno social seja superior ao retorno privado – nestas últimas, possivelmente em parceria com a iniciativa privada.

**O Governo brasileiro vem construindo também, desde abril de 2004, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI), um Projeto-Piloto que vai permitir melhorar a qualidade do gasto, de maneira a aumentar a relação custo-benefício dos investimentos.** O objetivo é introduzir mecanismos de seleção, implementação, monitoramento e avaliação que aumentem a rentabilidade do gasto público de maneira durável. O Projeto Piloto vai permitir acelerar o gasto em algumas áreas específicas, aumentar o total de investimentos em áreas específicas, cujo retorno esteja bem identificado. Por exemplo, deve-se acelerar o gasto na recuperação de várias estradas, o que permitirá, em muitos casos, pô-las em condições para ser licitada com concessão rodoviária, diminuindo os compromissos fiscais futuros do país. Esse Projeto se estenderá por 3 anos, para permitir o fortalecimento institucional e da capacidade de planejamento dos órgãos do governo central, inclusive setoriais. Em suma, a proposta permitirá ampliar o investimento público em áreas chaves para a continuidade do processo de crescimento sustentável, evitando o surgimento de gargalos na infra-estrutura do País, sem comprometer o esforço fiscal empreendido e os conseqüentes ganhos de credibilidade até aqui obtidos.

**A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs), agora concluída com a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 10/2004 no Congresso Nacional, é também parte importante da estratégia do Governo para ampliar os investimentos em infra-estrutura,**

**viabilizando a participação do setor privado em projetos com retorno social superior ao retorno financeiro.**

**Contudo, são necessários também avanços no marco regulatório.** Está em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei que define as regras das Agências Reguladoras (Projeto de Lei nº 3.337/2004), com o objetivo de gerar estabilidade regulatória, reduzindo os custos de transação e criando um ambiente favorável a novos investimentos. A existência de um marco regulatório sólido e eficiente constitui condição necessária à construção de um bom ambiente de negócios e à atração de investimentos para o País. A estabilidade legal e institucional, em particular em setores cujas inversões demoram para garantir o retorno necessário à sua viabilidade econômica e financeira, praticamente bastam para dar garantias e previsibilidade ao empresário e convencê-lo a realizar seu investimento.

Outro aspecto importante é que os setores regulados são fornecedores de bens e serviços de primeira necessidade para a população, como energia, água, telecomunicações, transporte terrestre e aquático, vigilância sanitária, saúde e combustível.

**O Projeto de Lei nº 3.337/2004 procura estabelecer de maneira clara e objetiva o limite entre a regulação econômica – a cargo das Agências – e a formulação de política setorial – a cargo do Ministério responsável. O Projeto de Lei procura ainda criar mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas por parte das agências.** Como resultado desta regulamentação, procura-se estabelecer um conjunto estável – e homogêneo entre os setores regulados – de regras para a atuação das Agências Reguladoras.

#### ***3.5.4 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)***

**O conjunto de medidas que compõem a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), tem como principal objetivo desenvolver o parque produtivo brasileiro, tornando-o mais eficiente, competitivo e inovador, por meio do estímulo à inovação tecnológica, à diferenciação produtiva e a expansão do comércio exterior.**

O foco da nova política industrial proposta é o desenvolvimento de novos produtos, processos e formas de aplicação, visando sempre a valorização dos recursos e vocações nacionais, a fim de explorar nossas vantagens comparativas estáticas e dinâmicas. Dessa forma, quatro linhas de ação foram propostas para a nova política: a inovação e o desenvolvimento tecnológico com aumento da capacitação da indústria; a inserção externa mediante expansão do parque exportador; a modernização industrial e a identificação de setores estratégicos com atributos específicos.

Os setores estratégicos foram identificados pelo seu forte dinamismo, distantes do ponto de saturação tecnológica, como os que compõem a "Nova Revolução Industrial", como o de

biotecnologia e tecnologia da comunicação, e os setores com efeitos difusos sobre a estrutura produtiva, como bens de capital.

Algumas medidas já foram adotadas no âmbito dessa nova política industrial. Uma primeira foi a criação de uma linha de financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos voltada para a modernização da indústria: o MODERMAQ. Foi também lançado o Programa de Extensão Industrial Exportadora a fim de promover e desenvolver o parque exportador brasileiro. Além disso, estão sendo instituídos a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), por meio de projeto de lei (Projeto de Lei nº 3.443/2004), aprovado pelo Congresso Nacional e já enviado à sanção presidencial, que dotarão o Poder Executivo de instrumento ágil, competente e capaz de executar a nova política industrial brasileira.

