

# A INDÚSTRIA E O BRASIL

Uma agenda para crescer mais e melhor





# A INDÚSTRIA E O BRASIL

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

**PRESIDENTE**

Armando de Queiroz Monteiro Neto

**1º VICE-PRESIDENTE**

Paulo Antonio Skaf

**VICE-PRESIDENTES**

Robson Braga de Andrade  
Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira  
Paulo Gilberto Fernandes Tigre  
José de Freitas Mascarenhas  
Rodrigo Costa da Rocha Loures  
Alcantaro Correa  
José Nasser  
Jorge Parente Frota Júnior  
Francisco de Assis Benevides Gadelha  
Flavio José Cavalcanti de Azevedo  
Antonio José de Moraes Souza

**1º SECRETÁRIO**

Paulo Afonso Ferreira

**2º SECRETÁRIO**

José Carlos Lyra de Andrade

**1º TESOUREIRO**

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

**2º TESOUREIRO**

Alfredo Fernandes

**DIRETORES**

Lucas Izoton Vieira  
Fernando de Souza Flexa Ribeiro  
Jorge Lins Freire  
Jorge Machado Mendes  
Jorge Wicks Côte Real  
Eduardo Prado de Oliveira  
Eduardo Machado Silva  
João Francisco Salomão  
Antonio Rocha da Silva  
José Conrado Azevedo Santos  
Euzebio André Guareschi  
Rivaldo Fernandes Neves  
Francisco Renan Oronoz Proença  
José Fernando Xavier Faraco  
Olavo Machado Júnior  
Carlos Antonio de Borges Garcia  
Manuel Cesario Filho

**CONSELHO FISCAL**

**TITULARES**

Sergio Rogerio de Castro  
Julio Augusto Miranda Filho  
João Oliveira de Albuquerque

**SUPLENTE**

Carlos Salustiano de Sousa Coelho  
Telma Lucia de Azevedo Gurgel  
Charles Alberto Elias



Confederação Nacional da Indústria



# A INDÚSTRIA E O BRASIL

Uma agenda para crescer mais e melhor

© 2010. CNI – Confederação Nacional da Indústria

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

#### FICHA CATALOGRÁFICA

C748i

Confederação Nacional da Indústria.

A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor  
/ Confederação Nacional da Indústria. – Brasília, 2010.

235 p. : il.

ISBN 978-85-7957-025-4

1 Indústria - Brasil 2. Indústria – Crescimento I. Título II.  
Título: uma agenda para crescer mais e melhor

CDU: 67(81)

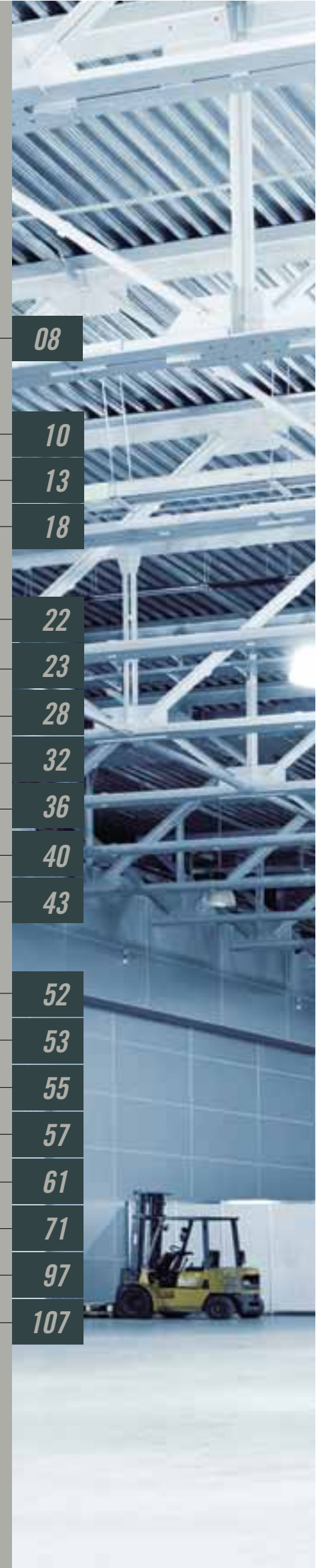
CNI  
Confederação Nacional da Indústria

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

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC  
Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992  
[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>08</b>
<b>1 ONDE ESTAMOS, PARA ONDE VAMOS</b>	<b>10</b>
1.1 A indústria no centro da estratégia	13
1.2 As forças do crescimento sustentado	18
<b>2 A ESTRATÉGIA PARA O BRASIL CRESCER</b>	<b>22</b>
2.1 O desafio: Garantir a sustentação do crescimento e a transformação estrutural da indústria	23
2.2 Estratégia 1: Aproveitamento do tamanho do mercado brasileiro	28
2.3 Estratégia 2: Inserção no mercado internacional	32
2.4 Estratégia 3: Mais ênfase em inovação nas empresas	36
2.5 Estratégia 4: Foco nos grandes projetos	40
2.6 Estratégia 5: Transição para a economia de baixo carbono	43
<b>3 A AGENDA DE COMPETITIVIDADE</b>	<b>52</b>
3.1 Um retrato comparativo do Brasil no mundo	53
3.2 Enfrentando os desafios da competitividade	55
3.2.1 <i>Segurança jurídica</i>	57
3.2.2 <i>Macroeconomia do alto crescimento</i>	61
3.2.3 <i>Tributação e gasto público</i>	71
3.2.4 <i>Financiamento</i>	97
3.2.5 <i>Relações do trabalho</i>	107



<b>3.2.6 Infraestrutura</b>	<b>127</b>
<b>3.2.7 Educação</b>	<b>153</b>
<b>3.2.8 Inovação</b>	<b>165</b>
<b>3.2.9 Comércio exterior</b>	<b>177</b>
<b>3.2.10 Meio ambiente</b>	<b>197</b>
<b>3.2.11 Burocracia</b>	<b>205</b>
<b>3.2.12 Micro e pequena empresa: um caso especial</b>	<b>217</b>
<b>4 MAPA ESTRATÉGICO DA INDÚSTRIA</b>	<b>228</b>
<b>5 COMO ESTE DOCUMENTO FOI ELABORADO?</b>	<b>232</b>







**APRESENTAÇÃO**

**A Indústria e o Brasil – uma agenda para o País crescer mais e melhor** apresenta a aspiração da Indústria e a sua visão sobre o Brasil dos próximos quatro anos. Reafirma uma tradição, iniciada em 1998, de a Indústria estabelecer um diálogo com os candidatos à Presidência da República em torno da agenda do País.

**A visão da indústria é produto de um amplo debate.** A preparação da contribuição da CNI às eleições presidenciais de 2010 inicia-se no IV Encontro Nacional da Indústria, que teve como foco as prioridades para 2011-2014. Mais de 1.500 empresários participaram da definição da agenda da indústria.

**Dobrar a renda *per capita* a cada 15 anos é o desafio que a indústria apresenta para o País.** Esse não é um desafio impossível. Para ser atingido, o País precisa enfrentar os problemas que diminuem o nosso potencial de crescimento e desenvolver as novas competências exigidas para uma economia inovadora, de elevada produtividade e sustentável ambientalmente.

**A indústria deve estar no centro da estratégia.** Uma estratégia que combine mais ou menos indústria não é indiferente para o País. A indústria tem efeitos sobre a produtividade e inovação das demais atividades da economia e gera importante influência sobre o nível de atividade, emprego e exportações do País.

**O foco na competitividade é o caminho para o País ter mais indústria.** A prioridade das empresas é por isonomia competitiva, pela redução do Custo Brasil. A indústria gera mais agregação de valor e por isso é particularmente afetada pelas ineficiências das nossas instituições e da infraestrutura. Ter um plano de ação para corrigir os principais obstáculos à competitividade é o principal desafio para o novo governo.

**Novos desafios impõem sentido de urgência.** As incertezas que permanecem no ambiente internacional e a emergência de novos países competidores reforçam a necessidade de o Brasil enfrentar uma agenda que depende, fundamentalmente, de ações sob nosso controle. O ataque aos problemas de competitividade é o melhor seguro para garantir a capacidade de o País dobrar a sua renda *per capita* nos próximos 15 anos.

**O Brasil não pode perder esta chance. A Indústria está comprometida em fazer com que esta oportunidade não se perca.**

**Armando Monteiro Neto**

Presidente da CNI



**ARMANDO MONTEIRO NETO**  
Presidente da CNI

**1 ONDE ESTAMOS,  
PARA ONDE VAMOS**

## O Brasil mudou na transição para o século 21 – e mudou para melhor

O Brasil vive um momento especial e apresenta um conjunto de fatores muito favoráveis ao crescimento:

- Democracia consolidada;
- Estabilidade de preços;
- Crescente participação e influência na economia global;
- Rápida capacidade de resposta à demanda mundial por alimentos e energia;
- Ampla oportunidade de investimentos em infraestrutura;
- Mercado consumidor em expansão.

### Os próximos quatro anos serão decisivos

O Brasil poderá crescer a taxas superiores a 5% a.a., desde que respeite as lições sobre a importância da estabilidade, priorize a competitividade e avance na modernização das instituições econômicas e políticas.

A capacidade de crescer mais e melhor dependerá, cada vez mais, de uma estratégia muito bem definida, com foco no Brasil que queremos ter e na indústria que precisaremos ter. E há muito a fazer.

Crescer mais e melhor significa:

- Desenvolver-se de forma sustentada;
- Reduzir a pobreza e a desigualdade;
- Preservar a sustentabilidade ambiental;
- Garantir a diversificação e transformação da estrutura produtiva.

### Crescer faz toda a diferença

Nas décadas de 1980 e 1990, a renda *per capita* crescia, em média, apenas 0,5% ao ano. Nesse ritmo, o País levaria 137 anos para dobrar a sua renda *per capita*.

Entre 2004 e 2008, a renda *per capita* no Brasil cresceu 3,4% ao ano. Nesse ritmo, a renda dos brasileiros dobraria a cada 21 anos, ou seja, no espaço de cinco mandatos presidenciais.

## A meta: dobrar a renda *per capita* a cada 15 anos

O Brasil pode – e deve – ser mais ambicioso.

Pode dobrar a sua renda *per capita* a cada 15 anos, o estrito limite de uma geração. Não é necessário milagre para atingir este objetivo. Mas exige uma agenda de trabalho. É o que propomos neste documento.

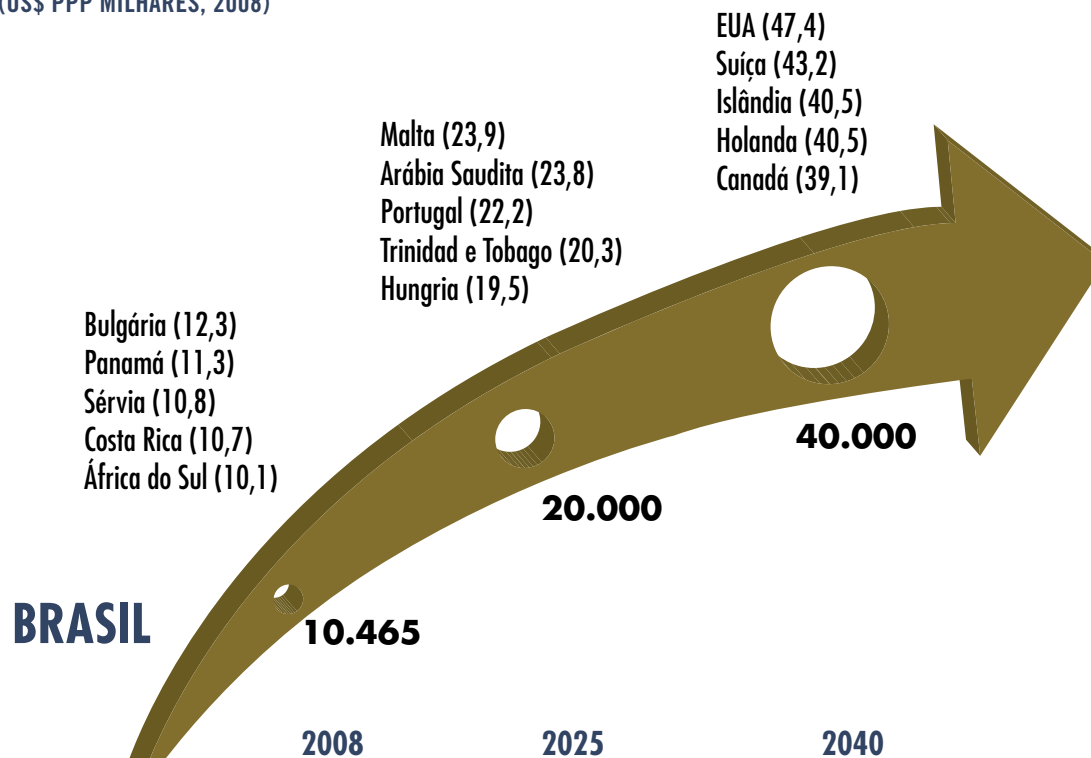
Se o PIB anual se expandir a 5,5%, conforme o cenário do **Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015**, a renda *per capita* do País crescerá à taxa anual de 4,5%.

Nesse ritmo, sustentado ao longo do tempo, o Brasil multiplicará por quatro sua renda *per capita*, alcançando o patamar dos países mais ricos do mundo até 2040.

## O desafio do crescimento

O Brasil com renda *per capita* dos países mais ricos, crescendo a renda *per capita* de 4,5% a.a. em três décadas

(US\$ PPP MILHARES, 2008)



Fonte: FMI

## A questão: como multiplicar por quatro a riqueza dos brasileiros?

Como fazer, num espaço de 30 anos, o salto da atual renda *per capita* de US\$ 10 mil para um Brasil com rendimento médio de US\$ 40 mil?

## A resposta: sustentar o crescimento da renda *per capita* em 4,5% a.a. é a chave da questão

E, neste processo, a Indústria brasileira tem um papel decisivo. Essa agenda detalha a nossa visão de país e o que deve ser feito.

### 1.1 A INDÚSTRIA NO CENTRO DA ESTRATÉGIA

#### O papel decisivo da Indústria

Períodos de maior crescimento são liderados pelo desempenho da Indústria e dos investimentos que ela realiza. Estimular a Indústria brasileira a manter-se competitiva, diversificada e líder do crescimento econômico é o caminho para o crescimento sustentado.

O **Relatório de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas**, de 2009, destaca o fato de que países que apresentam ritmos mais expressivos – e sustentáveis – de crescimento têm a indústria manufatureira como sua maior fonte de dinamismo.

#### Crescimento econômico e crescimento industrial – 1975 a 2005

Base = ano de 2000 US\$	Países de renda baixa		Países de renda média		Países da OCDE
	Baixo crescimento	Alto crescimento	Baixo crescimento	Alto crescimento	
Crescimento anual do PIB <i>per capita</i> (%)	0,0	1,9	0,3	1,5	1,6
Crescimento anual do valor adicionado da indústria <i>per capita</i> (%)	1,1	3,5	0,6	4,2	1,9

Fonte: Industrial Development Report 2009 (UNIDO)

## Faz diferença ter mais ou menos indústria

Não existe um modelo único de crescimento para os países. Mas, respeitadas as peculiaridades de cada um – os recursos naturais, o nível de educação, a qualidade do capital humano –, há um padrão na trajetória exitosa do crescimento, que é a base da indústria manufatureira.

A produção e a exportação de manufaturas constituem o caminho mais viável para a transição de uma economia de baixa renda para outra de renda média ou alta. Essa é a conclusão do **Relatório de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas**, de 2009, baseado na experiência de 159 países, 121 dos quais em desenvolvimento.

A Indústria tem uma força transformadora em razão do seu impacto na produtividade global da economia. É expressiva a influência da Indústria nos demais segmentos do sistema produtivo, pelo efeito multiplicador que exerce sobre o crescimento.

## Um país com foco industrial tem mais atributos para o crescimento econômico

O primeiro e mais importante deles é a forte associação da atividade industrial com a tecnologia, do que decorre a necessidade premente de atualizações no ciclo de produção. Isso leva ao segundo atributo – a demanda de formação de uma mão de obra qualificada, capaz de absorver e acompanhar as mudanças na tecnologia.

## O caminho para mais crescimento passa pela diversificação da produção e exportação de manufaturas

Economias como a brasileira, com renda *per capita* inferior a US\$ 20 mil, estão – segundo o Relatório das Nações Unidas – em uma fase do processo de crescimento marcado pela necessidade de diversificar a produção e agregar novos setores e novos produtos para vendê-los em novos mercados.

Para produzir mais e melhor, investem em capital humano e, especialmente, em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), como forma de ampliar a gama de possibilidades e soluções geradas pelas empresas. Essa é a receita das economias emergentes de alto crescimento.



## **A fórmula do sucesso: mais tecnologia, mais sofisticação, mais valor**

O Brasil precisa produzir bens e soluções mais sofisticados, que embutem mais tecnologia e melhor nível de conhecimento. Quando a renda se expande, os países em crescimento tendem a concentrar sua energia na produção de bens de maior valor agregado.

Esse é um comportamento mais visível em economias mais maduras. Nessa fase, a indústria manufatureira torna-se mais especializada. A produção tende a migrar da indústria de menor conteúdo tecnológico para empresas de maiores recursos em tecnologia de ponta.

## **O Brasil precisa de uma política industrial ativa**

O momento é de diversificar a produção, aproveitar o potencial do mercado interno e ganhar espaços no mercado externo. Simultaneamente, é preciso investir em capital humano, gerando o conhecimento que é a base de sustentação de uma indústria dinâmica.

O Brasil tem pela frente dois desafios, em termos de política industrial:

- Reduzir o Custo Brasil;
- Criar condições para a transformação de sua estrutura industrial.

## **Diminuir o Custo Brasil implica dotar o País de um ambiente favorável aos negócios**

Para atingir esse objetivo, é preciso avançar em várias frentes:

- Reduzir o custo do capital de giro e investimentos;
- Diminuir a carga tributária, provendo condições similares às dos competidores estrangeiros;
- Melhorar a infraestrutura de transportes, de modo a baratear fretes;
- Simplificar a legislação trabalhista, diminuindo o custo indireto do trabalho;
- Prover segurança jurídica, melhorando os marcos regulatórios, dando-lhes clareza e transparência;
- Reduzir o excesso de burocracia.

## A indústria que queremos apontará o País que teremos

Criar condições para transformar a atual estrutura industrial significa preparar-se para construir a indústria do futuro.

Parte da nova indústria será produto da melhoria do ambiente econômico que nasce da agenda de competitividade. O empreendedor responde rápido às novas condições de capital de risco, infraestrutura, tributação e desburocratização.

Mas é possível ir além. É preciso, para isso, concentração em ações seletivas, escolhendo o melhor caminho a seguir, dando prioridade aos setores com vantagem comparativa, fazendo escolhas sobre as tecnologias críticas e segmentos da ciência a desenvolver e preparando os necessários recursos humanos para a nova indústria e novas tecnologias.

O futuro da economia brasileira depende, fundamentalmente, das estratégias traçadas para a atividade industrial.

## A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

### Um dos maiores ativos da economia brasileira é o grau de diversificação de sua indústria

A existência de uma estrutura industrial complexa e variada é uma fonte de oportunidades e de redução de riscos. Esses atributos são produtos de uma economia com amplo mercado doméstico, o que lhe garante escala para vários segmentos, e também de acesso crescente a mercados globais.

### Essas características tornam singular o perfil da Indústria brasileira nas Américas

Apenas os EUA, Canadá e México têm porte industrial com características equivalentes. A partir dos anos 1980, a trajetória da indústria foi afetada pelas sucessivas crises da dívida externa, pela hiperinflação, pelo processo de estabilização e pelas transformações globais do setor. O resultado foi uma queda da participação da indústria no PIB.

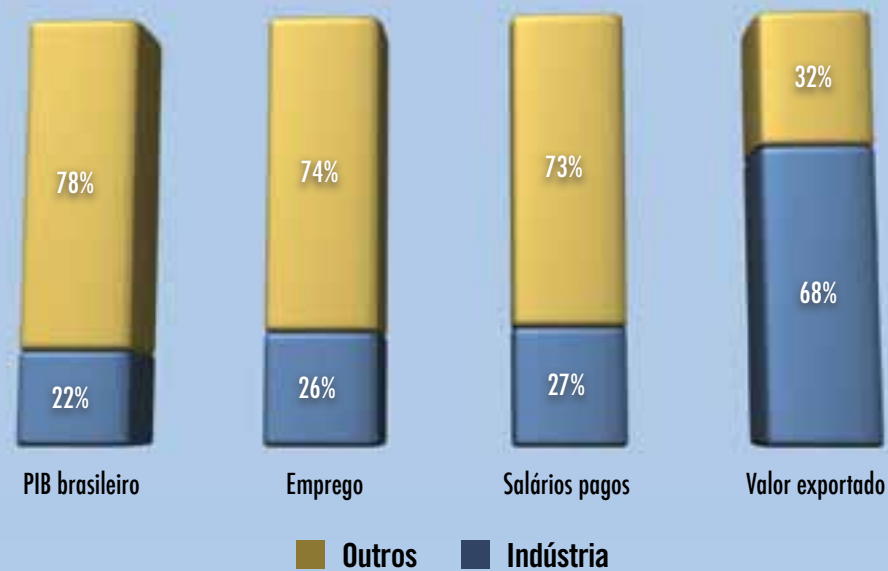
## A indústria responde por quase ¼ da economia brasileira

Hoje, um de cada quatro trabalhadores formais está empregado na indústria. A indústria paga 27% do total de salários da economia e responde por 22% do PIB do Brasil.

Quase 70% do que o Brasil exporta sai das indústrias aqui instaladas e um terço de todo o investimento do País em P&D é responsabilidade da Indústria brasileira.

A força e a riqueza da indústria são compartilhadas e redistribuídas para outros segmentos da economia brasileira: 40% das compras dos insumos da indústria são realizadas em outros setores, sendo 12% oriundos da agropecuária e 14% do setor de serviços.

### A participação da indústria na economia brasileira



Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas do IBGE e da Secex/MDIC

## 1.2 AS FORÇAS DO CRESCIMENTO SUSTENTADO

Os avanços, frustrações e retrocessos do passado recente do Brasil fornecem um bom roteiro sobre o que o País precisa fazer para crescer de forma sustentada e sustentável nos próximos anos.

### Para crescer mais e melhor



## **Manter a estabilidade macroeconômica**

A década de 1980 trouxe lições importantes. A convivência com a inflação elevada corrói a renda dos trabalhadores, gera incertezas nos investidores, solapa o sistema de crédito e inviabiliza o planejamento empresarial de longo prazo. Nos últimos 16 anos aprendemos a valorizar a continuidade do esforço estabilizador entre governos de diferentes orientações partidárias. Esse é um ativo que não permite retrocessos. É parte da agenda do bom-senso, mas não é, por si só, uma condição suficiente para o crescimento.

## **A necessidade de elevar a taxa de investimento**

Taxas de investimentos elevadas são fundamentais para a sustentabilidade do crescimento. Antes dos efeitos da crise mundial de 2009, o investimento no Brasil crescia 2,5 vezes mais do que a taxa de crescimento do PIB, no período entre 2006 e 2008. Ainda assim, a proporção do investimento sobre o PIB continua muito baixa. A elevação da taxa de investimento pública e privada é o principal desafio para o Brasil crescer de forma sustentada.

## **A importância da educação e da inovação**

A educação é a base para a produtividade e inovação. Estes dois elementos estão no DNA dos casos de sucesso de empresas brasileiras que se tornaram mais competitivas nos mercados nacional e internacional.

A absorção e o desenvolvimento de tecnologias requerem cientistas e engenheiros qualificados e uma excelente força de trabalho. Os desafios do País e da Indústria brasileira têm uma prioridade: a qualidade da Educação, em todos os seus níveis.

## **O mercado e a segurança jurídica**

Mercados competitivos são fundamentais para a economia crescer e se transformar. Isso não se constrói num ambiente de insegurança jurídica. Para garantir a concorrência e para assegurar os investimentos e transações, as empresas precisam de leis seguras, de normas transparentes e de regras previsíveis. A experiência recente do País mostra que onde há incerteza sobre as regras do jogo os investimentos param ou se retraem.

A ambiguidade legal em relação ao papel do mercado tem custos: menos produção e empregos.

## O acesso ao mundo: mercados e tecnologia

A economia internacional se reafirma como uma importante fonte de crescimento para o País. O crescimento vigoroso das exportações, em especial, para a China, teve forte efeito sobre a recuperação da economia e a acumulação de reservas. Da mesma forma, foi decisivo o acesso ao mercado internacional de crédito e de capital de risco. As empresas brasileiras, de outra parte, passaram também a investir no exterior, ampliando o acesso a mercados, incorporando tecnologias, viabilizando financiamentos e agregando conhecimento.

## A equação do desenvolvimento sustentável

O meio ambiente é, ao mesmo tempo, uma fonte de oportunidades e de riscos. A redução das incertezas poderá ter um impacto positivo na capacidade que o País tem de enfrentar os desafios da agenda da sustentabilidade. É possível preservar os recursos naturais e a qualidade do meio ambiente, sem inibir os empreendimentos indispensáveis para manter a qualidade de vida, de emprego, de consumo e de renda da sociedade.

A melhoria da qualidade regulatória poderá ter impactos favoráveis na redução do risco empresarial e no desbloqueio de decisões de investimentos, em especial na área de infraestrutura. A superposição de competências e a excessiva judicialização da questão, mais do que ajudam, afetam a qualidade e eficácia da política de proteção ambiental.

## Estratégia e capacidade de execução do Estado

Existe um reconhecido déficit de capacidade estratégica e de execução no Estado brasileiro. O Estado funciona melhor onde há capacidade de formulação e de planejamento, onde prevalece o profissionalismo e onde as instâncias de administração estão insuladas das influências partidárias e ideológicas.

As disfunções do funcionamento do Estado, aliadas ao excesso de burocracia, são particularmente onerosas para a competitividade da economia. Um bom exemplo desse quadro são os problemas de gestão pública no setor de transportes.

O País precisa de um Estado profissional e eficiente no desenho e na operação de políticas públicas.

## A necessidade da contínua adaptação das instituições

Transformações econômicas, sociais, tecnológicas e demográficas pressionam por constantes adaptações das instituições. No Brasil esse processo é mais complexo por conta da constitucionalização das políticas. As mudanças mais fundamentais para o País passam pelo Poder Legislativo.

Há casos de sucesso no processo de adaptação institucional. O Brasil ganhou mais crédito com as mudanças nos sistemas de garantias. Leis foram aprimoradas para estimular os investimentos na construção civil. Novas regras tornaram mais dinâmico o mercado de capitais. As novas condições da economia forçaram a oxigenação dos instrumentos do mercado de câmbio.

Mas, em outras áreas estratégicas para o País, o descompasso com o rito legal deixa o País imobilizado pela rigidez. São exemplos o sistema tributário, o sistema de relações do trabalho e a burocracia que rege o comércio exterior. Os avanços são poucos, lentos e, muitas vezes, frustrados por retrocessos.

As instituições judiciais e políticas também precisam modernizar-se. A Justiça e o Parlamento têm importância estratégica como fundamento do Estado Democrático. As suas eventuais disfuncionalidades afetam a qualidade da governança no ambiente em que operam cidadãos e empresas. E representam um descompasso com os avanços que ocorrem nas demais áreas da economia e da sociedade.

## OS COMPROMISSOS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

### As obrigações da indústria para construir um Brasil melhor:

1. Modernização das instâncias econômicas e políticas brasileiras;
2. Ênfase na transparência e na ética das empresas e das instituições;
3. Sustentabilidade e gestão para proteção do meio ambiente;
4. Foco na produtividade e na inovação;
5. Ações para acelerar a transição para uma economia de baixo carbono;
6. Apoio ao fortalecimento do mérito e da igualdade de oportunidades;
7. Estímulo às iniciativas para uma educação de qualidade;
8. Modernização das organizações empresariais de representação e de sua capacidade de gerar serviços para as empresas.

# 2 A ESTRATÉGIA PARA O BRASIL CRESCER



## 2.1 O DESAFIO: GARANTIR A SUSTENTAÇÃO DO CRESCIMENTO E A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA INDÚSTRIA

### O papel da Política Industrial e de Comércio Exterior

O Brasil só conseguirá sustentar um forte crescimento se contar com o suporte de uma política industrial ativa, capaz de formar um ambiente propício à inserção competitiva das empresas na economia global, aproveitando todo o extenso potencial de crescimento da produção da Indústria brasileira.

É preciso definir as estratégias industriais que irão estimular o crescimento econômico, buscando o compromisso do setor público na implementação e execução dessas estratégias.

A estratégia industrial brasileira deve agir sobre as seguintes áreas principais:

#### a) Integração do mercado doméstico

O tamanho do mercado doméstico é um ativo o qual é reforçado pela expansão da classe média e pelo crescimento da renda nas regiões menos desenvolvidas do País. Projetos mais eficientes de infraestrutura e um melhor sistema de tributos e gastos poderão facilitar a integração desses novos mercados.

#### b) Internacionalização

Ações de apoio às exportações devem ser intensificadas, não apenas como recurso para expandir a demanda, mas como forma de estimular os ganhos de competitividade.

#### c) Inovação industrial

A inovação precisa tornar-se o centro das estratégias industriais, o que requer não apenas mais recursos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), mas, principalmente, investimento em capital humano. O fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação deve vir acompanhado de mecanismos redutores dos riscos associados à inovação.

## d) Projetos propulsores

Fatores indutores da atividade industrial merecem atenção especial. Novas oportunidades de investimento na cadeia do petróleo se abrem com o desafio de exploração de óleo e gás na camada de pré-sal da plataforma continental brasileira. As políticas públicas no setor habitacional estimulam o setor da construção civil.

Eventos esportivos de expressão – como a Copa do Mundo 2014 e a Olimpíada 2016 no Rio de Janeiro – geram perspectivas inéditas pela relevância e urgência de obras em setores estratégicos para o Brasil e suas maiores capitais, com reflexos na infraestrutura, nos transportes, na tecnologia, no turismo.

## e) Economia de baixo carbono

O Brasil deve construir uma estratégia voltada para o desenvolvimento de energia limpa, produção industrial e tecnologias, com baixa emissão de carbono.

**Construir as bases para a *Indústria que queremos e faremos* terá reflexos nas próximas décadas na escolha do *País que seremos e teremos***

## VIRANDO A PÁGINA: TRABALHAR PARA EVITAR O PASSADO

Entre 1980 e 2008, a renda *per capita* da população brasileira elevou-se de US\$ 8.500 para US\$ 10.466 (Paridade do Poder de Compra – PPP, preços de 2008).

No mesmo período, a renda *per capita* do Chile expandiu-se de US\$ 6.400 para US\$ 14.500. Na Coreia do Sul, esses números mais do que quadruplicaram, saltando de US\$ 6.000 para US\$ 27.700.

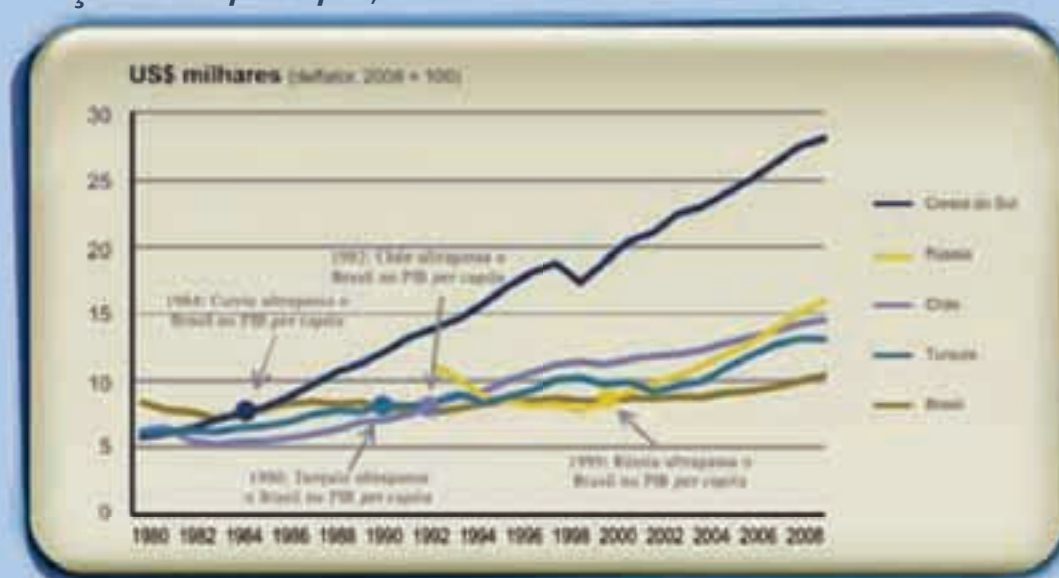
É extensa a lista de países que, assim como Chile e Coreia, ultrapassaram o Brasil em termos de renda ao longo das três últimas décadas. Entre eles, Uruguai, Turquia, Malásia, Bulgária e Romênia.

Em contrapartida, não há registro de nenhum país que estivesse com renda *per capita* igual ou superior à do Brasil em 1980 e que fosse ultrapassado pelo Brasil desde então.

### Baixo crescimento leva ao efeito ultrapassagem

Brasil vem perdendo posições no *ranking* de renda *per capita*.

#### Evolução do PIB *per capita*, PPC



Fonte: FMI

Nos últimos anos, a economia brasileira tem apresentado resultados melhores. Desde 2004, a renda *per capita* do brasileiro cresce a uma taxa média de 3,4%.

É um ritmo semelhante à expansão da renda chilena. Mostra-se bastante superior à taxa de crescimento verificada nas economias desenvolvidas, que é de 1,4%, e se aproxima do forte ritmo de expansão coreano, que gira em torno de 4%.

## **DESINDUSTRIALIZAÇÃO**

### **O que se pode afirmar e o que nos deve preocupar**

#### **O debate sobre desindustrialização cresceu em intensidade no Brasil**

Existem razões para preocupação, embora não se possa caracterizar a situação brasileira atual como um caso clássico de desindustrialização. A estabilização econômica dos anos 1990 e a superação da restrição externa na década atual – com o crescimento das exportações com base agroindustrial – criam condições que favorecem a valorização do câmbio e colocam, sob discussão, o papel da Indústria na estratégia de crescimento do País.

#### **Há um fato inquestionável: a Indústria brasileira reduziu sua participação no PIB nas últimas décadas**

De fato, desde meados dos anos 1970, houve perda de participação da indústria na economia. Os dados das Contas Nacionais (IBGE) sobrevalorizam, no entanto, essa queda ao mostrar que a parcela da indústria no PIB alcançou o máximo de 36% em 1985, para reduzir-se a menos de 16% na década atual. Essa queda na parcela da indústria no PIB é sobre-estimada devido a mudanças metodológicas nas Contas Nacionais que provocam descontinuidade nas séries – em especial na revisão de 1995 o IBGE não corrigiu os valores a preços correntes para os anos anteriores.

#### **Essa perda é significativamente menor quando se faz a avaliação com as séries expressas em preços constantes**

Feita a correção, conclui-se que a queda da parcela da indústria no PIB (ambos medidos a custo de fatores até 1994 e a preços básicos daí em diante) é muito menos acentuada do que se observava a partir dos dados não corrigidos, a maior parte da qual antes de 1993. De fato, chega-se em 2008 a uma participação de 23% ao invés dos 16%. É uma redução em relação aos 36% de 1985, mas muito menor do que antes.

#### **Os dados de emprego industrial e da formação de capital não apontam perda de vigor da indústria**

Muito ao contrário, após um ajuste nos anos 1990 – na esteira do processo de abertura comercial – o emprego industrial cresceu de forma vigorosa na década atual. Os dados mostram também que desde o fim dos anos 1990 cresce a importância da indústria (conceito Contas Nacionais) no investimento total. A PNAD mostra aumento da parcela do emprego industrial no emprego total de 12,8% para 14% entre 1992-93 e 2007-08. O investimento da indústria também aumentou. Passou de 14,4% do total da formação bruta de capital fixo para 20,1% entre 1996 e 2007.

## **Exceto pelos anos 2005-2008 (pré-crise), as perdas de peso da indústria sempre estiveram associadas a momentos de recessão e/ou crise externa**

A explicação para essas mudanças está no fato de que a Indústria brasileira é um setor que produz bens elásticos em relação à renda. Assim, a indústria tende a aumentar de peso na economia nas fases de prosperidade. O oposto ocorre nas fases de estagnação e/ou recessão.

### **A essa causa, soma-se um complexo conjunto de fatores e processos que inclui:**

- (a) ganhos de produtividade que conduzem à redução de custos (e de preços) e do valor da produção do setor comparativamente aos demais;
- (b) mudanças nos padrões de comércio, com parte da produção antes gerada nos países da OCDE sendo suprida por países em desenvolvimento caracterizados por vantagens competitivas, em geral associadas à utilização de mão de obra de baixo custo e a uma taxa de câmbio muito desvalorizada;
- (c) mudanças de preços relativos derivadas da introdução de novas tecnologias, economias de escala e especialização;
- (d) terceirização de atividades antes executadas no interior das fábricas, que faz com que o uso de mão de obra direta por unidade de produção industrial diminua (e contribua para elevar a produtividade).

### **A indústria retoma liderança no crescimento**

A Indústria brasileira retomou a liderança no crescimento na década atual, após perder proeminência na liderança do crescimento na década de 1980. Na década atual, os anos de expansão mais intensa do PIB – 2000 e 2004 – foram dominados pelo maior crescimento da indústria. Portanto, a indústria mantém dinamismo e condições de reassumir a liderança nesse processo no novo ciclo de crescimento.

### **O Brasil precisa controlar os riscos de desindustrialização**

Combater os riscos de desindustrialização e a ocorrência de “doença holandesa” – ou de um processo precoce de perda de importância relativa da indústria – deve ser parte primordial de uma estratégia de crescimento para o Brasil. As condições internacionais podem reforçar processos desse tipo. A melhor defesa é uma combinação de uma agenda de isonomia, de competitividade e uma política fiscal que reduza os incentivos para a valorização do real, ao lado do reforço de transformações microeconômicas que produzam um ambiente produtivo de maior eficiência.

## 2.2 ESTRATÉGIA 1: APROVEITAMENTO DO TAMANHO DO MERCADO BRASILEIRO

### Mercado interno passa a determinar o ritmo de crescimento

O mercado brasileiro é o décimo maior do mundo. Segundo avaliação dos executivos do *World Economic Forum*, em 2008, o Brasil tem potencial para chegar, muito rapidamente, entre os cinco primeiros, se mantiver o ritmo de expansão observado nesta década.

Esse é um ativo importante e que deve estar na base das estratégias industriais.

### O mercado brasileiro não é só grande, como está em franca expansão

O crescimento da economia dos últimos anos – inicialmente determinado pelo mercado externo – estimulou o crescimento do mercado doméstico, resultando em mais empresas e mais empregos, mais produção e mais renda. Entre 2003 e 2009 foram criados 8 milhões de empregos com carteira assinada e o salário médio do trabalhador expandiu-se aproximadamente 20%, já descontados os efeitos da inflação.

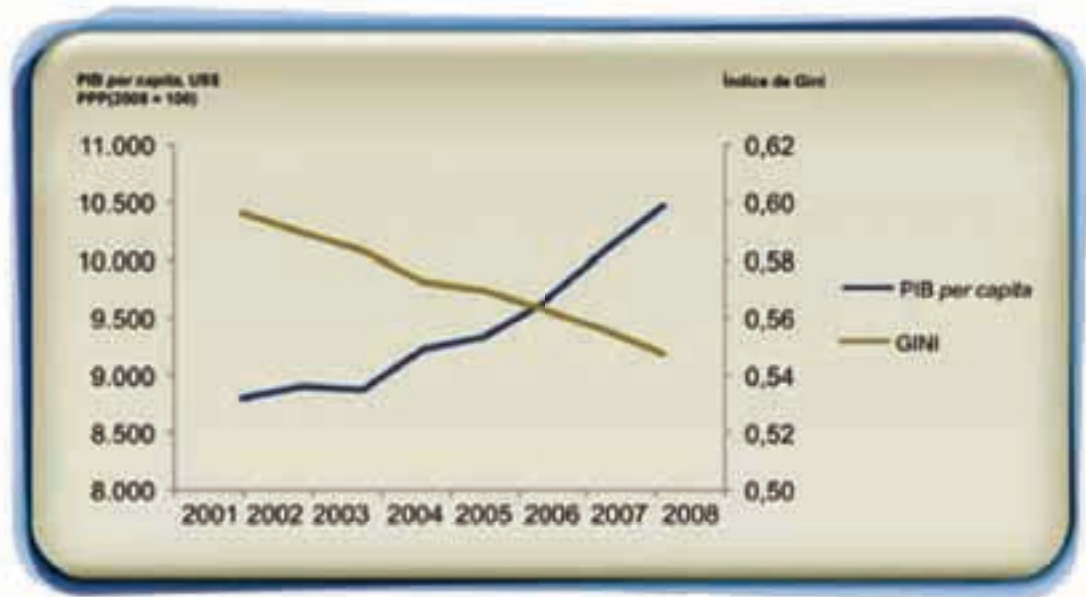
As classes alta e média, que representavam 55% da população em 2002, alcançaram cerca de 70% em 2009 (Centro de Pesquisas Sociais da FGV). Ou seja, nesse período, 32 milhões de brasileiros – o que equivale a quase uma Argentina ou metade da população da França – ingressaram nas classes alta e média. O principal fator dessa ascensão foi o aumento da renda do trabalho.