### **3.5.5 Pesquisa e Inovação**

**O apoio à inovação e difusão de novas tecnologias é uma das principais dimensões da atual política governamental.** Por essa razão, uma das prioridades da agenda em 2004 foi o trabalho conjunto com o Congresso Nacional para aprimorar e aprovar a Lei de Incentivos à Pesquisa e Inovação (Lei nº 10.973/2004), sancionada em dezembro.

**O principal objetivo dessa Lei é a superação dos históricos entraves existentes na relação entre as entidades públicas de pesquisa e a iniciativa privada, que limitam os possíveis benefícios de parcerias entre o setor produtivo e os centros de pesquisa.** Com a nova Lei de Inovação, foram criados instrumentos e incentivos eficazes destinados a superar essa deficiência e, assim, permitir maiores ganhos de produtividade por parte do setor produtivo.

**O novo marco legal apresenta três principais direções: o estímulo a uma participação mais efetiva das chamadas Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs (universidades, centros e institutos de pesquisa públicos) no processo de inovação; o incentivo à inovação no setor privado; e o estreitamento do relacionamento entre as esferas pública e privada na pesquisa e no desenvolvimento.**

Dentre os instrumentos previstos estão a possibilidade de celebração de convênios e parcerias entre as ICTs e empresas privadas, a transferência de tecnologia desenvolvida pela ICT ao setor privado (com a definição de pagamento de *royalties* e participações no faturamento), a participação de pesquisadores públicos em projetos de outras ICTs e o compartilhamento da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e instrumentos públicos com empresas privadas envolvidas em projetos de inovação.

Com esse projeto, espera-se uma melhor interação entre universidades e o setor produtivo, celebrando parcerias para reforçar ainda mais a busca pela inovação, colaborando decisivamente para o crescimento econômico de longo prazo.

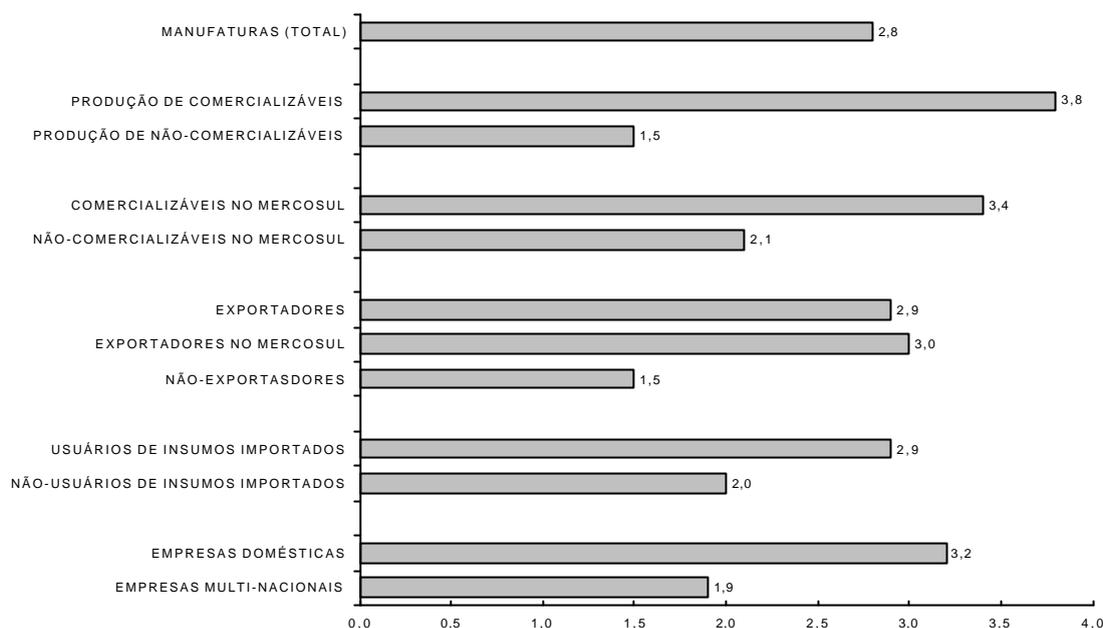
### ***3.5.6 Desburocratização das Exportações***

**Estão sendo implementadas reformas que buscam tanto a ampliação do comércio externo e dos fluxos de capital, quanto a redução das distorções nos sistemas tributário e financeiro.** Como destacado no documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”, publicado pelo Ministério da Fazenda em 2003, **países com maior volume de comércio tendem a apresentar menor volatilidade da taxa de câmbio em resposta a choques externos.** Dessa forma, o estímulo ao aumento do volume de comércio (exportações mais importações como fração da renda nacional) tem como consequência importante a redução da vulnerabilidade externa da nossa economia.