### O país menos desigual

Entre 2000 e 2008 a renda dos 10% mais pobres da população cresceu 72%. Em termos de comparação, o crescimento da renda dos pobres no Brasil é equivalente ao ritmo de expansão da renda na China. A renda dos 10% mais ricos também cresceu, embora em taxa menos expressiva (11%). A distribuição de renda no Brasil está menos desigual.

## Melhor dos mundos: crescimento com distribuição de renda

### PIB *per capita* e índice de Gini



Fonte: FMI e IPEA

PIB *per capita*  
acelera crescimento  
e desigualdade de  
renda cai

### Caem as desigualdades regionais

Há melhor distribuição de renda, também em termos regionais. Entre 2002 e 2007, o crescimento médio do PIB *per capita* da região Norte foi superior e o da região Nordeste empatou com o crescimento médio nacional. Houve expansão de 4,1% (Norte) e 3,2% (Nordeste), enquanto o Brasil cresceu à taxa de 3,1%.

O empreendedorismo e a consequente geração de emprego e renda do trabalho, e não apenas os programas assistenciais, são fatores fundamentais para impulsionar a renda nos estratos mais pobres da população, especialmente no Norte e Nordeste do País. Entre 2004 e 2007 o número de empresas no Brasil aumentou 9,5%, enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cresceu, respectivamente, 12,7%, 10,5% e 11,2%.

Tomando como exemplo o salário real pago por trabalhador na indústria, verifica-se um aumento significativamente maior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (em torno de 2,5%) que nas regiões Sul (1,8%) e Sudeste (1,9%).

Essa redução das disparidades regionais é uma condição importante para a superação das desigualdades sociais e interpessoais de renda e de qualidade de vida. É também fator adicional para o aumento do ritmo de crescimento econômico via aproveitamento das potencialidades de uma base de recursos diversificada e da ampliação do mercado doméstico.

## Mais renda, mais consumo

Essa é a razão que justifica o desempenho tão melhor das regiões Norte-Nordeste em relação ao centro-sul do Brasil, no que tange às vendas do comércio varejista.

A expansão do mercado para o eixo Norte-Nordeste é uma boa notícia. A formação de um mercado ampliado gera condições de competitividade a um conjunto de atividades – quer por sua base de recursos quer pela ampliação da escala de produção – e cria as bases para uma economia mais densa e dinâmica.

## Boom de consumo no eixo Norte-Nordeste

Os 12 Estados que tiveram melhor desempenho nas vendas ao varejo estão nas regiões Norte e Nordeste

**Volume de vendas no comércio varejista – 2000 a 2009 (%)**

UF	Taxa de crescimento médio anual
Maranhão	8,34
Rondônia	8,25
Piauí	7,95
Tocantins	6,97
Alagoas	6,68
Acre	6,56
Rio Grande do Norte	6,54
Sergipe	6,27
Amapá	6,25
Ceará	6,20
Amazonas	5,88
Paraíba	5,79
Brasil	4,24

Fonte: IBGE



## **DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

### **Amplia e integra mercados**

A redução das disparidades regionais e das desigualdades sociais é fator decisivo para a elevação do ritmo de crescimento econômico.

O aumento do mercado regional induz a instalação de novas empresas nas regiões menos desenvolvidas.

## **INTEGRAÇÃO NACIONAL**

### **O que é preciso fazer**

#### **Melhores políticas**

A prioridade das decisões governamentais deve ser dada à alocação de recursos públicos e à elaboração de políticas voltadas ao desenvolvimento, com o objetivo de promover o dinamismo das áreas de menor vigor econômico e de reforçar sua integração aos mercados nacional e internacional.

#### **Mais indústria**

O desafio de reduzir as disparidades de geração de riquezas passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de uma indústria dinâmica nas regiões mais pobres. A indústria é o setor com maior potencial para incorporação de novas tecnologias, o que impulsiona a produtividade geral da economia, arrastando neste movimento os demais setores produtivos.

#### **Fortalecimento da micro e pequena indústria**

Políticas com ênfase no desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) têm importante contribuição no desenvolvimento. O apoio ao crescimento de empreendimentos locais de micro ou pequeno porte reduz o desemprego e proporciona maior geração de renda nas microrregiões mais pobres do País.

#### **Setores dinâmicos integrados ao mundo**

A redução mais rápida das desigualdades espaciais de renda requer, entretanto, o desenvolvimento nessas regiões de setores industriais dinâmicos e inseridos nos mercados nacional e internacional. Essa necessidade está, portanto, ligada a empreendimentos com escala de produção superior àqueles que vêm sendo objeto dos APL.

### **Melhor infraestrutura e capital humano**

Este processo de transformação exige iniciativas em infraestrutura, obriga a melhor capacitação de recursos humanos, reclama medidas de comércio exterior e força a eliminação de distorções tributárias que, juntas, inibem a formação plena de um mercado integrado. Há vários projetos de infraestrutura em desenvolvimento ou previstos que poderão ter impactos importantes sobre as economias regionais, aumentando a sua articulação com os mercados doméstico e internacional.

### **Integração internacional**

A combinação de melhor infraestrutura com menores custos nessas regiões facilita e estimula o processo de integração internacional, abrindo vias de exportação em direção à Europa, às Américas e ao cinturão do Pacífico. A capacidade de aproveitar este ambiente dependerá, no entanto, da mobilização de instrumentos regionais voltados para o comércio exterior e na consistência de investimentos em educação e na base tecnológica.

## **2.3 ESTRATÉGIA 2: INSERÇÃO NO MERCADO INTERNACIONAL**

**Ampliar a participação do Brasil no comércio internacional exige instituições e regulação de classe mundial**

### **O Brasil crescerá mais e melhor com maior participação no comércio internacional**

As empresas exportadoras estão mais expostas à competição, tendem a ser mais inovadoras, internalizam padrões de competitividade no mercado doméstico e disseminam ganhos de produtividade.

### **As exportações de bens contribuem para o dinamismo da economia**

Há evidências de que os países que apresentaram taxas de crescimento elevadas no período recente experimentaram um rápido aumento de sua participação nas exportações mundiais de manufaturas.

## A exportação sintoniza o Brasil com o mundo e moderniza o País

O mercado externo é essencial para o desenvolvimento de setores modernos e intensivos em tecnologia. Ele garante escala de produção que permite diluir os elevados custos dos investimentos e contribui para a absorção de tecnologias de ponta, irradiando novos conhecimentos e avanços tecnológicos para os demais elos das cadeias produtivas. O caso do setor de aeronaves comerciais é ilustrativo.

**O Brasil tem dois desafios: aumentar a participação no comércio internacional de manufaturas e inserir-se nos elos de maior valor agregado das cadeias produtivas globais.**

**O que falta para chegar lá?** Dotar o País de instituições, regulações e infraestrutura de classe mundial.

A participação em cadeias globais de valor exige que as empresas possam contar com:

- **rapidez no desembaraço aduaneiro** dos insumos importados e dos produtos finais exportados;
- **custos, qualidade e tempos de transporte** competitivos com os que estão disponíveis em outros países;
- **tratamento tributário** compatível com as práticas internacionais;
- **acesso a crédito** de exportação a custos competitivos;
- **integração e uniformização administrativa entre os órgãos governamentais atuantes no comércio exterior;**
- **acesso aos mercados internacionais**, através de acordos comerciais e de ações de promoção comercial.

## Inovação e formação para avançar nos mercados de ponta

A inserção nos elos de maior valor agregado das cadeias globais exige investimento em inovação e educação. A diversificação da estrutura produtiva e das exportações é relevante, mas não é suficiente.

Para o País usufruir melhor os benefícios da inserção internacional deve procurar desempenhar as funções mais nobres nas cadeias de valor. E precisa articular as políticas de apoio à inovação e à competitividade com as políticas de comércio exterior, uma dimensão sempre presente nas experiências asiáticas.

## Investir no exterior é um passo importante no desenvolvimento industrial

A internacionalização da firma contribui para a captação de novas tecnologias para produtos e processos produtivos, aumenta as economias de escala, facilita o acesso a recursos naturais, gera desenvolvimento de novas competências e facilita a adequação de produtos às preferências dos consumidores de outros países.

## A tributação fecha as portas do mundo para o Brasil

Os principais obstáculos à internacionalização das empresas brasileiras estão centrados na elevada carga tributária imposta pelo País às empresas que têm subsidiárias no exterior. Além disso, o Brasil se ressentiu do reduzido número de acordos para evitar a dupla tributação que celebrou até hoje. O limitado acesso a financiamento para operações internacionais e a ausência de acordos internacionais de proteção dos investimentos brasileiros no exterior também representam entraves a esse processo.

## O Brasil beneficiou-se do crescimento dos fluxos de comércio e de investimentos internacionais na última década

O Brasil capturou o bônus da expansão da economia mundial. O resultado foi o crescimento elevado das exportações – que passaram de US\$ 60 bilhões, em 2002, para quase US\$ 200 bilhões, em 2008 – e uma presença produtiva crescente das empresas brasileiras em outros países. Nesse período, as exportações brasileiras registraram aumento em sua participação no comércio mundial, passando de 0,93%, em 2002, para 1,23%, em 2008.

As características desta expansão afetaram a composição das exportações. Os exportadores de produtos básicos aproveitaram o aumento da demanda internacional e expandiram suas vendas. Essas mudanças refletem, em boa medida, o efeito China sobre o comércio exterior brasileiro. Como resultado, a pauta de exportações brasileiras tornou-se mais concentrada, com o aumento da participação das *commodities*.

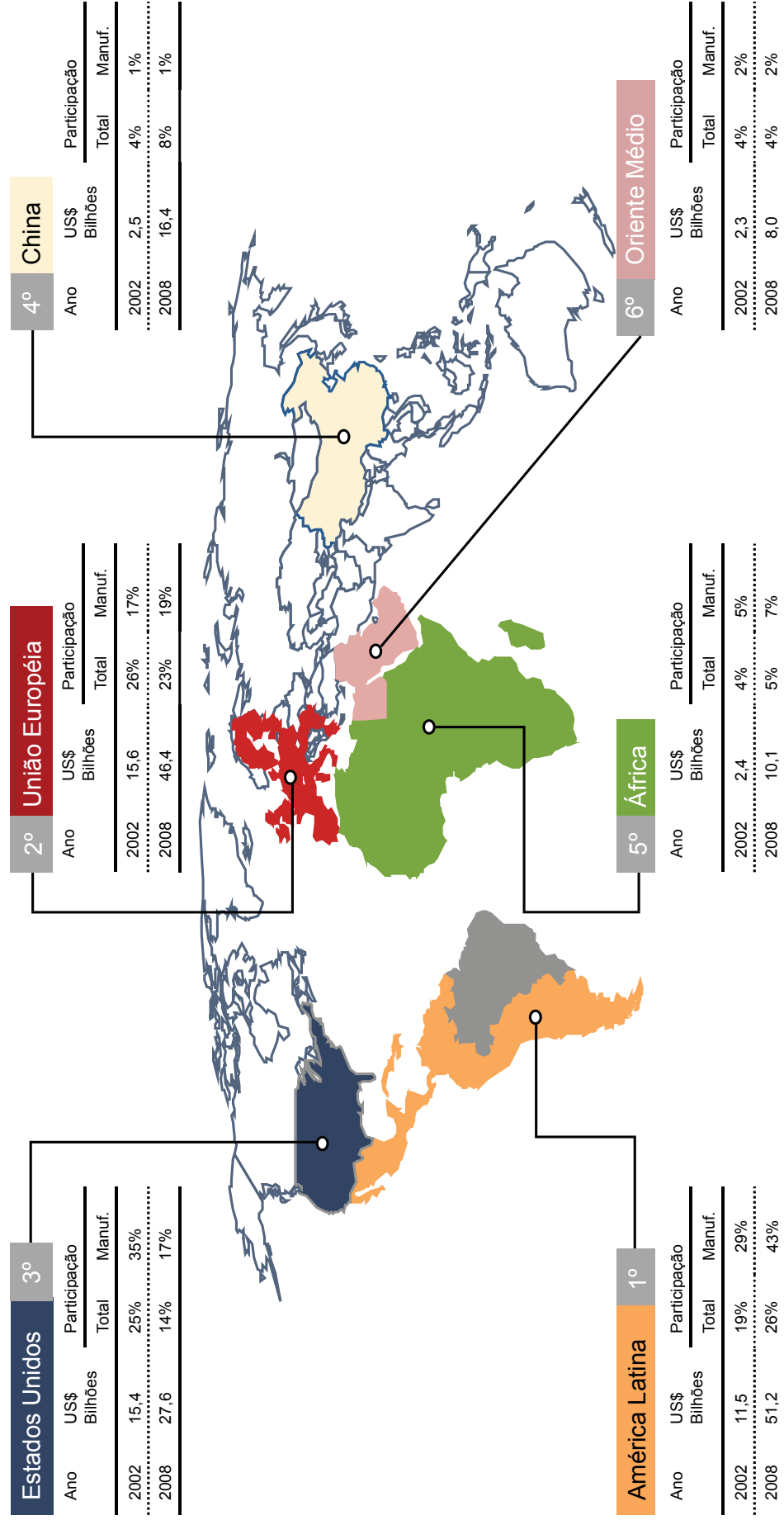
## O efeito China

A emergência da China no comércio internacional impacta a distribuição regional e a composição setorial das exportações brasileiras

### Exportações Brasileiras

### Principais mercados de destino

Segundo valor exportado, % da região no total exportado, % da região no total exportado de manufaturas



### Exportações Brasileiras

2002 US\$ 60,3 bilhões

2008 US\$ 197 bilhões

Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas da SECEX/MDIC.

## Um cenário internacional menos favorável nos próximos anos

Nos próximos anos, as empresas brasileiras enfrentarão um cenário internacional menos favorável. Uma pesquisa de 2010 da CNI, *Prioridades da Agenda Comercial*, revela que os empresários brasileiros esperam uma intensificação da concorrência nos mercados doméstico e exterior, além do aumento dos requisitos para ter êxito na competição internacional.

Nesse cenário, a competição internacional se tornará mais acirrada, as tensões e conflitos comerciais tenderão a aumentar e os riscos de um recrudescimento do protecionismo crescerão substancialmente.

A emergência da China como potência comercial de primeira grandeza e as preocupações crescentes, nos diferentes países, com temas como a mudança climática e a segurança energética e alimentar agregam complexidade ao cenário mundial com que se defrontarão as empresas brasileiras, nos próximos anos.

Em um ambiente internacional marcado por acirrada competição, será necessário **redobrar os esforços** para promover a contínua inserção das empresas brasileiras no comércio internacional.

## Enfrentar os problemas de competitividade é fundamental para o Brasil industrial exportador

A estratégia brasileira deve capturar as oportunidades que o *boom* de *commodities* gera, mas deve perseguir uma ação planejada e com foco no aumento da competitividade global do setor de bens e serviços comercializáveis.

O Brasil deve montar uma agenda de competitividade com objetivos claros e bem definidos e com um sistema que permita uma avaliação periódica da evolução.

## 2.4 ESTRATÉGIA 3: MAIS ÊNFASE EM INOVAÇÃO NAS EMPRESAS

**Dispêndio com Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) no Brasil precisa dobrar para alcançar países desenvolvidos**

### A inovação é determinante na produtividade da economia

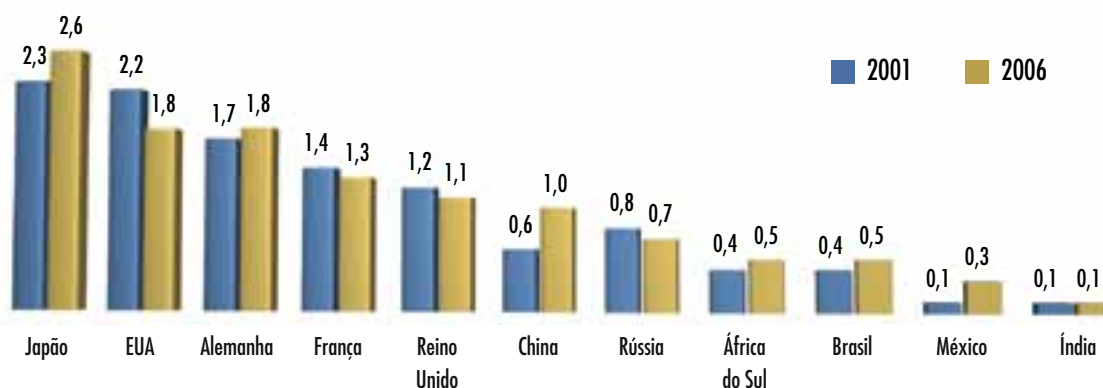
O perfil da produção, das exportações e do emprego de um país assim como a sustentação do crescimento e da competitividade das empresas dependem, cada vez mais, da capacidade de assimilar e de produzir inovações.

## O Brasil pode fazer mais

No *ranking* global de inovação, produzido pela Comunidade Europeia, o Brasil ocupa a 41ª posição entre os 47 países analisados. Está em melhor situação que o México, a Argentina e a Índia e relativamente próximo da China (33ª colocada), mas distante das principais economias mundiais.

O Brasil investe aproximadamente 1% do seu PNB em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Metade desse investimento é de responsabilidade do setor privado (0,5% do PNB). Na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o bloco mais desenvolvido e rico do mundo, essa participação do investimento em P&D do setor privado é três vezes maior.

Gasto privado em P&D em relação ao PNB (%)



Fonte: OCDE e MCT

Recursos investidos em P&D estão muito abaixo da média dos países desenvolvidos

## A estrutura industrial explica parte da diferença

Os setores industriais que mais investem em P&D, como no caso de material eletrônico e farmacêutico, têm participação menos relevante no Brasil do que em economias desenvolvidas. A maior parte da diferença entre investimentos em P&D privado no Brasil e nos demais países não decorre da estrutura produtiva, mas da intensidade do investimento. Ou seja, as empresas brasileiras aportam bem menos recursos, na comparação com empresas dos mesmos setores no restante do mundo.

## O apoio à P&D da empresa privada ainda é pequeno

No caso brasileiro, 67% de todo o apoio governamental ao gasto em P&D é resultante da Lei de Informática, que reduz o IPI dos bens de informática para torná-los competitivos com a produção da Zona Franca de Manaus. Não se trata,

portanto, de uma lei de incentivo à P&D, mas de uma resposta ao regime tributário específico da Zona Franca de Manaus.

## A Lei de Informática distorce a dimensão do apoio à P&D

Sem considerar os benefícios fiscais da Lei de Informática, o apoio direto e indireto à P&D no Brasil se reduz a preocupantes 0,05% do PNB. É um valor extremamente baixo para a realidade internacional, comparável apenas ao índice praticado no México.

Incentivo à  
inovação está  
vinculado à Lei  
de Informática

### Apoio governamental ao gasto privado em P&D em relação ao PNB - 2005 (%)

	Incentivos fiscais	Subvenções	Total
EUA	0,04	0,18	0,22
França	0,05	0,12	0,18
<b>Brasil (1)</b>	<b>0,14</b>	<b>0,02</b>	<b>0,16</b>
Japão	0,12	0,03	0,15
Reino Unido	0,05	0,09	0,14
Espanha	0,03	0,08	0,10
<b>Brasil (2)</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>	<b>0,05</b>
México	0,04	0,01	0,05

(1) dados do Brasil de 2007 com a Lei de Informática;

(2) dados do Brasil de 2007 sem a renúncia fiscal da Lei de Informática.

Fonte: OCDE

## O apoio do governo é decisivo para a inovação empresarial nos países da OCDE

A experiência dos países da OCDE revela que esse apoio é ainda muito mais relevante no caso de inovação tecnológica. Mas, mesmo com suporte público, não há chance de sucesso se as empresas não contemplarem a modernização em suas estratégias industriais.

## A inovação é uma contingência da competição por mercados

Economias abertas, voltadas para o mundo e que enfrentam a concorrência de bens importados, pressupõem empresas inovadoras.

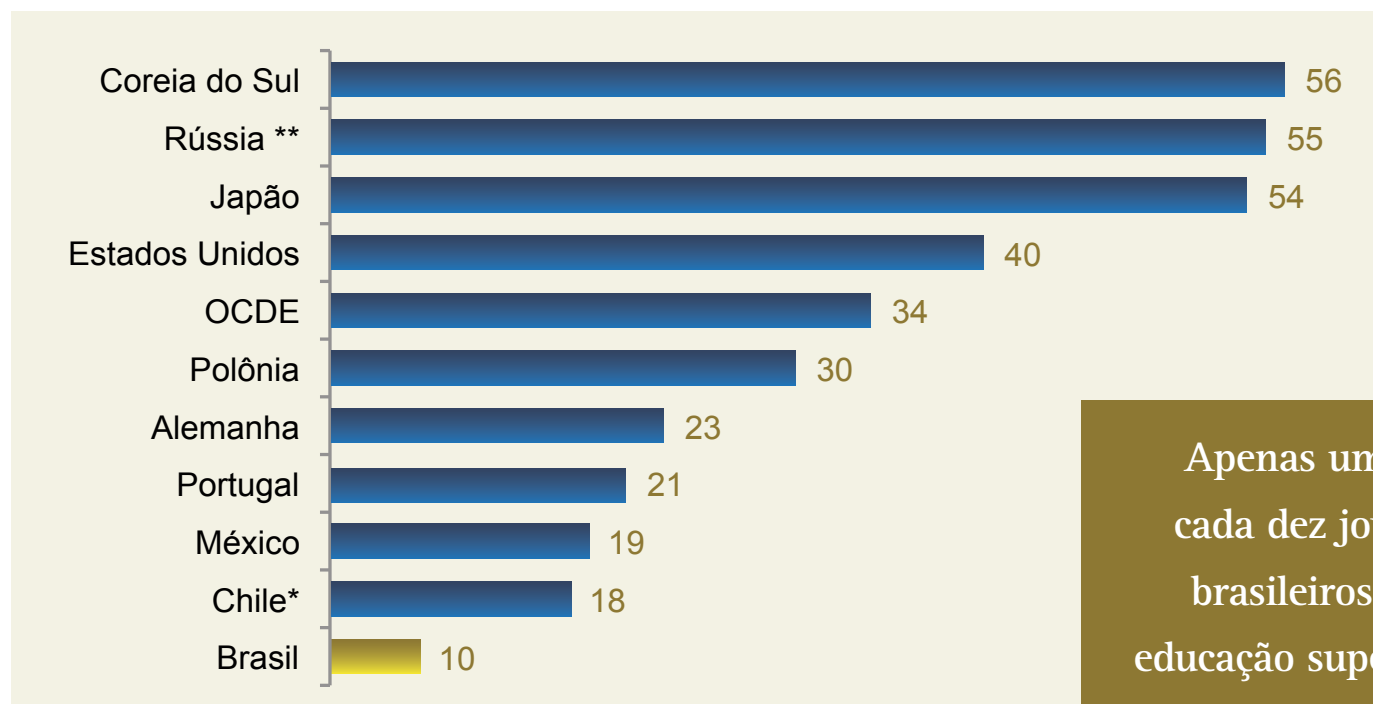


## Escolaridade e qualidade do ensino, dois fatores essenciais que limitam a inovação no Brasil

O acesso do País à “economia do conhecimento” depende, basicamente, de um fator: a melhoria na qualidade da educação. Um aumento dos gastos de P&D em relação ao PIB não seria, por exemplo, suficiente.

A baixa escolaridade superior no Brasil é um dos indicadores negativos que mais diferenciam o País no mundo. Entre a população com 25 a 34 anos, apenas 10% completaram a educação superior.

### População de 25 a 34 anos com educação superior – 2007 (%)



Fonte: OCDE

### Oferta de recursos humanos e inovação: um descompasso

Além da baixa oferta, existe um forte descompasso entre a população com educação superior e a política de estímulo à inovação. Apenas 10% dos egressos do nível superior têm formação em ciências e engenharia. Na China, esse percentual chega a 39%. Ademais, diferentemente dos países asiáticos, o percentual de egressos em ciências é maior que em engenharia.

Cenário pouco favorável à inovação: apenas um de cada 10 universitários no Brasil é cientista ou engenheiro

### Percentual de egressos em cursos de nível superior em ciências e engenharia em relação ao total de egressos - 2005 (%)

País	Ciências	Engenharia	Total
China	10,3	28,9	39,2
Alemanha	15,4	15,9	31,2
França	15,1	11,9	27,1
México	11,2	14,3	25,6
Japão	4,7	20,1	24,8
Rússia	8,2	16,6	24,8
Reino Unido	15,1	8,7	23,8
África do Sul	9,7	6,7	16,4
EUA	9,3	6,3	15,7
<b>Brasil</b>	<b>6,2</b>	<b>4,5</b>	<b>10,8</b>

Fonte: OCDE

## 2.5 ESTRATÉGIA 4: FOCO NOS GRANDES PROJETOS

**Pré-sal, casas populares e eventos esportivos estimulam investimento em infraestrutura e na atividade industrial**

Os próximos anos apresentam um conjunto inédito de eventos e fatores que devem impulsionar a atividade industrial no Brasil. A descoberta de grandes reservas de petróleo na camada de pré-sal da plataforma continental brasileira, os programas de habitação popular e eventos esportivos como a Copa do Mundo de Futebol (2014) e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro (2016) vão gerar um volume enorme de investimentos industriais e em infraestrutura.

## Investimentos superiores a R\$ 400 bilhões no Brasil

### Investimentos selecionados (R\$ bilhões)

Empreendimento	Investimento
Petróleo e gás (2009-2013)	157
Copa do mundo	105
Estádios/arenas	6
Mobilidade urbana	90
Aeroportos	9
Hotéis (300 novos hotéis / 86 mil leitos)	
Jogos olímpicos	30
Programas habitacionais	60
Trem de alta velocidade	36
Hidrelétricas	47
Santo Antônio	10
Jirau	9
Belo Monte	29

Fonte: Elaborado pela CNI com base em informações de Furnas, Eletrosul, Petrobrás e Sinicom

Copa do mundo, olimpíada, habitação e pré-sal abrem grandes oportunidades para a Indústria

## Pré-sal, uma oportunidade para o País e a Indústria

Com a exploração do pré-sal, a produção de petróleo aumentará consideravelmente, graças ao aumento potencial de mais de 100% nas reservas brasileiras conhecidas. Além do mais, boa parte do óleo produzido nessas reservas é do tipo médio-leve, de alto valor de mercado.

Variados segmentos industriais complementares precisarão ser acionados para movimentar a atividade de prospecção, exploração, transporte e comercialização do petróleo extraído do pré-sal: construção e operação naval, transporte e dutos, instrumentação, armazenagem e infraestrutura portuária são alguns deles. Os desafios tecnológicos passam por várias áreas – que vão desde nanotecnologia e materiais especiais até automação, dutos inteligentes, sensores especiais e engenharia submarina.

## É um desafio para a Indústria

O Brasil não possui, hoje, escala industrial suficiente para atender à demanda desses investimentos e o ritmo atual de investimentos está aquém do necessário para suprir as novas encomendas que serão geradas no futuro imediato. A Indústria brasileira precisa avançar em duas vertentes: de um lado, ampliar a escala de produção e, de outro, qualificar os recursos humanos e modernizar a engenharia nacional.

## A fronteira da indústria da construção

Os programas habitacionais sociais constituem outro eixo propulsor da atividade industrial brasileira, sobretudo da construção civil. Com a previsão da construção de 7 milhões de unidades habitacionais nos próximos 15 anos, somando mais de R\$ 60 bilhões em investimento, os desafios para a construção civil são consideráveis.

O déficit habitacional acima de 5,8 milhões de moradias (PNAD 2008) deve ser enfrentado com uma política de Estado que atue em várias frentes: perenidade de recursos, revitalização de áreas urbanas, métodos de edificação e tributação. Em um cenário que não atenda a essas premissas, o preço do terreno e custos de edificar poderão se elevar a ponto de dificultar os esforços na redução do déficit em habitação social.

Ainda não há garantia de oferta de terra urbanizada em quantidade suficiente para atender à demanda gerada pelos programas habitacionais. Com foco no desenvolvimento urbano, um amplo programa de revitalização das áreas degradadas em centros urbanos pode incorporar um enorme volume de edificações para uso residencial, sem necessidade de investimentos em infraestrutura em novas áreas.

Os métodos de edificação convencionais são insuficientes, o que constitui uma oportunidade para que o setor da construção civil se lance no campo da inovação e promova industrialização dos processos construtivos. Para isso, deve-se mudar a legislação tributária que hoje é onerosa para a construtora. Uma viga de concreto moldada *in loco*, por exemplo, é isenta da cobrança de ICMS. Se feita fora do canteiro de obra, a mesma viga fica sujeita à tributação.

## Eventos esportivos: garantia de investimentos

No espaço de dois anos, o Brasil será sede dos dois maiores acontecimentos esportivos do planeta: a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016.

Para a Olimpíada, os investimentos giram em torno de R\$ 30 bilhões. Já a Copa do Mundo apresenta uma estimativa de investimento na casa de R\$ 105 bilhões, dos quais R\$ 6 bilhões são direcionados para a construção ou modernização de estádios, gerando cerca de 20 mil empregos diretos, além de outros R\$ 9 bilhões para a ampliação e reforma de aeroportos e de mais R\$ 90 bilhões para infraestrutura urbana.

Esses investimentos estruturais nas cidades serão, provavelmente, os grandes legados positivos da Copa do Mundo e da Olimpíada. São previstos investimentos em mobilidade urbana – metrô, VLT (veículo leve sobre trilhos) e RBT (*rapid bus transit*, ou sistema de ônibus rápido) –, em readequação viária e em saneamento. A rede hoteleira também se beneficiará de vultosos investimentos. A perspectiva é que sejam construídos aproximadamente 300 hotéis, gerando 86 mil leitos nas cidades-sede.

## 2.6 ESTRATÉGIA 5: TRANSIÇÃO PARA A ECONOMIA DE BAIXO CARBONO

As mudanças do clima representam uma oportunidade para o desenvolvimento nacional

### A Indústria brasileira emite menos GEE que a média mundial

Nas economias industriais avançadas, a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) só pode ser obtida em escala apreciável pela redução de atividade econômica ou pela reconversão produtiva.

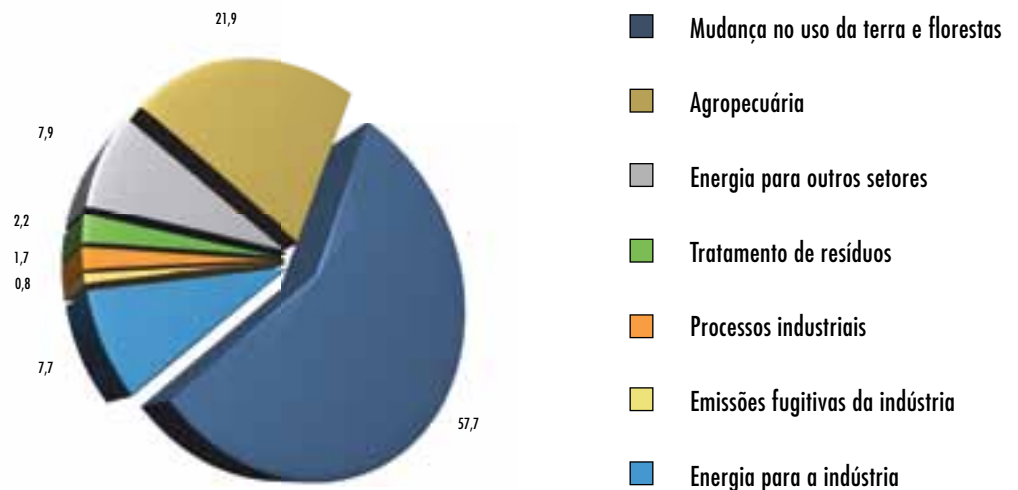
No Brasil, a indústria é responsável por uma parcela pequena das emissões de GEE e as reduções podem ser realizadas pela preservação das florestas.

Em 2005, o setor industrial brasileiro foi responsável por pouco mais de 10% das emissões de GEE contra 58% provocados por queimadas e desmatamento.

## Indústria no Brasil tem baixas emissões

Apenas 10,2% das emissões de GEE no País são gerados pela atividade industrial

Participação dos setores na emissão de GEE em percentagem do total de carbono equivalente – 2005 (%)



Fonte: MCT

## A matriz de energia do Brasil é uma das mais limpas do mundo

É especialmente limpa quando comparada aos países mais desenvolvidos e aos demais componentes dos BRICs.

## É um diferencial importante para o Brasil no comércio internacional

Os produtos exportados pelo Brasil causam uma proporção relativamente pequena de emissões de GEE, quando comparados com produtos similares de outros países. Ou seja, no comércio internacional o Brasil detém vantagens comparativas relativas a emissões de GEE que devem ser mais bem exploradas para elevar a produção e a exportação de bens industriais.

É fundamental que a matriz energética brasileira se mantenha mais limpa do que a de seus principais competidores. Isso será benéfico para a qualidade do meio ambiente e ainda mais proveitoso para a competitividade da Indústria brasileira.

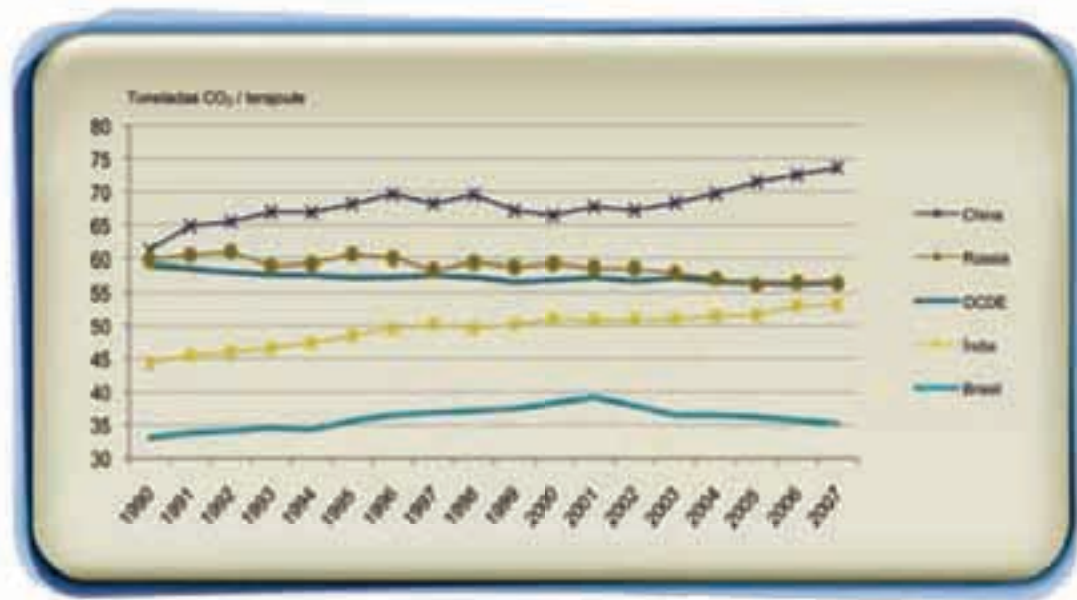
## Crescimento com sustentabilidade ambiental

Embora tenha ultrapassado a média internacional de consumo de energia por unidade de produto nos anos 2000, a economia brasileira permanece sensivelmente menos carbono-intensiva que a economia mundial.

Em 2005, segundo a Agência Internacional de Energia, a economia mundial emitiu 47 quilos de CO<sub>2</sub> em média para cada dólar de produto, uma quantidade 46% maior do que aquela necessária para produzir o mesmo dólar de produto no Brasil.

Em boa medida isso se deve ao fato de que a eletricidade consumida pela Indústria brasileira é gerada por fontes renováveis numa proporção de quase 80%, contra 23% da média mundial.

### CO<sub>2</sub>/ oferta primária de energia



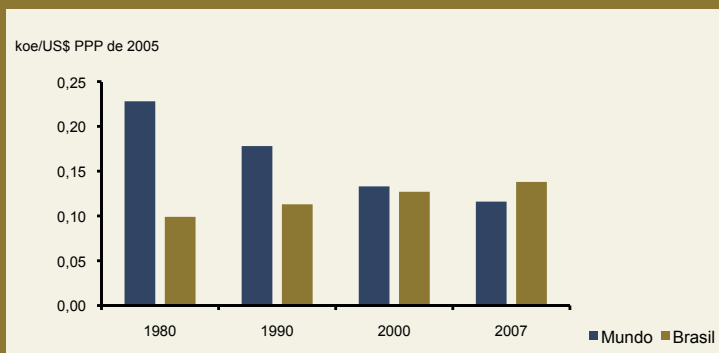
Nota: Oferta Primária de Energia = produção + importações – exportações + variação de estoques

Fonte: IEA (Internacional Energy Agency)

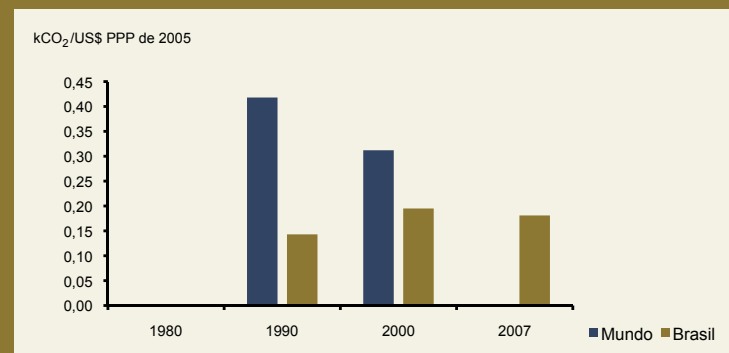
Emissão de CO<sub>2</sub> na geração de energia no Brasil é menos de  $\frac{2}{3}$  da emissão média dos países da OCDE

## A indústria no Brasil: mais intensiva em energia, mas emite menos GEE que a média mundial

### Intensidade energética



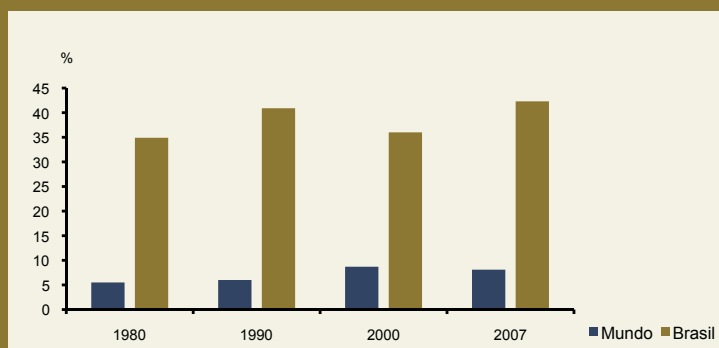
### Intensidade de carbono



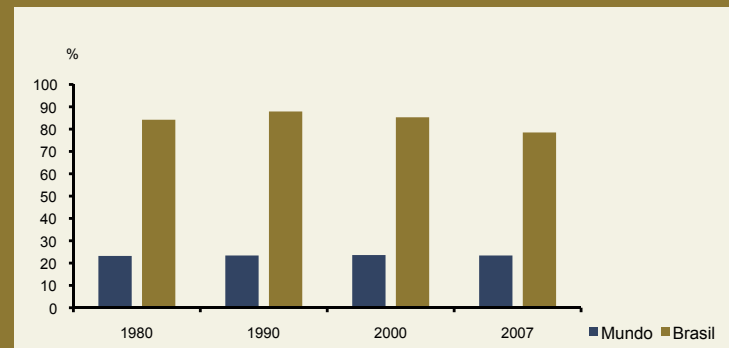
A Indústria brasileira já ultrapassou a média mundial de consumo de energia...

... mas, apesar disso, continua emitindo menos CO<sub>2</sub> do que a média mundial.

### Participação da biomassa no consumo de energia da indústria



### Participação de fontes renováveis na capacidade de geração de eletricidade



koe/US\$ PPP de 2005 = quilos de petróleo-equivalente por dólar PPP de 2005 de valor adicionado  
 kCO<sub>2</sub>/US\$ PPP de 2005 = quilos de dióxido de carbono-equivalente por dólar PPP de 2005 de valor adicionado  
 Fonte: Enerdata



## Etanol: vantagens e benefícios para o Brasil e o mundo

A liderança brasileira na produção de etanol, a partir da cana-de-açúcar, abre uma janela de oportunidades para as exportações do produto. E favorece, também, a venda de equipamentos e de serviços em várias regiões do mundo que se voltam para essa atividade.

O agravamento da poluição do ar nas grandes cidades e a elevação do preço do petróleo poderão – junto com as reações às mudanças climáticas – transformar o etanol em *commodity* de penetração mundial, beneficiando amplamente o meio ambiente e o Brasil.

O Brasil assume em situação privilegiada o desafio da economia de baixo carbono. Mais do que isso: dispõe de amplas condições para manter sua matriz energética limpa, sem perder a chance de tornar sua economia mais competitiva.