**O aumento do volume de comércio exterior permite também o acesso, via importações, a novos insumos e a bens de capital mais baratos e mais eficientes** [Lisboa, Menezes-Filho e Schor (2002)]. Além disso, **a produtividade de uma firma que exporta tende a crescer mais rapidamente que a média, incrementando o crescimento do País.** O gráfico 3.4 mostra que as firmas exportadoras tiveram uma taxa média anual de crescimento da produtividade (2,9%) quase duas vezes maior que a taxa média anual de crescimento da produtividade das firmas que não exportam (1,5%). A exposição das empresas exportadoras ao padrão de competição internacional funciona como um incentivo à agregação tecnológica e à inovação, constituindo importante fonte de ganhos de produtividade para as firmas brasileiras. Além disso, o aumento das exportações melhora a solvência externa do País e abre espaço para a importação de produtos cada vez mais sofisticados e necessários à modernização do parque produtivo brasileiro. Finalmente, os empregos gerados em setores exportadores são de melhor qualidade e remuneram acima da renda média do trabalhador brasileiro.

**A desburocratização das exportações é peça chave neste processo ao permitir ganhos de eficiência que também propiciam crescimento e desenvolvimento econômico.** Diversas medidas foram tomadas e outras estão em estudo para simplificar, dar maior agilidade e competitividade às exportações e incentivar a produção voltada para o mercado externo. Busca-se, além disso, ampliar e desconcentrar a base exportadora brasileira, com a inclusão de pequenas e médias empresas. A integração da política de comércio exterior com a política industrial e tecnológica visa orientar a expansão da pauta de produtos primários e ampliar ainda mais a pauta de produtos com maior conteúdo tecnológico.

**Gráfico 3.4 - Crescimento Médio Anual da Produtividade das Firms Brasileiras: 1996-2000**  
(por característica da indústria ou das firmas)



Fonte: López-Córdova e Moreira (2003).

Dentre as medidas lançadas nesse contexto, até o momento, merece destaque o Programa Brasil Exportador, lançado em novembro de 2003, com a finalidade de desenvolver a cultura exportadora do País e dar condições para que se possa exportar mais e melhor. O Programa é composto por 44 projetos, envolvendo campanhas institucionais que buscam difundir a cultura e imagem do Brasil no exterior; o fortalecimento do seguro de crédito à exportação; a criação de linhas de crédito para o pequeno exportador; o treinamento de profissionais em comércio exterior; a capacitação de micro e pequenas empresas em relação ao *design* do produto; a criação de consórcios de exportação; a adequação tecnológica dos produtos entre outros.

Outra medida importante para a desburocratização dos procedimentos de comércio exterior foi a publicação da Portaria SECEX nº 11/2004, que trata da simplificação do Regime de *Drawback*<sup>20</sup>, regime este que permite a suspensão ou isenção de impostos de mercadorias ou insumos importados, desde que sejam utilizados em bens que serão exportados posteriormente. Segundo dados do MDIC, em agosto de 2004, 2.700 empresas faziam uso desse sistema e, em 2003, US\$ 20 bilhões dos US\$ 70

<sup>20</sup> Na legislação atual, há duas modalidades de *drawback*: suspensão do pagamento e isenção dos tributos. Na primeira modalidade, que corresponde a 80% das operações e é feita eletronicamente, o pagamento dos tributos fica suspenso até que o empresário comprove que a matéria prima importada irá ser destinada à fabricação de produto exportado. Na segunda modalidade, o exportador está isento de pagamento dos tributos exigíveis na importação, em quantidade e qualidade equivalente à utilizada no beneficiamento ou fabricação de produto já exportado. Neste tipo de modalidade, o *drawback* ainda é feito de forma documental.

bilhões exportados utilizaram o mecanismo de *drawback*. Até agosto de 2004, foram registradas cerca de 6.000 operações de *drawback*, com 75% dos pedidos aprovados automaticamente pelo sistema.

A Portaria SECEX nº 11/2004 consolida e simplifica 11 atos normativos, representando mais um passo na desburocratização dos procedimentos de comércio exterior. Seu principal benefício é a elevação do prazo de comprovação de 30 dias para 60 dias das exportações na modalidade suspensão. Dessa forma, o exportador passa a ter um prazo maior para o preenchimento eletrônico dos documentos que comprovam o compromisso assumido para o uso do incentivo à exportação. Nos casos em que a mercadoria chegar ao exterior sem condições de uso, foi eliminada a necessidade do Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) examinar a documentação da mercadoria exportada, nas hipóteses aceitas pela Secretaria da Receita Federal (SRF). A partir de agora, a empresa precisará apenas consultar a SRF, evitando gastos desnecessários.