## Efeito estufa: os recursos do Brasil para reduzir a emissão de CO<sub>2</sub>

O País possui condições incomparáveis, no mundo, para realizar a mitigação dos GEE:

- **Energia hidrelétrica:** existem ainda 70% do potencial de geração hidrelétrica inexplorados no Brasil.
- **Bicombustíveis:** o País é o segundo maior produtor mundial de etanol e apresenta o maior potencial de oferta do produto. É detentor, neste campo, das melhores tecnologias de produção. A produção de biodiesel ainda apresenta baixa escala, mas possui um forte potencial de crescimento.
- **Energia nuclear:** é brasileira a sexta maior reserva de urânio e o País já domina a tecnologia de enriquecimento para uso em reatores de pesquisa. Ademais, 2/3 do território nacional permanece inexplorado quanto à presença do metal.
- **Energia solar:** o Brasil possui a maior extensão territorial em regiões tropicais, o que assegura a disponibilidade virtualmente ilimitada de radiação solar. Além da geração de eletricidade, existe um potencial importante de uso da energia solar no aquecimento residencial de água e em processos industriais nas indústrias de alimentos, química, têxtil e outras.

- **Energia eólica:** o potencial estimado dos ventos no País é da ordem de 143 GW, o equivalente à produção de dez usinas de Itaipu. Este total de energia eólica corresponde a um terço de todo o consumo brasileiro em 2008. É um recurso praticamente inexplorado pelo Brasil.

## **Eficiência energética: redução de perdas, mais competitividade**

Existe um grande potencial de redução de perdas dentro do próprio sistema de geração e distribuição de energia elétrica. A formação das “redes inteligentes”, já em curso em vários países, promete novos patamares de eficiência energética, permitindo uma interligação ótima entre as fontes tradicionais e as renováveis de nova geração.

Para o setor industrial, os investimentos na melhoria da eficiência energética serão uma frente importante de redução de GEE. Destacam-se os ganhos de eficiência nos processos de queima de combustíveis fósseis e a substituição por combustíveis de menor teor de carbono.

De forma complementar, há um conjunto de técnicas que podem ser mobilizadas para reduzir as emissões de GEE e ampliar a competitividade. A cogeração de energia e a substituição de combustíveis fósseis e de biomassa nativa pela biomassa renovável já ocorrem em setores como o de açúcar e álcool e de siderurgia.

O bagaço de cana representa hoje 27% do consumo total de energia no setor industrial, seguido da hidroeletricidade (17%) e de outras biomassas renováveis (16%). O gás natural, energético que entre os combustíveis fósseis apresenta o menor potencial de emissões, participa com 12% na matriz energética do setor em 2009. Este índice deve crescer, com a ampliação esperada da oferta de gás a partir do pré-sal.

## **Além da energia: um escopo mais amplo para a estratégia de baixo carbono**

A estratégia industrial brasileira para a economia do baixo carbono deve ir além da matriz energética. É fundamental o desenvolvimento de uma estratégia de captura de oportunidades nas áreas de bens de capital e de tecnologias.

## Mais pesquisa e inovação

A agenda de mudanças climáticas introduz uma nova fronteira de investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, em âmbito global. A transição para uma economia de baixo carbono terá impactos no desenvolvimento de novos materiais, equipamentos, padrões de consumo e *softwares*.

A Política Industrial e Tecnológica do Brasil deve ter este cenário como referência. O País terá que definir escolhas sobre quais capacidades precisará desenvolver para produzir novos bens ou inovações voltados para a produção de baixo carbono.

## A matriz limpa de energia não pode desmobilizar

O fato de o Brasil dispor de uma vantagem comparativa natural na produção de energia limpa não deve minimizar o esforço necessário para a captura de oportunidades desse novo ciclo de transformação global da Indústria. É fundamental agir para evitar que o bônus de hoje se transforme em fonte de inércia, desativando iniciativas que podem adaptar o Brasil ao que seria uma nova revolução industrial.

## O segredo: fazer a escolha certa

O principal desafio reside em fazer a escolha certa em termos de objetivos e de instrumentos. A política para a economia de baixo carbono deve ter como baliza a eficiência e a competitividade. Existe um amplo leque de instrumentos que podem ser mobilizados nas áreas de suporte tecnológico, financeiro e de tratamento fiscal, compatíveis com um sistema de política industrial em que o teste final é a competitividade.

Em um mundo de incertezas e de variadas apostas tecnológicas para a economia de baixo carbono, o País precisa estar preparado para fazer as opções corretas. Em alguns casos, o melhor será atuar como observador da evolução de tecnologias ainda não suficientemente testadas e que podem ter elevado risco comercial. Em outros, a opção poderá ser a de capturar a tecnologia via atração de investimentos diretos e participação na rede de *supply-chain*. Uma terceira e importante escolha será a decisão sobre que áreas desenvolver P&D, favorecendo a formação de recursos humanos e capacidade de produção.

A estratégia industrial para a economia de baixo carbono deve ter como referência:

- O desenvolvimento de opções de energia limpa na matriz energética;
- A adaptação, na forma de incentivos, dos instrumentos de política econômica (tributários e de financiamento);
- A conexão entre a evolução da matriz energética e a capacidade de desenvolvimento de uma rede de fornecedores de equipamentos e conhecimento;
- Uma opção consistente e sistêmica na busca da economia de baixo carbono por meio de incentivos positivos e com realizações de ganho para a economia nacional;
- Uma visão sobre tecnologias críticas de maior importância para as necessidades do País;
- O desenvolvimento da bioenergia;
- A atração de investimento direto estrangeiro para setores da economia de baixo carbono, com prioridade para a construção de parcerias com transferências tecnológicas;
- Prioridades de investimentos em ciência, tecnologia e formação de recursos humanos;
- Participação em redes globais de conhecimento;
- Fortalecimento dos instrumentos de suporte a inovação e P&D;
- Incentivo para uso crescente de instrumentos financeiros derivados dos acordos climáticos globais e mercados de créditos de carbono;
- Mobilização dos instrumentos de transferência de tecnologia derivados dos acordos internacionais de clima.



# 3 A AGENDA DE COMPETITIVIDADE

## 3.1 UM RETRATO COMPARATIVO DO BRASIL NO MUNDO

### O Brasil precisa correr mais rápido

A comparação do Brasil com países competidores mostra que há muito a ser feito para dar qualidade mundial ao ambiente em que as empresas operam. Numa lista de avaliação de nove itens de desempenho, o Brasil ocupa o **terço inferior** em seis deles.

Essa comparação foi feita a partir do comportamento econômico de treze países – África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Índia, México, Polônia e Rússia.

### A CNI examinou o potencial competitivo das empresas brasileiras, a partir de nove fatores:

1. Disponibilidade e custo de mão de obra;
2. Disponibilidade e custo de capital;
3. Nível tecnológico e capacidade de inovação;
4. Estrutura logística;
5. Carga tributária;
6. Ambiente macro e microeconômico;
7. Infraestrutura econômica;
8. Nível educacional da população;
9. Ambiente institucional do País.

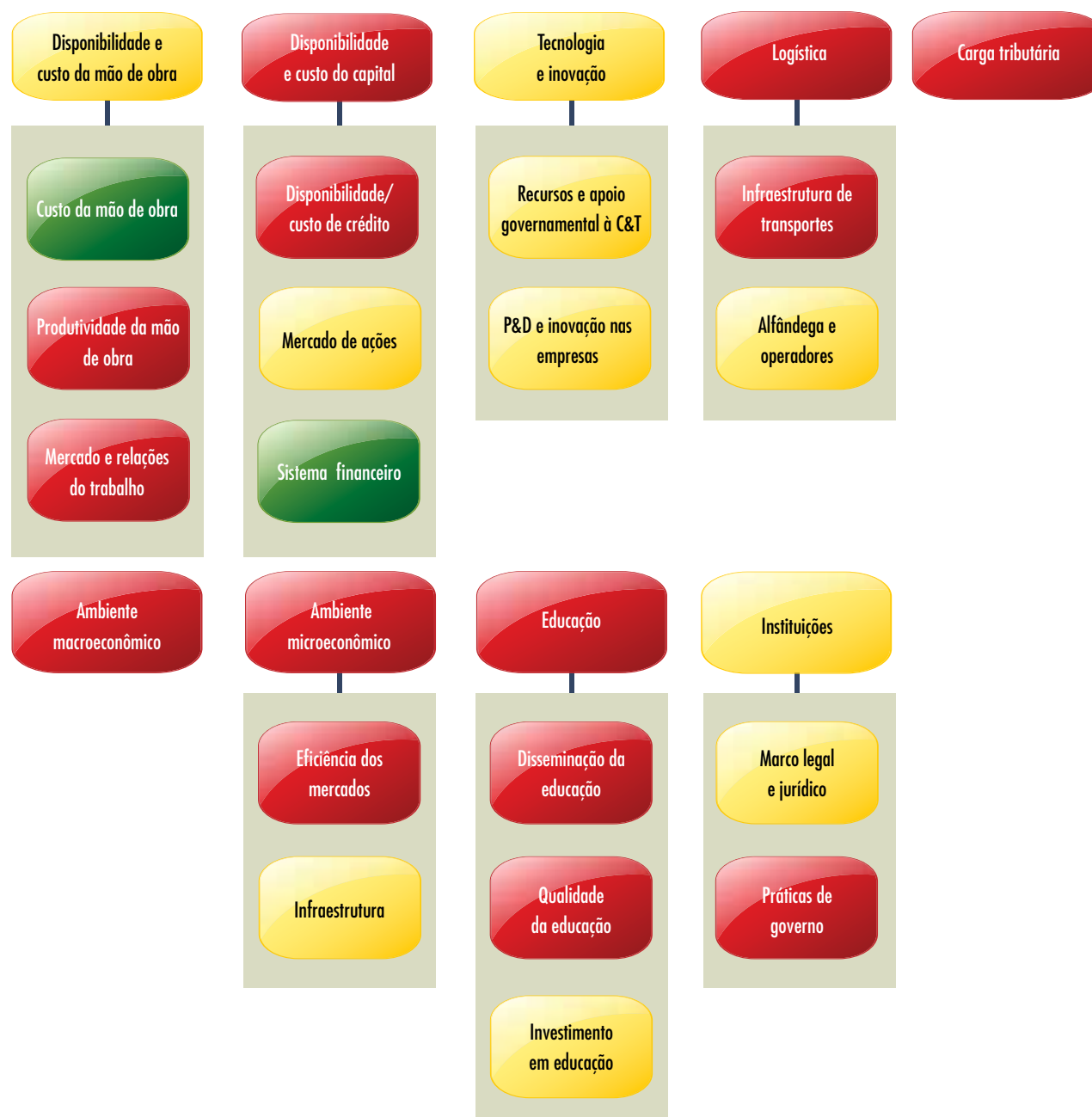
No relatório comparativo da CNI, os valores assumidos por 70 variáveis são agregados de modo a expressar o posicionamento do País segundo os nove fatores acima mencionados, referentes a outros 17 subfatores em que tais itens são detalhados.

O quadro aqui apresentado indica o posicionamento do Brasil nas ordenações relativas a cada um desses fatores e subfatores:

- a cor **verde** é utilizada quando o País está no terço de países com posição mais favorável (posições de 1 a 4);
- a cor **amarela**, quando no terço intermediário (posições de 5 a 10); e
- a cor **vermelha**, quando no terço inferior (posições 11 a 14).

## Competitividade

### A posição comparativa do Brasil



**Países considerados:** África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia, Espanha, Índia, México, Polônia e Rússia

**Legenda:** As cores das caixas ilustram a posição do Brasil no ranking dos 14 países. VERDE: Brasil situa-se acima da quinta posição; AMARELA: Brasil situa-se entre a quinta e a décima posição; VERMELHA: Brasil situa-se abaixo da décima posição.

**Fonte:** CNI.



## 3.2 ENFRENTANDO OS DESAFIOS DA COMPETITIVIDADE

### O Brasil enfrenta a agenda de competitividade com sentido de urgência

O estudo comparativo reforça o sentido de urgência no enfrentamento dos problemas de competitividade da economia brasileira.

A intensidade dos obstáculos a serem enfrentados emite um sinal sobre o potencial de crescimento da economia brasileira. Eles indicam crescimento contido e limitado pelo ambiente institucional.

A superação dessas barreiras poderá criar uma nova fonte de dinamismo e estabelecer as condições para um ciclo de crescimento sustentável.

### A Agenda CNI para a competitividade contempla 12 áreas de atuação:

1. **SEGURANÇA JURÍDICA;**
2. **MACROECONOMIA DO ALTO CRESCIMENTO;**
3. **TRIBUTAÇÃO E GASTO PÚBLICO;**
4. **FINANCIAMENTO;**
5. **RELAÇÕES DO TRABALHO;**
6. **INFRAESTRUTURA;**
7. **EDUCAÇÃO;**
8. **INOVAÇÃO;**
9. **COMÉRCIO EXTERIOR;**
10. **MEIO AMBIENTE;**
11. **BUROCRACIA;**
12. **MICRO E PEQUENA EMPRESA: UM CASO ESPECIAL.**



## 3.2.1 Segurança jurídica

A Indústria e o País precisam de regras claras para crescer.

### Investimento e insegurança são fenômenos que se repelem

A incerteza – seja ela institucional, política, pública, econômica ou jurídica – cria um ambiente negativo e improdutivo, que inibe a tomada de decisões e afugenta investimentos.

A insegurança gera custos e passivos imprevisíveis, retraindo capitais.

A segurança jurídica, princípio essencial do estado democrático de direito, pode ser sintetizada, na perspectiva empresarial, pela seguinte equação:

$$\begin{array}{c}
 \text{passado estável} \\
 + \\
 \text{previsibilidade das regras que regem o futuro} \\
 + \\
 \text{efetiva exigibilidade de direitos} \\
 = \\
 \text{PRESENTE DINÂMICO}
 \end{array}$$

A segurança jurídica é um dos fatores determinantes na tomada de decisões empresariais sobre investimentos em negócios, países ou regiões.

Tempo de maturação de investimentos e escala de recursos mobilizados para investir reforçam a demanda por segurança. As empresas mobilizam grande volume de recursos para a construção e instalação de plantas industriais, e para o desenvolvimento do capital humano e tecnológico, sujeitos a um longo processo de amadurecimento do retorno do capital e aos riscos inerentes à própria atividade, derivados da competição econômica global e de fatores econômicos, políticos e ambientais.

Em cenários dessa natureza, fenômenos externos ao processo produtivo, como a insegurança jurídica, acarretam desvantagens competitivas e provocam a perda de mercados.

O Estado, como produtor, executor, aplicador e garantidor do ordenamento jurídico, é o ator que mais concorre para um cenário de segurança ou de insegurança jurídica, em especial por meio das ações de seus braços de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário.

### **A insegurança jurídica pode ter várias origens:**

1. Proliferação de normas e alterações constantes;
2. Ausência de normas sobre matérias sensíveis;
3. Justaposição de normas dos diversos níveis federativos;
4. Edições de normas inconstitucionais;
5. Uso rotineiro, sem relevância ou urgência, de Medidas Provisórias;
6. Ameaças ao princípio da propriedade privada;
7. Demora na solução das demandas judiciais, inclusive naquelas de competência originária do STF, tais como ADI, ADC e ADPF;
8. Mudanças contínuas e bruscas na jurisprudência dos tribunais;
9. Decisões judiciais que desconsideram leis vigentes, a pretexto de dar máxima eficácia a princípios constitucionais;
10. Decisões judiciais que criam normas, como se o Judiciário fosse legislador positivo;
11. Normas do executivo que ultrapassam o seu limite regulamentar a exemplo de diversas partes do decreto contendo o PNDH.

Em relação ao item 8, os princípios conformam o norte permanente da sociedade. Mas o sistema de direito positivista e da democracia representativa, como no caso brasileiro, prevê que são as regras elaboradas pelo legislador que traduzem a concreta dimensão dos princípios observada pela sociedade em determinado momento.

Quanto ao item 9, essas posturas, além da repercussão nas questões pertinentes à separação dos poderes, à ausência de representatividade do juiz e à falta de múnus legislativo, têm um sério agravante. Se o legislador ordinário legisla para o futuro, os atos jurisdicionais exercem sempre efeitos retroativos, alcançando fatos passados ainda não prescritos.

### **Os sinais de evolução são, ainda, insuficientes**

Os governos têm procurado dotar suas administrações de maior eficácia e transparência, utilizando-se inclusive das ferramentas da tecnologia de comunicação e informação. O Judiciário, a partir do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desenvolve esforços para aprimorar a gestão e a oferta de justiça, inclusive com a adoção de planejamento estratégico.

Não se pode deixar de reconhecer, também, que o Congresso Nacional introduziu importantes institutos de aperfeiçoamento jurídico na legislação brasileira – tais como a súmula vinculante, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a relevância da questão geral no recurso extraordinário, a denúncia do “efeito repetitivo” nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a própria criação do CNJ.

## A AGENDA

Há várias iniciativas que podem concorrer para maior segurança jurídica:

- a) Reforma política que confira estabilidade ao sistema partidário brasileiro, o que permitirá um processo legislativo mais profícuo;
- b) Edição de normas complementares que venham assegurar os direitos previstos na Constituição;
- c) Restrição do uso de medidas provisórias aos casos de efetiva relevância e urgência, e sobre matéria específica, afastando sua aplicação para os casos de criação e majoração de tributos;
- d) Resposta pronta e eficaz do Estado às ameaças à propriedade privada, direito essencial ao estado democrático de direito;
- e) Respeito ao princípio da separação dos poderes, sem prejuízo da indispensável harmonia entre eles;
- f) Aprofundamento das mudanças na gestão do Judiciário, sem perder de vista o princípio da legalidade, que dá alicerce ao sistema do positivismo do direito brasileiro;
- g) Estímulo do poder público às formas alternativas de solução de conflitos (arbitragem, mediação, câmaras de conciliação);
- h) Fixação em lei de prazos razoáveis para o julgamento das ações de controle concentrado.



## 3.2.2 Macroeconomia do alto crescimento

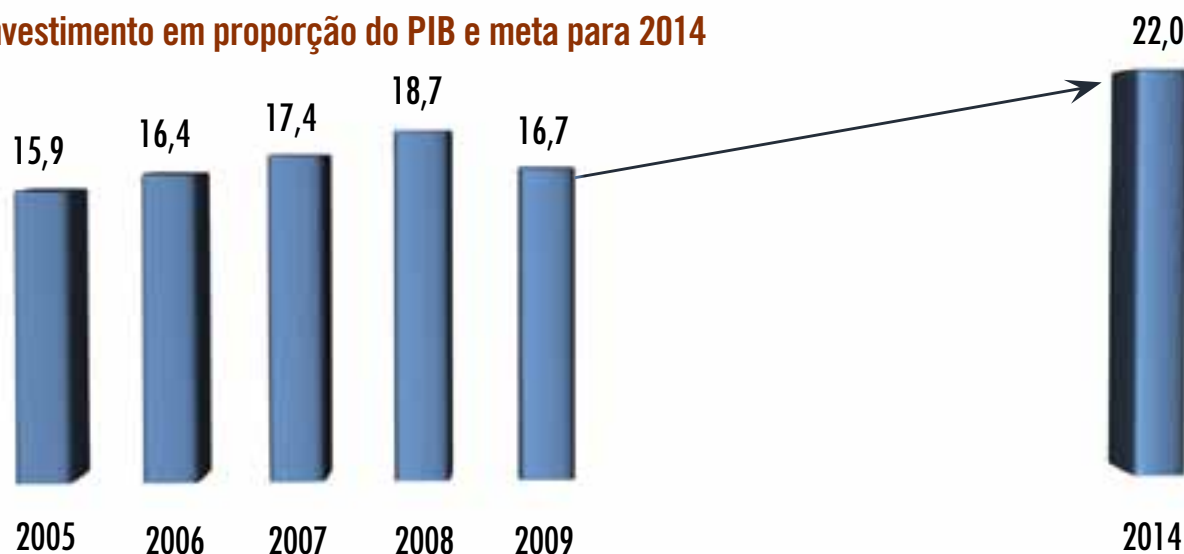
### A chave do crescimento: mais investimento

A gestão macroeconômica tem um desafio: criar condições para a elevação da taxa de investimento da economia.

O aproveitamento de condições externas favoráveis possibilita viabilizar ciclos de crescimento sem elevação substancial da taxa de investimento por um prazo limitado. A aceleração permanente do ritmo de crescimento depende, no entanto, do aumento da taxa de investimento da economia.

O ritmo de crescimento do ciclo 2004-2008 (4,8% ao ano, a taxa média de crescimento do PIB) foi compatível com uma taxa de investimento da ordem de 17% do PIB. A elevação desse ritmo para 5,5% ao ano exigirá um aumento correspondente na taxa de investimento para um patamar em torno de 22% do PIB.

#### Investimento em proporção do PIB e meta para 2014



Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas do IBGE.

### Para crescer é preciso mudar a estratégia da economia

Atingir o objetivo do crescimento requer mudança nos pesos relativos dos instrumentos de política econômica. A atual equação macroeconômica tem um viés que reduz o crescimento potencial da economia, ao penalizar o setor privado.

A desejável busca da estabilidade no Brasil está assentada em uma estratégia que amplifica o peso da política monetária por não contar com a necessária contribuição da política fiscal.

A natureza do ajuste fiscal simplista – maior tributação e controle dos investimentos – termina por criar um círculo perverso para o setor privado.

## **O problema da baixa poupança**

O aumento de quatro a cinco pontos percentuais na taxa de investimento exige uma contrapartida na maior disponibilidade de poupança para seu financiamento. O Brasil tem uma baixa taxa de poupança doméstica comparativamente à dos demais países emergentes, que mostram maior crescimento.

A taxa média da década, no período 2000-2009, foi de apenas 16,2% do PIB. Ainda que no recente ciclo de crescimento a taxa de poupança doméstica tenha se elevado, aproximando-se da taxa de investimento, ela se mostra aquém do índice necessário para financiar o salto de investimento e promover o aumento do ritmo potencial de crescimento.

## **Os limites ao uso da poupança externa**

É possível atrair poupança externa para financiar o aumento do investimento. Isso, em termos macroeconômicos, significa geração de déficits em conta corrente. Mas existem limites à utilização da poupança externa para não pôr em risco o equilíbrio macroeconômico de longo prazo.

Para aumentar o ritmo de crescimento é imprescindível elevar a capacidade doméstica de poupança.

## **Os desafios macroeconômicos:**

- Elevar a taxa de crescimento potencial da economia para 5,5% ao ano no período 2011-2014;
- Aumentar gradualmente a taxa de investimento em proporção do PIB para 22% em 2014;
- Preservar e aprimorar as condições fundamentais à continuidade do alto crescimento e da ampliação do mercado doméstico de consumo.



## O aumento da poupança doméstica

O aumento da poupança doméstica tem duas origens possíveis: o setor privado e o setor público. Em função de características estruturais da economia brasileira, existem limitações em ambos os segmentos para a elevação da poupança interna no País.

### A baixa poupança pública

A capacidade de poupança do setor público manteve-se em níveis extremamente reduzidos nas últimas décadas, a despeito do forte crescimento da carga tributária – que aumentou dez pontos percentuais nos últimos quinze anos.

O incremento na arrecadação de tributos foi comprometido com o forte crescimento dos gastos correntes, que se expandiram bem mais que o crescimento do PIB, e não foram canalizados para o aumento da taxa de investimento.

A geração de saldos correntes superavitários é fundamental para a expansão do investimento público. Isso requer a imposição de limites à expansão do gasto corrente do Governo, que não poderia crescer mais rapidamente que o PIB.

As alternativas para o aumento da capacidade de inversão do setor público – endividamento, tributação ou monetização do déficit público – teriam como consequência a fragilização dos fundamentos da economia e a perda da estabilidade, situação que comprometeria as bases do maior crescimento.

### A poupança privada

A taxa de poupança privada se mostra reduzida na comparação com a dos países emergentes, notadamente os asiáticos. Há razões estruturais e culturais que dificultam sua elevação de forma expressiva no curto prazo.

A existência de um sistema de previdência social universal, e de certo modo generoso, inibe as decisões privadas de poupança para financiar o período de futura inatividade.

O sistema previdenciário público não contribui para o aumento da poupança agregada, por ser deficitário. O aumento da poupança voluntária das famílias demandaria mudanças culturais e comportamentais, com efeitos apenas no médio prazo.

## **Três âncoras da estabilidade**

O equilíbrio macroeconômico da última década foi ancorado em três sólidos pilares: equilíbrio fiscal (superávit primário), política monetária (meta de inflação) e câmbio flexível. Essa combinação, que se caracterizou mais pelo pragmatismo do que por posturas dogmáticas, foi bem-sucedida.

## **É indispensável promover ajustes**

O passado recente ensina: não é necessário reinventar a política macroeconômica. Mas é indispensável promover ajustes e aperfeiçoamentos na busca de uma gestão equilibrada das três vertentes – fiscal, monetária e cambial. Deve-se respeitar a interdependência dos instrumentos e deve-se buscar a coerência entre as metas, de modo a manter a estabilidade e promover o ambiente institucional favorável ao crescimento.

## **A carga do desequilíbrio sobre o setor privado**

A combinação de uma política fiscal expansionista como a atual – com forte aumento de gastos, mesmo na presença de elevado superávit primário – com uma política monetária contracionista significam a transferência de todo o ônus do ajuste para o setor privado.

A manutenção do equilíbrio macroeconômico exige a adoção de políticas monetárias e fiscais coordenadas.

## **As implicações para o crescimento**

O aperto monetário, conjugado à elevação da carga tributária, reduz a capacidade de investimento das empresas e de consumo das famílias, favorecendo o aumento de gastos públicos.

O dano ao crescimento é ainda mais grave, pois a elevação de gastos ocorre nas despesas de custeio, que não aumentam a capacidade de crescimento potencial da economia.

## **O controle nos gastos suaviza a gestão monetária**

É necessário imprimir maior coerência à política macroeconômica, com a contenção de gastos públicos, para viabilizar a menor intensidade da política monetária.

Sem a contribuição fiscal à adequação da demanda agregada ao crescimento da oferta, o ônus do ajuste é integralmente transmitido ao setor privado e ao nível de investimento, com danos ao processo de crescimento.

## **A GESTÃO FISCAL**

### **Abrir espaço para o investimento público**

A adoção de um regime fiscal comprometido com o equilíbrio das contas públicas é condição básica da estabilidade com crescimento. A utilização de metas é fundamental para o adequado controle e monitoramento do regime fiscal.

O objetivo deve ser a contenção do gasto público corrente, por meio de limites ao seu crescimento, de modo a gerar espaço para maior capacidade de investimento público sem fragilizar as bases da estabilidade. O esforço nessa direção melhora os indicadores de solvência do setor público e, em decorrência, alivia a pressão sobre a taxa de juros.

O gerenciamento eficaz dos gastos públicos é condição indispensável para a formação de um ciclo virtuoso de crescimento. A melhor utilização dos recursos tributários, com aumento da produtividade e eficiência dos programas públicos, aumenta a produtividade da economia como um todo, gera estabilidade e eleva o crescimento.

## **A GESTÃO MONETÁRIA**

### **O objetivo principal é o controle da inflação**

A função primordial da autoridade monetária é assegurar a estabilidade da moeda e dos preços.

A política monetária tem maior poder, no curto prazo, para eliminar eventuais pressões inflacionárias existentes nos mercados. Por seu impacto direto sobre a demanda agregada, de consumo e investimento privados, é o instrumento tradicional de controle sobre a inflação no curto prazo.

## **A política monetária depende de uma boa política fiscal**

A política monetária tem limitações para assegurar, ao mesmo tempo, inflação reduzida e alto crescimento. Por sua natureza, ela atinge apenas a demanda privada e não alcança os gastos públicos primários, que no Brasil representam mais de 1/3 da demanda global.

Para ter eficácia – com baixo custo sobre a atividade produtiva privada –, a política monetária necessita ser compatibilizada com a política fiscal.

A contenção dos gastos públicos daria maior coerência à política macroeconômica. Para minimizar os custos sociais da política monetária, é ainda indispensável melhorar sua eficácia e aprimorar o regime de metas.

## **A QUESTÃO CAMBIAL**

### **Juros altos valorizam câmbio**

O equilíbrio da relação câmbio-juros é fundamental para a operação adequada da atividade privada.

O regime de câmbio flexível mostrou ser o mais adequado para a economia brasileira. É o sistema que vigora na maioria dos países e permite acomodar com menor custo os choques externos que se abatem sobre a economia doméstica.

A permanência de taxas de juros elevadas é fonte de valorização da moeda e prejudicial à rentabilidade das vendas externas, com impactos nas decisões de investimento.

### **A força que enfraquece**

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

É imperativo limitar esse processo, ao desmontar mecanismos e incentivos que propiciam a valorização exagerada do real, como a diferença do custo do capital no Brasil e no exterior.

## A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E O CRESCIMENTO:

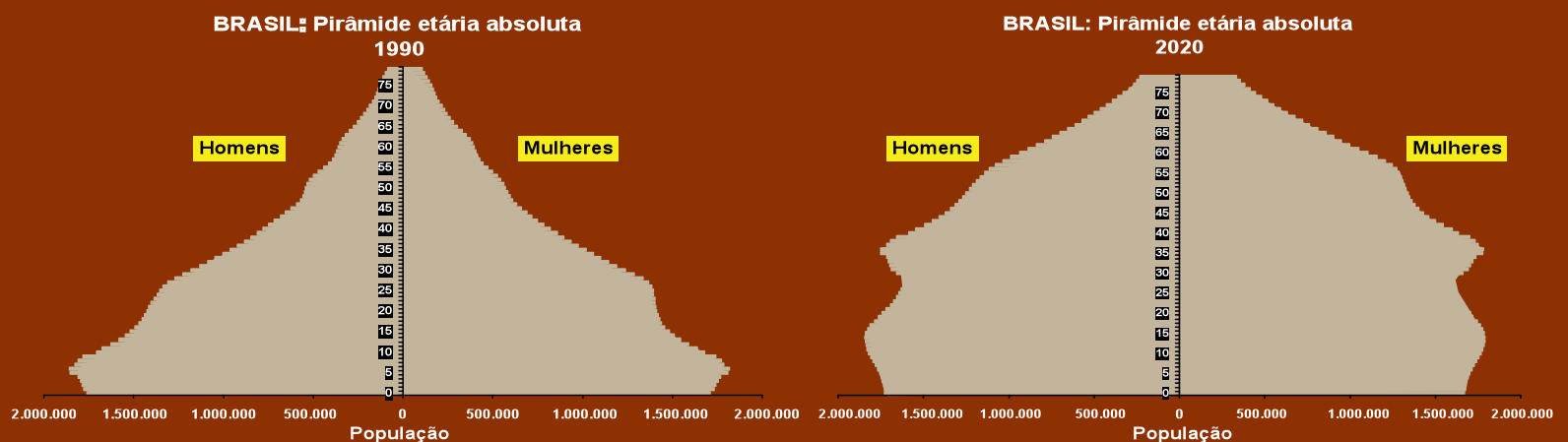
### A mudança na pirâmide populacional

#### O perfil demográfico do Brasil transformou-se rapidamente nas últimas décadas

A forte queda na taxa de fertilidade – atualmente inferior a dois filhos por mulher adulta – e o aumento da expectativa de vida, com a melhora das condições socioeconômicas, alteraram a estrutura etária da população.

O País predominantemente jovem dos anos 1970 mudou para uma estrutura demográfica semelhante a de economias maduras, de nível de renda bem mais elevado que o nosso, com o crescimento relativo da parcela da população idosa.

Esse processo gera, de um lado, maiores oportunidades de crescimento, com o aumento da proporção da população em idade economicamente ativa. De outro, impõe novos desafios para as políticas públicas, como a maior necessidade de qualificação da mão de obra e a maior demanda por serviços de saúde e benefícios previdenciários.



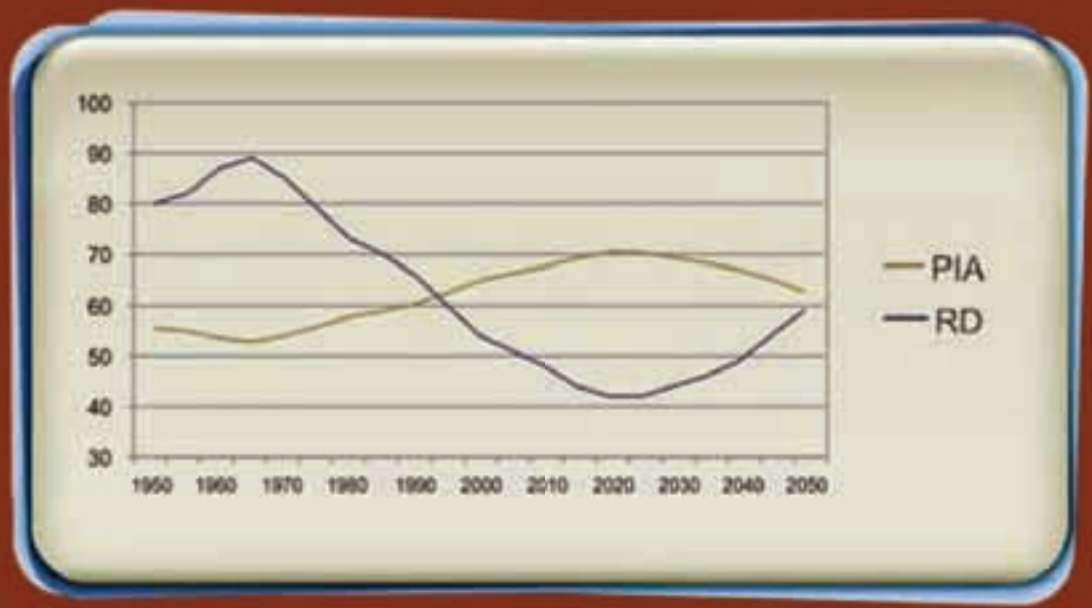
### Um ciclo virtuoso para o Brasil nos próximos 45 anos

#### O Brasil entrou num período denominado “Janela de Oportunidade Demográfica”

Ela ficará aberta até 2055. Basicamente, essa “janela” significa que a proporção entre a população dependente (crianças, jovens e idosos) e a população em idade ativa (PIA) é menor do que a proporção da PIA sobre a população total. Essa proporção é denominada “Razão de Dependência”. Durante as próximas quatro décadas, a PIA irá aumentar, enquanto a população dependente sofrerá uma diminuição.

O peso da população dependente sobre a população em idade ativa estará em seus menores níveis, no Brasil, nas próximas décadas. O aumento da população ativa gera uma capacidade produtiva – um “bônus demográfico” – que favorece o crescimento.

### Razão de dependência e PIA (%)



Fonte: World Population Prospects (ONU)

## As consequências do bônus demográfico para as políticas públicas

### O bônus demográfico dinamiza a economia e alavanca a mão de obra

Para que esse potencial seja plenamente aproveitado é imprescindível intensificar os investimentos em educação e em qualificação profissional. A dinâmica populacional passa a exigir melhoria substantiva da política educacional e, proporcionalmente, menor aumento quantitativo.

Se as políticas educacionais e de qualificação nos próximos anos forem efetivas, o Brasil contará, nas próximas décadas, com um nível de acumulação de capital humano ímpar na história do País – uma força de trabalho mais experiente, mais qualificada e com melhores índices de produtividade.

### As pressões por gastos fiscais se agravam com o aumento da população idosa

O País gasta, hoje, 11,5% do PIB com previdência, enquanto Bélgica e Espanha despendem 12,5% de sua riqueza com a seguridade. A diferença fundamental é que esses países possuem 22% de sua população acima de 60 anos, enquanto no Brasil essa proporção é de apenas 9%.

Com o envelhecimento populacional, a perspectiva é que esse problema se agrave. A relação contribuinte/beneficiário, que representa o critério de sustentação da previdência, encontra-se no patamar de 1,88 – que significa que precisamos de dois trabalhadores ativos para manter cada aposentado.

Em consequência, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que até 1996 apresentava superávits, agora gera déficit de 1,93% do PIB (dados de 2005).

Os gastos com saúde também tendem a aumentar com o envelhecimento da população. Não apenas em termos de aumento quantitativo, como no perfil do atendimento. Uma população idosa exige cuidados maiores, por período de tempo mais prolongado e com tratamento médico que tende a se sofisticar – o que implica em maior custo.

## A AGENDA

- a) Aumentar a capacidade de poupança do setor público pela imposição de limites ao crescimento dos gastos correntes inferiores à expansão do PIB;
- b) Implementar um Programa de Modernização da Gestão Pública para aumentar a eficiência na aplicação dos recursos, de modo a oferecer os mesmos serviços com menos recursos tributários;
- c) Reformar o Regime Geral de Previdência Social, de modo a reduzir sua necessidade de financiamento e elevar a capacidade do sistema de gerar poupança;
- d) Promover o aumento da poupança das famílias por meio de estímulo ao mercado de capitais e de mecanismos de previdência complementar;
- e) Manter fundamentos macroeconômicos sólidos, de modo a assegurar a capacidade de atrair poupança externa de longo prazo.





### 3.2.3 Tributação e gasto público

#### O sistema tributário restringe o crescimento

O sistema tributário brasileiro é um fator de restrição ao crescimento econômico mais acelerado. É eficiente para arrecadar, mas à custa de disfunções que não estão presentes em outros sistemas tributários. Esses problemas são agravados pela elevada carga tributária.

É preciso reformar o sistema tributário de modo que as novas regras se convertam em instrumento para a promoção do crescimento econômico.

Enquanto uma ampla reforma do sistema tributário não for viabilizada, torna-se necessária a realização de correções pontuais nas regras atuais para reduzir os efeitos negativos sobre o crescimento da economia.

#### Efeitos negativos do sistema tributário de má qualidade são potencializados pela carga tributária elevada

Um sistema tributário de má qualidade, e que arrecada mais de 1/3 das riquezas geradas no País, tem seus efeitos negativos potencializados.

No caso brasileiro, são muitos os prejuízos que o atual sistema tributário causa à atividade econômica:

- Não desonera completamente os bens e serviços exportados;
- Induz a criação de incentivos fiscais a produtos importados;
- Aumenta o custo e desestimula os investimentos produtivos;
- Induz a alocação ineficiente dos recursos produtivos;
- Onera as empresas e o setor público pelo custo elevado de recolhimento e de controle;
- Dificulta a harmonização com os sistemas tributários de outros países;
- Não proporciona segurança jurídica;
- Não favorece a percepção pela população do custo efetivo dos tributos, reduzindo a participação da sociedade nas discussões sobre o uso que o setor público faz de suas receitas.

## **Carga tributária cresce expressivamente nos últimos anos**

O sistema tributário resultante da Constituição de 1988 foi muito eficiente para o aumento da receita do setor público. A carga tributária, segundo estudos da Receita Federal do Brasil, elevou-se de 25,7% para 35,8% do PIB no curto espaço de 15 anos, entre 1993 e 2008.

### **O peso da seguridade**

As novas contribuições criadas a partir da Constituição de 1988, com o objetivo de financiar a seguridade social, respondem por grande parte do aumento da carga tributária no período.

A arrecadação total dessas contribuições (PIS, Cofins e CSLL) passou de 3,3% do PIB, em 1993, para 6,6%, em 2008. Esse aumento chegou a ser maior durante a vigência da CPMF, extinta no fim de 2007.

As contribuições para a previdência social, dos setores privado e público nos três níveis de Governo, também tiveram crescimento significativo. Também integrantes do sistema de seguridade social, essas contribuições arrecadaram em 1993 o equivalente a 5,6% do PIB, saltando para 7,0% do PIB em 2008. Nesse caso, parcela significativa do aumento deveu-se à contribuição dos inativos e ao crescimento das despesas com pessoal como proporção do PIB.

### **A contribuição do imposto de renda e ICMS para o aumento da carga**

Essas duas fontes de receita tiveram expressiva influência no aumento da carga tributária.

No caso do Imposto de Renda, a arrecadação passou de 4,0% do PIB, em 1993, para 6,7% do PIB, em 2008. Entre outros fatores, contribuíram para esse crescimento o aumento da alíquota máxima em 1998 e a não correção, ao longo de vários anos, da tabela do Imposto de Renda incidente sobre pessoa física.

Além disso, pesou no aumento do IR a manutenção desde 2003 do limite máximo de receita bruta para recolhimento do Imposto de Renda/Pessoa Jurídica pelo Lucro Presumido, somado à criação do adicional de 10% do Imposto de Renda/Pessoa Jurídica em 1995.

A receita obtida por meio do ICMS cresceu de 6,1%, em 1993, para 7,6% do PIB, em 2008. Entre os principais motivos desse crescimento estão a disseminação indiscriminada do regime de substituição tributária e a elevação das alíquotas

incidentes sobre determinados produtos e/ou serviços, como energia elétrica, telecomunicações e combustíveis.

## Um Estado dispendioso

O nível de carga tributária de cada país depende do volume de gastos públicos que a arrecadação precisa cobrir e do tamanho do déficit público registrado.

O crescimento da carga tributária no Brasil nos últimos 15 anos se explica pelo expressivo aumento das despesas do setor público e pela necessidade de redução do déficit.