A Portaria SECEX nº 12/2003, conhecida como Portaria Consolidada de Exportação consolida leis, atos, normas, outras portarias da SECEX e decretos que regiam o comércio exterior em um único, revogando-se assim 29 Portarias do MDIC. Essa portaria inclui 200 novos produtos que não estão mais sujeitos à anuência prévia, ou seja, não será mais necessária a autorização anterior à exportação de vários produtos controlados por 11 diferentes órgãos governamentais. Também consta dessa portaria a eliminação do Registro de Venda (RV) para a exportação de alumínio, café solúvel e cacau. O RV é um documento informatizado que permite ao exportador realizar vendas para embarques futuros, utilizando-se de mecanismos e garantias das bolsas internacionais de mercadorias. Como a comercialização destes produtos não se baseia direta e necessariamente nas cotações das bolsas internacionais, o RV passa a não ser mais necessário quando se referem à exportação desses itens. Amplia-se também a lista de produtos passíveis de exportação em consignação, que é um procedimento fundamental para permitir que os exportadores disponibilizem o produto, no mercado externo, antes que a venda tenha sido efetivamente realizada. A portaria ampliou a lista dos itens amparados por este instrumento, que passa a abranger desde produtos agrícolas, até produtos intermediários e finais, aumentando a competitividade brasileira no mercado mundial. Outra mudança trazida por essa portaria foi a anulação do limite de US\$ 50 para Registros de Exportação (RE), no caso de agrupamento de diferentes preços unitários para mercadorias classificadas de acordo com o mesmo código de produtos. O exportador deve preencher agora apenas um RE, quaisquer que sejam os preços unitários. Antes os exportadores deviam preencher um RE para cada faixa de preço e tipo de produto.

#### 4. REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D., S. Johnson e J. Robinson (2004). “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. NBER Working Paper # 10481.
- Afanasiëff, T., Lhacer, P. e Nakane, M. (2002). “The determinants of bank interest spread in Brazil”. Trabalho para discussão n° 46, Banco Central do Brasil.
- Alesina, A. *et alli* (2002). “Regulation and Investment”. Boston College Working Papers in Economics # 549.
- Banco Central do Brasil (1999). *Juros e Spread Bancário no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Central do Brasil (2000). *Juros e Spread Bancário no Brasil - Avaliação de 1 ano do Projeto*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Central do Brasil (2001). *Juros e Spread Bancário no Brasil - Avaliação de 2 anos do Projeto*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Central do Brasil (2002). *Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 3 anos do Projeto Juros e Spread Bancário no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Central do Brasil (2003). *Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Banco Mundial (2004). *Doing Business*. Washington: Banco Mundial.
- Belaisch, Agnes J. (2003). "Do Brazilian Banks Compete?". International Monetary Fund, Working Paper No. 03/113.
- Bertrand e Kramarz (2002). “Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry”. *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4): 1369-1413
- Blomstrom, M., R. E. Lipsey and M. Zejan (1996). “Is Fixed Investment the Key to Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 111: 269-276.
- Bradford De Long, J. e L. Summers (1991). “Equipment Investment and Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2): 445-502.
- Calderón, César e Luis Sérven (2002). “The Output Cost of Latin America’s Infrastructure Gap”. Central Bank of Chile: Working Paper # 186.
- Camargo, José Márcio (1996). “Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil”. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Cecchetti, S.G. e Ehrmann (2002). "Does Inflation Targeting, Increase Output Volatility? Na International Comparison of Policymakers". Proceedings of the Forth Annual Conference of the Central Bank of Chile: 247-274.
- Costa, A. C. (2004). "Mercado de Crédito: Uma Análise Econométrica dos Volumes de Crédito Total e Habitacional no Brasil". Trabalho para Discussão do Banco Central do Brasil nº 87.
- Daunfeldt, Sven-Olov e Xavier de Luna (2002). "Central Bank Independence and Price Stability: Evidence from 23 OECD-countries". Umea University.
- De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira e M. Walton (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Shleifer (2002). "The Regulation of Entry". *Quarterly Journal of Economics*, 117(1): 1-37.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Shleifer (2003). "Courts". *Quarterly Journal of Economics*, 118(2): 453-517.
- Doppelhofer, G., R. Miller e X. Sala-i-Martin (2000). "Determinants of Long-Run Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach". NBER Working Paper # 7750.
- Easterly, W. e S. Rebelo (1993). "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics*, Volume 32(3): 417-458.
- Easterly, W. e R. Levine (2002). "It's Not Factor Accumulation". In: Loyaza, N. e Raimundo Soto, (ed.) Economic Growth: Sources, Trend and Cycles. World Bank.
- Fachada, P., L. Figueiredo e E. Lundberg (2003). "Sistema Judicial e Mercado de Crédito no Brasil". Brasília: Banco Central do Brasil, Notas Técnicas do BCB, nº 35.
- Fischer, S. (1993). "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics*, Volume 32(3): 485-511.
- Fitoussi, J. P. (2000). "Payroll Tax Reductions for Low Paid". OECD Economic Studies, nº 31.
- Gomes, V., S. Pessoa e F. Velloso (2003). "Evolução da Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira: uma Análise Comparativa". Fundação Getulio Vargas: Texto para Discussão nº 483.
- Hall, R. e C. Jones (1999). "Why do Some Countries Produce so Much More Output than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114: 83-116.

- Heckman, J. J. (2001a). "Accounting for Heterogeneity, Diversity and General Equilibrium in Evaluating Social Programmes". *The Economic Journal*, 111 (475): 654-699.
- Heckman, J.J. (2001b). "Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture". *Journal of Political Economy*, 109 (4): 673-748.
- Getting the Deal Through Series (2003). *Insolvency & Restructuring*. London: Law Business Research Ltd.
- Jappelli, Tullio e Marco Pagano (1999). "Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence". CSEF Working Paper n° 22, University of Salerno, p. 7.
- Jones, C. (1991). "Economic Growth and the Relative Price of Capital". *Journal of Monetary Economics*, 34: 359-382.
- Jones, Larry E. e Manuelli, Rodolfo E. (1993). "Growth and the Effects of Inflation". *Journal of Economic Dynamics and Control*, 19(8): 1405-1428.
- Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association (2002). *Revista Economía*, Volume 3, n° 1.
- Klenow, P. e A. Rodríguez-Clare (1997). "The Neoclassical Revival in Growth Theory: Has it gone too far?" *NBER Macroeconomics Annual*, 73-103. Editors: Ben S. Bernanke and Julio J. Rotemberg.
- Koyama, S. e Nakane, M. (2002) "Os determinantes do *spread* bancário no Brasil". Nota Técnica do Banco Central do Brasil n° 19.
- Lisboa, M., N. Menezes-Filho e A. Schor (2002). "Efeitos da Liberalização Comercial sobre a Produtividade: Competição ou Tecnologia?". In: XXIV Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria.
- López-Cordova, E. e M. Moreira (2003). "Regional Integration and Productivity: the Experiences of Brazil and Mexico". Inter-American Development Bank. Working Paper 14.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003). *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento.
- Mishkin, Frederic S. e Klaus Schmidt-Hebbel (2001). "One decade of inflation targeting in the world: what do we know and what do we need to know ?" NBER Working Paper # 8397.
- Pinheiro, Armando Castelar (2000). "O Judiciário e a Economia no Brasil". IDESP. Mimeo.

- Pinheiro, Armando Castelar e Alkimar Moura (2001). “Segmentação e Uso de Informação nos Mercados de Crédito Brasileiros”. Textos para Discussão nº 88, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, p. 13.
- Rodrik, D. (2003a). “Growth Strategies”. NBER Working Paper # 10050.
- Rodrik, D. (2003b), ed. “In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth”. Princeton University Press.
- Sala-i-Martin, X. (2002). “Fuentes del Crecimiento” In: Khan, M.S.; Nsouli, S.M. e Wong, C.H. Macroeconomic Management Programs and Policies. Washington: FMI, pp. 58-97.
- Secretaria de Política Econômica (2003). *Gasto Social do Governo Central 2001-2002*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- Secretaria de Política Econômica (2003). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- Secretaria da Reforma do Judiciário (2004). *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Stiglitz, J. e A. Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*, 71(3): 393-410.
- Summers, Robert e Alan Heston (1991). “The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988”. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):327-68.
- Summers, Robert e Alan Heston (1996). “International Price and Quantity Comparisons: potentials and pitfalls”. *American Economic Review*, 86(2).
- Temple, J. (1999). “The New Growth Evidence”. *Journal of Economic Literature*, 37(1): 112-156.
- Zylberstajn, Décio (2003). “Costs of Business Formalization: Measuring Transaction Costs in Brazil”. *Revista de Economia Institucional*, Volume 5(9): 25-35.