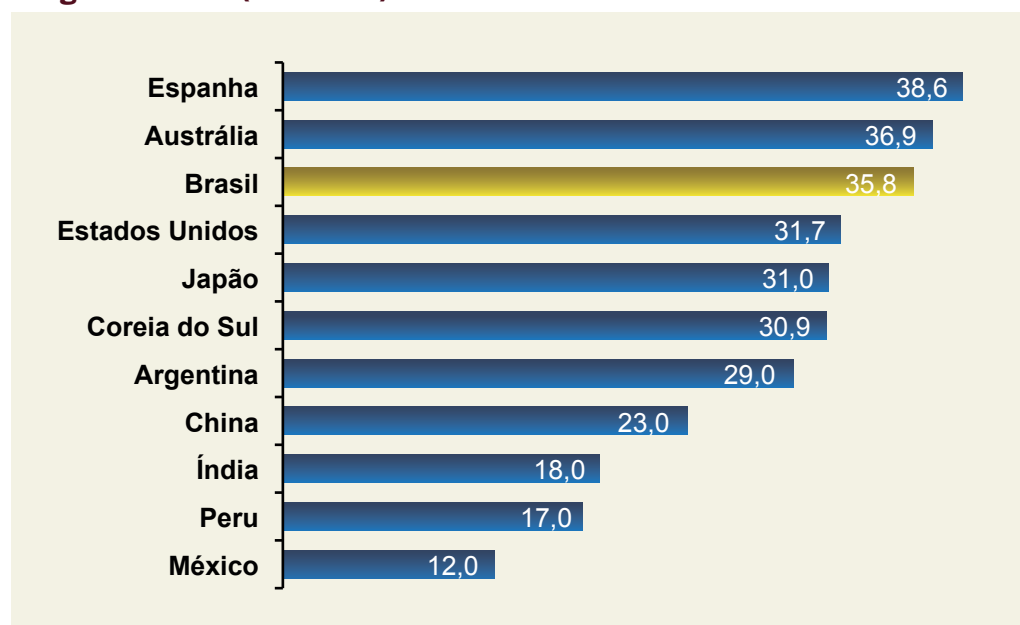
## Um Estado mais racional, uma economia menos onerada

O sistema tributário atuou como um viabilizador da expansão da carga tributária. A redução da carga independe da alteração do sistema. Ela pode ser feita com o atual sistema tributário, desde que se reduza o gasto público em relação ao PIB ou que sejam admitidos déficits públicos mais elevados.

## O peso dos tributos no Brasil supera largamente o de outros países em desenvolvimento

O crescimento da carga tributária nos últimos anos fez com que o Brasil superasse amplamente outros países em desenvolvimento.

### Carga tributária (% do PIB)



Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas da RFB, OCDE, CEPAL e UCB/ABDI

## **TRIBUTAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES**

### **Os impostos reduzem a competitividade de quem exporta**

Os produtos e serviços exportados por empresas brasileiras não são completamente desonerados de tributos.

Ao contrário dos sistemas tributários modernos, em que os tributos sobre a circulação de bens e serviços não incidem sobre exportações, o sistema tributário brasileiro mantém incidências de tal natureza. Esta tributação reduz a competitividade das empresas exportadoras, pois se transforma em custo adicional.

### **Impostos indiretos não são completamente desonerados**

Os principais tributos indiretos (IPI, PIS/PASEP, Cofins e ICMS) possuem determinações legais que garantem a imunidade das exportações. Apesar disso, suas regras e procedimentos operacionais inviabilizam o cumprimento integral dessas determinações.

O PIS/PASEP, a Cofins e o ICMS não permitem a utilização, como crédito, dos valores recolhidos ao longo da cadeia produtiva e referentes à aquisição de bens ou serviços que não integrem diretamente o processo produtivo.

Já o IPI permite o aproveitamento apenas dos créditos provenientes de matérias-primas, produto intermediário e material de embalagem. É o chamado “crédito físico”.

A consequência do chamado “crédito físico”: vários produtos adquiridos pelas empresas exportadoras, fundamentais ao desenvolvimento das suas atividades, não geram crédito, apesar de terem sido gravados pelos tributos indiretos. Esses tributos não recuperáveis se transformam em custo para as empresas e reduzem a sua competitividade.

### **Débitos das empresas devem ser pagos, mas seus créditos não são devolvidos pelos fiscos**

Muitas empresas, além dessa impossibilidade legal de aproveitamento como créditos de parcela dos tributos efetivamente recolhidos nas operações anteriores, possuem dificuldades para recuperar os saldos credores de IPI, PIS/PASEP, Cofins e ICMS.

O acúmulo de tais saldos ocorre, principalmente, em empresas mais voltadas ao mercado externo, que geram um montante de débitos tributários nas vendas no mercado interno insuficiente para compensar os créditos provenientes das operações anteriores.

Embora a legislação relativa aos tributos federais (IPI, PIS/PASEP e Cofins) determine o ressarcimento em espécie dos saldos credores não passíveis de compensação – mesmo que com débitos de outros tributos federais que não aqueles que geraram os saldos –, o processo de homologação dos créditos é muito lento. Assim, as empresas incorrem em elevados custos financeiros, mantendo os saldos credores por longo período de tempo.

Apesar de serem credoras do Tesouro Nacional, as empresas se veem obrigadas a realizar pagamentos à Receita Federal do Brasil. Isso ocorre porque a legislação não permite a utilização dos saldos credores para o pagamento de débitos relativos à parcela patronal da Contribuição para a Previdência Social.

## **Os Estados também não honram seus débitos com as empresas**

No âmbito do ICMS, as secretarias de Fazendas dos Estados resistem a reconhecer os créditos tributários.

Além disso, dificultam a transferência a terceiros ou se negam a restituir os créditos reconhecidos, especialmente aqueles provenientes de aquisições de insumos fora do Estado em que se encontra o estabelecimento.

## **IPI não gera crédito e onera exportação**

Na questão dos tributos indiretos parcialmente recuperáveis, cabe ressaltar outras situações em que o IPI é incorporado ao custo das exportações.

Como o tributo não gera crédito no caso de não contribuintes, empresas não industriais que realizem exportações não têm direito a recuperar o tributo incidente sobre suas aquisições de insumos.

## **Vários tributos são irrecuperáveis pelos exportadores**

Além de IPI, PIS/PASEP, Cofins e ICMS, outros tributos que também incidem sobre circulação de mercadorias e serviços (ISS, CIDE-Combustíveis, IOF) constituem-se em fonte de pressão sobre o custo das exportações. Eles não são recuperáveis ao longo da cadeia produtiva.

No caso do ISS, o processo de terceirização de serviços, realizado pelo setor industrial a partir da década de 1990, fez com que o pagamento por tais serviços ganhasse importância na estrutura de custo.

## **ISS: um imposto que o Brasil exporta**

Os serviços sujeitos à incidência do ISS, segundo a Pesquisa Industrial Anual/IBGE de 2007, representam em média cerca de 7% das despesas de uma empresa industrial. Como se trata de um tributo não recuperável, o ISS pago sobre estes serviços se incorpora aos custos das empresas e compõe o preço de venda. Acaba, portanto, sendo exportado por aquelas empresas que operam no mercado internacional.

A crescente importância do ISS, no que se refere à competitividade das exportações brasileiras, se comprova pelo aumento da sua arrecadação em relação ao PIB. Em 1993 a receita com o imposto representava 0,4% do PIB. Em apenas 15 anos essa participação dobrou e a arrecadação do ISS atingiu 0,8% do PIB em 2008.

## **TRIBUTAÇÃO SOBRE IMPORTAÇÕES**

### **O ICMS e os benefícios fiscais às importações**

A legislação determina que o ICMS incidente sobre as importações seja devido ao Estado de destino da mercadoria, isto é, onde ocorre a liberação da importação. Na tentativa de atrair para seu território o desembaraço aduaneiro de mercadorias destinadas a outros Estados, vários Estados concedem incentivos fiscais no ICMS a ser recolhido nas importações. Dessa forma, ficam com alguma receita do tributo que, sem o incentivo fiscal, seria recolhida a outro Estado.

Tal prática expõe as empresas brasileiras a condições de competição desigual com suas concorrentes de outros países. Além disso, causa insegurança jurídica às empresas nacionais que adquirem produtos importados incentivados. Muitos Estados não têm reconhecidos os créditos nas operações interestaduais com tais produtos e outros têm considerado as operações como “importação indireta”. Nesses casos, as empresas têm que recolher o ICMS que deixou de ser recolhido no Estado onde ocorreu o desembaraço da mercadoria ou são autuadas pela prática ilegal da “importação indireta”.

## TRIBUTAÇÃO SOBRE INVESTIMENTOS PRODUTIVOS

### Imposto penaliza a empresa que investe

O sistema tributário brasileiro onera os bens destinados ao ativo fixo das empresas, o que aumenta o custo do investimento.

Nos países mais desenvolvidos, os sistemas tributários modernos procuram não onerar o investimento com tributos, como uma forma de alcançar um nível mais elevado de crescimento econômico.

### Um conjunto de impostos eleva o custo dos investimentos produtivos no Brasil

- **ICMS, PIS/PASEP e Cofins:** a não utilização imediata dos créditos provenientes das aquisições de bens de capital implica custos para as empresas. O montante do custo absorvido pelas empresas pode ser calculado se tais créditos forem trazidos a valor presente, tendo como parâmetro o custo financeiro assumido no período de manutenção dos créditos.
- **ICMS:** a apropriação dos créditos sobre bens de capital acontece em 48 meses. Quatro vezes mais lento do que no **PIS/PASEP** e na **Cofins**, cujos créditos podem ser apropriados em 12 meses.
- **PIS/PASEP e Cofins:** no caso das edificações, os créditos são apropriados proporcionalmente durante todo o período de depreciação contábil.
- **IPI:** embora várias alíquotas incidentes sobre bens de capital tenham sido reduzidas a zero, o **IPI** também onera os investimentos produtivos, seja pela manutenção de incidências sobre bens de capital, seja pela incidência sobre produtos utilizados em edificações. Nesses casos, o custo absorvido pelos investidores é equivalente ao montante do tributo embutido nos preços dos produtos adquiridos, visto que o IPI não permite crédito sobre bens de capital e produtos utilizados em edificações.

- **ISS:** também aumenta os custos dos investimentos produtivos, dado que vários serviços indispensáveis à realização dos empreendimentos são taxados por ele. Como é um tributo cumulativo por natureza, não admitindo crédito em nenhuma hipótese, todo o **ISS** recolhido pelos prestadores de serviços e embutido nos seus preços é adicionado ao custo total dos investimentos produtivos.

## Um mapa da incidência tributária sobre investimentos

Todos esses impactos dos tributos sobre o custo dos investimentos variam em função do projeto que se analisa.

Como exemplo do ônus tributário existente sobre os empreendimentos no Brasil, veja a tabela sobre os custos tributários incidentes sobre a construção de uma planta siderúrgica, a seguir, extraída de um estudo realizado pela PriceWaterHouseCoopers.



## Mapa da incidência tributária sobre investimentos

Projeto planta siderúrgica	Tributos	II	IPI	ICMS		PIS		COFINS		ISS	IRF	IOF	Total
				Débitos	Créditos*	Débitos	Créditos*	Débitos	Créditos*				
<b>EQUIPAMENTOS</b>	225.883	21.935	29.537	63.649	(39.908)	3.849	(2.855)	17.730	(13.151)	-	-	-	306.671
<b> Mercado nacional</b>	54.303	-	2.745	11.920	(7.474)	-	-	-	-	-	-	-	61.493
Mecânicos	53.713	-	2.686	11.791	(7.393)	-	-	-	-	-	-	-	60.796
Elétricos	590	-	59	129	(81)	-	-	-	-	-	-	-	697
<b> Eletrônicos</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mercado internacional	156.680	21.935	26.792	49.697	(31.160)	3.752	(2.783)	17.283	(12.819)	-	-	-	229.378
<b> Mecânicos</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Elétricos	94.008	13.161	16.075	29.818	(18.696)	2.251	(1.670)	10.370	(7.692)	-	-	-	137.627
Eletrônicos	62.672	8.774	10.717	19.879	(12.464)	1.501	(1.113)	6.913	(5.128)	-	-	-	91.751
Transporte	14.901	-	-	2.032	(1.274)	97	(72)	447	(332)	-	-	-	15.799
Nacional	14.901	-	-	2.032	(1.274)	97	(72)	447	(332)	-	-	-	15.799
<b> SERVIÇOS</b>	93.219	-	-	-	-	1.285	(953)	5.917	(4.389)	3.554	2.183	-	100.816
Mercado nacional	84.488	-	-	-	-	1.285	(953)	5.917	(4.389)	3.196	-	-	89.544
Construção civil	32.065	-	-	-	-	529	(392)	2.437	(1.808)	1.316	-	-	34.147
Engenharia	275	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	275
Supervisão	2.184	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.184
Montagem	43.585	-	-	-	-	719	(533)	3.312	(2.457)	1.789	-	-	46.415
Gerenciamento	3.844	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.844
Treinamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Própria	326	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	326
Terceiros	2.208	-	-	-	-	36	(27)	168	(124)	91	-	-	2.351
Mercado internacional	8.731	-	-	-	-	-	-	-	-	358	2.183	-	11.272
Assistência técnica	1.097	-	-	-	-	-	-	-	-	45	274	-	1.416
Engenharia	1.179	-	-	-	-	-	-	-	-	48	295	-	1.522
Supervisão	6.455	-	-	-	-	-	-	-	-	265	1.614	-	8.334
<b> OUTROS GASTOS</b>	35.909	-	-	707	-	-	-	-	-	14	-	425	37.055
Despesas administrativas	7.594	-	-	707	N/A	-	-	-	-	14	-	-	8.315
Despesas financeiras	28.316	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	425	28.740
<b> TOTAL</b>	355.012	21.935	29.537	64.356	(39.908)	5.134	(3.808)	23.648	(17.540)	3.568	2.183	425	444.542

Observações:

\*Crédito fiscal considerado a valor presente. Utilização após período de montagem ( dois anos). Taxa de juros de 12,5% ao ano. N/A - Não aplicável

Fonte: PriceWaterHouseCoopers

## **Os tributos incidentes aumentam o custo total do projeto**

Os maiores custos são determinados pelo IPI (8,3% do investimento total), ICMS (8,17%), Imposto de Importação (6,2%), Cofins (3,95%), ISS (1,0%) e PIS (0,8%).

Mesmo admitindo que todas as alíquotas de IPI tenham sido reduzidas a zero, o custo total do investimento ainda seria aumentado em 20,8% em função dos tributos.

## **Incentivo à alocação ineficiente de recursos**

O sistema tributário brasileiro, repleto de incidências cumulativas, altera a rentabilidade dos projetos e/ou induz a verticalização das empresas.

Isto se deve à própria natureza de alguns tributos, como o ISS, a CIDE-Combustíveis, à cumulatividade remanescente no PIS/PASEP e na Cofins, ou pela base restrita e a não transferência de crédito a não contribuintes, como é o caso do IPI. A soma desses efeitos se constitui em incentivo à alocação ineficiente dos recursos produtivos.

Diante da elevada cumulatividade, as empresas podem preferir produzir internamente os insumos de que necessitam, numa tentativa de reduzir o pagamento de tributos. Em muitos casos, por não se tratar da atividade principal da empresa, tais insumos poderiam ser produzidos de forma mais eficiente por outras empresas.

## **A complexidade dos tributos gera custos e incerteza**

O grande número de tributos, a convivência de diferentes métodos de apuração – inclusive dentro de um único tributo, casos do PIS/PASEP e da Cofins –, as constantes alterações de regras, a profusão de exceções e as obrigações acessórias fazem com que o recolhimento e a fiscalização tributária tenham custos extremamente elevados no Brasil.

Além do ônus monetário direto, a maior complexidade aumenta a incerteza e o risco de desconformidade, com cobranças retroativas que geram passivos significativos para as empresas.

Nas empresas de capital aberto, os custos de conformidade para recolhimento dos tributos correspondem, em média, a 0,75% do valor adicionado pelas

empresas, segundo estudo realizado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP).

Esse percentual, estendido a todas as empresas brasileiras, significaria uma despesa de R\$ 23,6 bilhões, considerado o PIB de 2009. Além de serem extremamente elevados, os custos de conformidade afetam de forma mais significativa as empresas menores.

Segundo o estudo, o percentual chega a 5,8% do valor adicionado nas empresas com receita bruta anual de até R\$ 100 milhões. Nas empresas com receita bruta anual superior a R\$ 5,0 bilhões, ele é de 0,24%.

## **A empresa no Brasil trabalha 13 vezes mais para pagar imposto**

Um estudo do Banco Mundial, o *Doing Business 2010*, demonstra a complexidade do sistema tributário e o elevado custo de recolhimento dos tributos no Brasil.

De acordo com o estudo, o pagamento de tributos no Brasil toma 2.600 horas/ano de uma empresa padrão. Essa mesma empresa padrão leva 385 horas/ano para recolher seus tributos na média da América Latina e apenas 194 horas/ano na média dos países que compõem a OCDE. Ou seja, a empresa brasileira precisa trabalhar 13 vezes mais para pagar seus tributos que uma empresa de um país desenvolvido.

Entre as 183 economias pesquisadas em 2010, o Brasil aparece na 150ª posição entre os países onde mais se gasta tempo para pagar tributos, tendo recuado 4 posições com relação ao estudo de 2009.

## **O Governo também paga muito pelos tributos que cobra**

O custo do complexo sistema tributário não recai apenas sobre as empresas. É muito elevado, também, o gasto do Estado com a administração tributária.

Segundo o estudo da Faculdade de Economia da USP, os custos para a arrecadação de tributos federais no Brasil equivalem a 1,35% da arrecadação total da União, correspondente a 0,4% do PIB, representando em 2009 cerca de R\$ 11,3 bilhões.

A comparação com outros nove países aponta que apenas em Portugal (2,57% da arrecadação) se verifica custo de administração tributária superior ao do Brasil.

### Custos de administração tributária e incidência sobre a arrecadação

País	Incidência (%)
Portugal	2,57
<b>Brasil</b>	<b>1,35</b>
Austrália	1,20
Suécia	1,02
Canadá	0,85
França	0,83
Estados Unidos	0,44
Japão	0,26
Israel	0,16
Noruega	0,10

Fonte: Bertolucci & Nascimento. O custo de arrecadação de tributos federais. Revista de Contabilidade e Finanças. Lisboa: 2006

### A difícil harmonia com outros sistemas tributários resulta em bitributação

As inúmeras especificidades do sistema tributário brasileiro – como a incidência de vários tributos sobre a mesma base tributária – dificultam a assinatura de contratos para evitar a bitributação.

Esse fato, em conjunto com a não adoção de regras tributárias adotadas amplamente em outros países, reduz a atração de investimentos externos e inibe a internacionalização de empresas brasileiras.

Apesar de possuir acordos com 29 países para evitar a bitributação, o Brasil não possui tratados com países relevantes no fluxo de investimentos diretos para o País, como a Alemanha, os EUA, o Reino Unido e a Suíça.

### A complexidade tributária e suas regras dificultam acordos

A dificuldade do País para celebrar acordos de bitributação reside na complexidade do sistema tributário brasileiro, na interpretação dos termos acordados pela Receita Federal do Brasil, na avaliação dos impactos dos acordos exclusivamente pelo lado da arrecadação e na falta da vontade política.

Todos os acordos assinados pelo Brasil cobrem o Imposto de Renda, mas somente alguns abrangem a CSLL, que, embora também incida sobre o lucro das empresas, só é aceita quando expressamente mencionada. Outro tributo que não é usualmente considerado nos acordos celebrados pelo Brasil é a CIDE-Transferências, que incide à razão de 10% sobre a maioria dos pagamentos por serviços feitos por empresas brasileiras a seus parceiros comerciais no exterior.

O tratamento dado ao tema do preço de transferência, no Brasil, distancia-se dos padrões mais usados no mundo, o chamado “Padrão OCDE”.

O Brasil presume margens de lucro por meio de legislação e dificulta expressivamente a utilização de outros parâmetros por parte dos contribuintes. Apesar de existir a possibilidade de flexibilizar as margens, o processo também é muito difícil. Esse tratamento leva ao estabelecimento de margens excessivamente elevadas e irrealistas para determinados segmentos da atividade econômica.

## **Incerteza sobre regras tributárias gera insegurança para investidores**

As mudanças frequentes de regras e normas trazem insegurança jurídica aos contribuintes no Brasil.

Além de gerar volumosos passivos, em alguns casos até mesmo contra o setor público, a insegurança jurídica transforma-se em fator de desincentivo a novos investimentos, notadamente de capital externo.

Um exemplo relevante desse tipo de problema no Brasil é a questão do crédito-prêmio de IPI, concedido a empresas industriais exportadoras nas décadas de 1960 a 1980. A alteração da regra de forma indevida, no início dos anos 1980, gerou uma disputa judicial que se arrastou até 2009, quando o Supremo Tribunal Federal finalmente decidiu que a extinção do mecanismo ocorreu apenas no fim de 1990.

A questão gerou enormes passivos financeiros, tanto para as empresas como para o Governo Federal.

## **Falta de transparência: o contribuinte não sabe quanto paga**

O sistema tributário brasileiro não deixa claro para os contribuintes quanto está sendo pago de tributos em cada uma das operações por eles realizadas. Ou seja, o sistema é muito pouco transparente, uma característica indesejável para um sistema tributário de qualidade.

A falta de transparência decorre, principalmente, da desarrumada forma de cálculo dos tributos que incidem sobre mercadorias e serviços, como o ICMS, o PIS/PASEP e a Cofins. Tais tributos incluem em sua base de cálculo o montante a ser recolhido do próprio tributo.

Isso faz com que as alíquotas efetivamente pagas pelo contribuinte sejam superiores às alíquotas “nominais”.

Além de incidirem sobre eles próprios, alguns tributos sobre a circulação de produtos e serviços também incidem sobre outros tributos que possuem o mesmo fato gerador. Ou seja, a base de cálculo é composta pelo valor a ser tributado acrescido do valor recolhido de outros tributos. Isso ocorre, por exemplo, com o PIS/PASEP e a Cofins, que são calculados sobre o ICMS e o ISS.

Essa prática não somente eleva o montante a ser recolhido por cada tributo, dado que a inclusão de outros tributos eleva a base de cálculo, como também faz com que a majoração de alíquota de um determinado tributo provoque o aumento da arrecadação dos demais.

## TRIBUTAÇÃO “POR DENTRO”

A alíquota do tributo é calculada sobre o preço final ao consumidor já incluído o tributo. Assim, a alíquota paga pelo contribuinte é superior à divulgada.

Suponha, por exemplo, uma alíquota de 18%, que é bastante comum no ICMS. Um cidadão que compra uma camisa cujo preço antes da incidência do tributo é de R\$ 100,00, paga um preço final de R\$ 121,95 ao invés de R\$ 118,00. O montante de tributo recolhido é de R\$ 21,95 para que ele seja igual a 18% do preço final pago pelo consumidor. Portanto, a alíquota efetiva de ICMS que incide sobre este produto é de 21,95%.

Diferentemente do Brasil, a maioria dos países do mundo utiliza a tributação por fora. Nesse caso, a alíquota do imposto incide sobre o preço antes da incidência do tributo (R\$ 100,00). Com isso, o montante de tributo recolhido será de R\$ 18,00 que equivale a 18% de R\$ 100,00. O preço final pago pelo consumidor será de R\$ 118,00.



## GASTO PÚBLICO

### Maior eficiência e melhor composição para impulsionar o crescimento econômico

O crescimento contínuo do gasto público corrente no Brasil é um obstáculo ao alto crescimento: pressiona por recursos – maior financiamento e tributação – e reduz a capacidade de poupança do setor público.

Um ajuste fiscal concentrado na racionalização e contenção do aumento das despesas correntes gera benefícios claros: maior capacidade de inversão do setor público, menor carga tributária e maior eficiência econômica. Todos esses benefícios conduzem a um maior crescimento.

A racionalização e o gerenciamento eficaz dos gastos públicos é parte integrante da macroeconomia do alto crescimento: reforça a confiança na solvência do setor público e, em decorrência, possibilita menores custos de financiamento e queda nas taxas de juros.

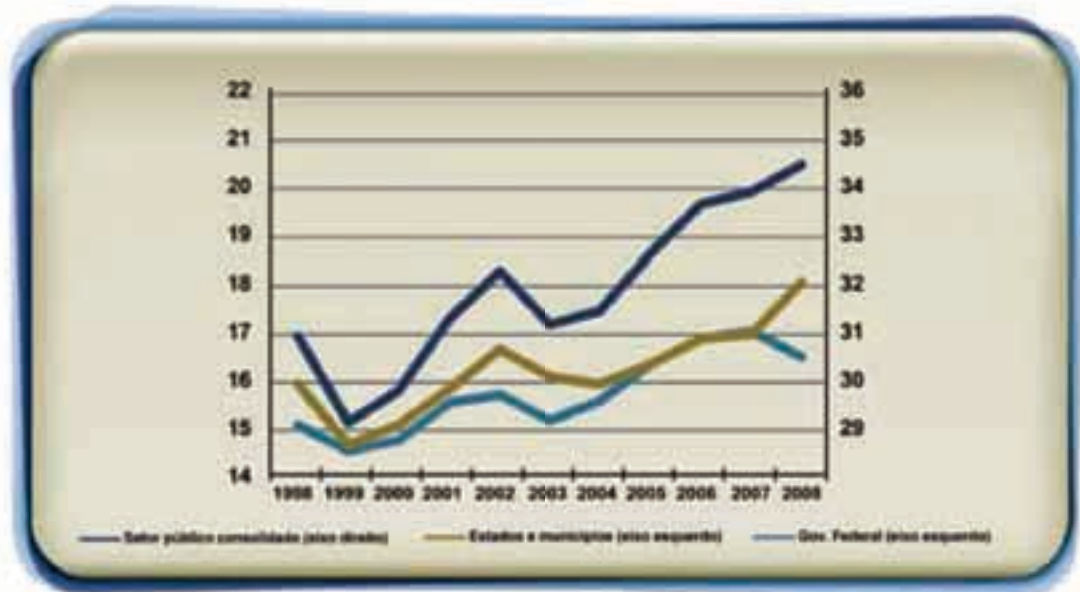
É, portanto, necessária uma revisão da dimensão fiscal do gasto público – inclusive no que se refere à Previdência Social – com a implementação de mudanças na Constituição, imposição de limites à expansão dos gastos correntes e maior eficiência na gestão pública.

## Carga tributária sobe por causa de aumento dos gastos e controle do déficit público

O aumento da carga tributária em 10 pontos percentuais do PIB entre 1993 e 2008 é explicado, em grande parte, pelo crescimento das despesas e pela busca de controle do déficit público nesse período.

Os gastos primários (excluído o pagamento de juros) do Governo Federal passaram de 13,0% para 16,6% do PIB entre 1993 e 2008. Nos governos estaduais e municipais as despesas primárias subiram de 16,0% para 18,2% do PIB entre 1998 e 2008. No total são quase 6 pontos de percentagem do PIB adicionais transferidos pelo setor privado ao setor público.

### Evolução do gasto público (% do PIB)



Fonte: STN/MF e SIAFI

A necessidade de geração de superávits primários para controlar o déficit público (incluído o pagamento de juros) foi outra fonte de pressão para o aumento da carga tributária.

Em 1993, mesmo com os ganhos proporcionados pela inflação elevada (denominado “imposto inflacionário”), os três níveis de governo tiveram superávit primário de apenas 1,4% do PIB. Sem o imposto inflacionário, esse resultado caiu para 0,3% do PIB em 1995, chegando a apresentar déficit primário de 0,2% do PIB em 1996. Nesse cenário, a expansão da carga tributária foi fator preponderante para que o setor público (excluídas as empresas estatais) alcançasse superávit primário de 3,4% do PIB em 2008.



## Despesas públicas crescem com predominância dos gastos correntes

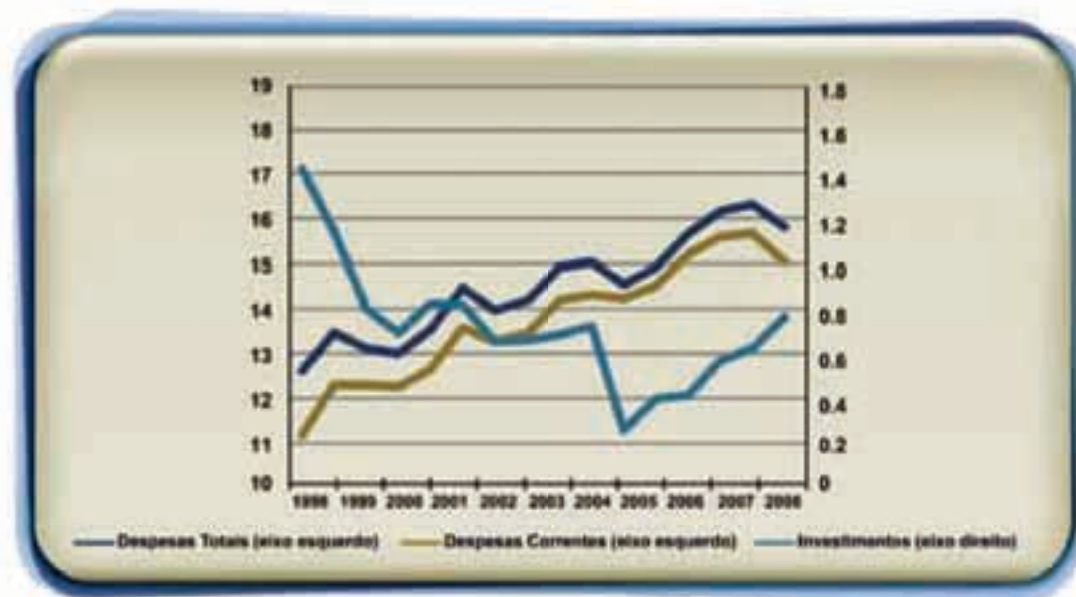
Além de provocar elevação da carga tributária, o aumento dos gastos públicos concentrou-se nas despesas correntes, em detrimento dos investimentos.

Em 2003, os gastos correntes do Governo Federal foram equivalentes a 11,4% do PIB. Em 2008 esses gastos saltaram para 15,7% do PIB. Na mesma base de comparação, os investimentos tiveram sua participação no PIB reduzida de 1,6% para 0,9%.

O crescimento das despesas correntes do Governo Federal foi, preponderantemente, determinado pelos gastos no âmbito da seguridade social.

As despesas com o Regime Geral de Previdência Social subiram de 4,9% para 6,6% do PIB entre 1993 e 2008. Além disso, as despesas com seguro-desemprego, abono salarial e assistência social foram as principais responsáveis pelo crescimento significativo das despesas com custeio, que passaram de 3,6% para 5,5% do PIB.

### Despesas e investimentos do Governo Federal (% do PIB)



Fonte: STN/MF e SIAFI

Padrão semelhante de comportamento das despesas foi observado nos governos estaduais e municipais.

Entre 1998 e 2008, a maior fonte de pressão pelo aumento de despesas primárias desses dois níveis de governo foi o gasto com pessoal, que passou de 8,5% para 9,8% do PIB. Em contrapartida, os investimentos de Estados e Municípios, que na média de 1990 a 1994 representaram 1,9% do PIB, caíram para 1,5% do PIB na média dos anos de 2007 e 2008.

## **Despesas com os poderes Judiciário e Legislativo crescem fortemente**

Embora seja importante para o perfeito funcionamento dos três poderes, o aumento da autonomia financeira e administrativa do Judiciário e do Legislativo após a Constituição Federal de 1998 tem permitido um crescimento exagerado das despesas desses poderes, em especial nos gastos com pessoal.

Na esfera federal, as despesas do Judiciário e as do Ministério Público passaram de 0,11% do PIB, em 1984, para 0,86% do PIB, em 2008. No mesmo período, as despesas do Legislativo passaram de 0,13% para 0,24% do PIB.

O crescimento das despesas, com ênfase nos gastos com pessoal, gerou um descompasso enorme entre os salários dos servidores desses poderes com os do Poder Executivo.

Em 2008, a despesa média com servidores do Poder Judiciário foi de R\$ 14,2 mil e de R\$ 17,9 mil com os servidores do Ministério Público da União. No Poder Legislativo a média foi de R\$ 12,6 mil. Já entre os servidores civis do Poder Executivo essa média cai para R\$ 4,8 mil.

## **O peso excessivo das despesas com pessoal**

Ainda com relação às despesas com pessoal, é importante ressaltar que o nível de gasto registrado no Brasil é muito elevado. No período entre 1998 e 2002, o setor público no Brasil gastou em média 13,5% do PIB com pessoal. Nesse mesmo período, a média de gasto foi de 5,9% do PIB, no Chile, e de 8,4%, na Costa Rica, por exemplo.

E as despesas com pessoal têm crescido nos últimos anos. Em 2008, os gastos com servidores dos três níveis de governo atingiram 14,1% do PIB.

## A rigidez orçamentária reduz a eficiência dos gastos públicos

O arcabouço legal que norteia o gasto público no Brasil dificulta o aumento da eficiência, ao mesmo tempo em que garante a contínua expansão das despesas.

Muito do que se poderia economizar de recursos com melhorias de gestão é obstaculizado pela excessiva rigidez nos gastos públicos – gastos obrigatórios ou vinculados a determinada receita.

Grande parte dessa rigidez nas despesas foi criada pela Constituição Federal de 1988. Atualmente, cerca de 90% do orçamento federal é composto por despesas predefinidas, ou seja, que não são decididas pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo na elaboração da Lei Orçamentária Anual. Em 1987 este percentual era da ordem de 47%.

Em estudo realizado em conjunto com a Confederation of British Industry (CBI), a CNI identificou que no Reino Unido as despesas não obrigatórias (por exemplo, saúde, transporte e educação) corresponderam em 2007/2008 a aproximadamente 60% do total de despesas do setor público.

Além disso, a alocação dos recursos públicos entre os diferentes tipos de gastos não obrigatórios é determinada a cada três anos nos chamados *Spendings Reviews* (uma espécie de orçamento plurianual). A flexibilidade é ainda maior dado que os gastos planejados para o 2º e 3º anos podem ser alterados de acordo com os possíveis novos objetivos do governo.

Os efeitos da rigidez orçamentária sobre a eficiência dos gastos públicos são muitos.

Em primeiro lugar, a garantia de recursos reduz o incentivo das áreas contempladas a buscar maior eficiência na sua alocação, pois não necessitam mostrar resultados para defender os mesmos ou maiores recursos no futuro.

Em segundo lugar, é preciso considerar que as prioridades de um país podem variar ao longo do tempo. Porém, com a predeterminação da distribuição dos recursos orçamentários não é possível fazer adaptações que atendam a possíveis mudanças de prioridade da sociedade.

Além disso, os recursos orçamentários precisam ser empenhados (autorização para a despesa) ou liquidados (comprovação da entrega do bem ou do serviço) no exercício fiscal em que foram disponibilizados.

O Decreto 93.872/86 estabelece que empenhos não liquidados até 31/12 sejam anulados. Entretanto, na prática, cancelamentos não ocorrem e criou-se a “liquidação forçada”, que acontece mesmo sem a comprovação da entrega do bem ou serviço. Com a necessidade de pelo menos realizar o empenho dos recursos no ano em que foram autorizados no orçamento, os empenhos se concentram nos últimos meses do ano, reduzindo a eficiência na aplicação dos recursos. Como exemplo, mais de 48% do valor empenhado para investimentos no orçamento federal de 2009 foi registrado nos últimos 2 meses.

Em certos países, como, por exemplo, o Reino Unido, os gastos não obrigatórios autorizados para determinada área não precisam, necessariamente, ser totalmente executados dentro de um único exercício fiscal. Os recursos alocados e não utilizados em determinado ano podem ser empregados no ano seguinte, dentro do horizonte de 3 anos dos *Spending Reviews*.

## **Baixa eficácia nos programas e gastos elevados**

O aumento das despesas públicas não leva, necessariamente, à obtenção de melhores indicadores, quando comparados aos de outros países.

Segundo estudo do IPEA, o setor público no Brasil gastou em média 3,3% do PIB com saúde no período 1998-2003 e apresentou, em 2002, um índice de mortalidade infantil de 35 por mil e expectativa de vida de 70,3 anos.

Na Argentina, onde o gasto público com saúde foi um pouco superior (4,8% do PIB), o índice de mortalidade infantil era a metade (17,2 por mil) e a expectativa de vida ao nascer de 74,3 anos. No Chile, o gasto médio foi de 2,9% do PIB, com um índice de mortalidade infantil de 8,9 por mil e expectativa de vida ao nascer de 77,7 anos.

Na educação a situação é semelhante. O setor público no Brasil gastou, em média, 4,2% do PIB no período de 1998-2003 e possui índice de analfabetismo de 11,4% e tempo médio de escolaridade de 14 anos. Na Argentina, o gasto médio com educação foi de 4,3% do PIB e o índice de analfabetismo é de 2,8% da população e o tempo médio de escolaridade é de 15 anos.

## **Maior eficiência possibilita menores gastos e melhores resultados**

A mudança desse quadro não passa, portanto, pelo aumento das despesas do setor público nessas áreas.

Embora maior flexibilização das despesas possa abrir espaço para a redefinição de prioridades, é possível melhorar os resultados com maior eficiência na aplicação dos recursos disponíveis. As experiências em alguns países mostram que é possível, inclusive, reduzir gastos e, ainda assim, obter melhores resultados.

Na Irlanda, por exemplo, os gastos médios anuais com saúde caíram de 5,6% do PIB, nos anos 1980, para 5,2% do PIB, nos anos 1990. Enquanto isso, a mortalidade infantil passou de 8,2 por mil, em 1990, para 5,9 por mil, em 2000. Na mesma base de comparação, a expectativa de vida subiu de 76,1 para 76,3 anos. No que se refere aos investimentos públicos, a redução de 3,3% do PIB, nos anos 1980, para 2,5% do PIB, nos anos 1990, foi acompanhada de um aumento de 2,8 para 3,0 no índice calculado pela OCDE para medir a qualidade dos serviços de comunicação e transporte.

## **A importância das metas fiscais e as possibilidades de aperfeiçoamentos**

O equilíbrio fiscal foi um fator relevante para a estabilidade do ambiente econômico no Brasil nos últimos anos e o cumprimento de metas fiscais foi fundamental para garantir a solvência do setor público ao longo do tempo.

Entretanto, a adoção do superávit primário como meta fiscal tem suas limitações. A sua substituição por metas relativas a indicadores fiscais mais amplos proporcionaria um avanço significativo na qualidade da política fiscal.

Controlar um indicador mais abrangente de solvência fiscal, como a relação Dívida/PIB, permite a implementação de política fiscal anticíclica.

Em momento de crescimento econômico, mesmo sem redução do déficit público nominal, o indicador tende a ficar menor. Em caso de redução do déficit, o que tende a ocorrer dado o esperado aumento de arrecadação nesses períodos, a queda na relação Dívida/PIB é ainda maior. Dessa forma, em momentos de redução da atividade econômica e, por consequência, da receita, haverá espaço fiscal para manutenção ou mesmo aumento de despesas públicas. Nesse caso, o aumento provocado no déficit público poderá ser absorvido pela expansão do endividamento público, sem que esse ultrapasse a meta estabelecida.

Além de dificultar a utilização de política fiscal anticíclica, a adoção de metas fiscais baseadas apenas no superávit primário não garante que o cumprimento da meta não seja obtido à custa de redução dos investimentos.

Nesse sentido, a adoção de uma segunda meta fiscal – além da relação Dívida/ PIB – que estabeleça que o déficit público nominal não possa superar o montante de recursos utilizados para investimento garantiria contribuição adicional do setor público para o aumento do nível de poupança agregada.

## **A AGENDA**

### **Duas frentes para aperfeiçoar o sistema tributário brasileiro:**

A discussão sobre a reforma completa do sistema tributário e, em paralelo, a promoção de mudanças pontuais que ataquem alguns dos principais problemas do atual sistema.

### **Diretrizes para um novo sistema tributário**

A reforma do sistema tributário deve orientar-se pela remoção dos principais obstáculos do atual sistema ao crescimento econômico. As diretrizes básicas para este novo sistema seriam:

- a) Unificação dos diversos tributos sobre circulação de bens e serviços (IPI, PIS/PASEP, Cofins, ICMS, ISS, CIDE-Combustíveis) em um único tributo, cobrado sobre o valor adicionado em cada etapa da cadeia produtiva, arrecadado pelos fiscos estaduais e com a parcela estadual da receita recolhida ao Estado de destino;
- b) Recolhimento do imposto sobre valor adicionado incidente nas importações ao Estado de destino final do produto;
- c) Garantia de não cumulatividade plena na tributação sobre valor adicionado, com o uso pleno e imediato como crédito de todos os valores pagos do tributo nas fases anteriores da cadeia produtiva;
- d) Unificação dos tributos sobre a renda (Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e tributação apenas pelo IR das operações atualmente taxadas pela CIDE-Transferências;
- e) Redução do número de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos, com a extinção do Salário-educação;

- f) Determinação de que a competência tributária no recolhimento dos tributos sobre propriedade cabe aos Municípios;
- g) Redefinição da partilha da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Valor Adicionado.

## Alterações pontuais no atual sistema tributário

- a) Resolver o problema do acúmulo de saldos credores de tributos (IPI, PIS/PASEP, Cofins e ICMS) por parte das empresas exportadoras:

- Tributos federais:
  - Permitir a compensação de saldos credores de tributos com débitos de contribuições previdenciárias a cargo do empregador, inclusive para saldos credores mantidos por empresas não exportadoras;
  - Implantar mecanismos de transferência de Créditos Tributários Eletrônicos;

No mecanismo proposto, a Receita Federal do Brasil (RFB) geraria crédito fiscal eletrônico para a empresa exportadora, com base em estimativa do saldo de créditos tributários apurados em um determinado período.

Tal crédito fiscal eletrônico seria utilizado pela empresa exportadora para pagamento aos seus fornecedores e estes o utilizariam para pagamento de tributos. Caso os fornecedores diretos da empresa exportadora recebam mais crédito fiscal eletrônico do que o necessário para pagamento dos seus débitos tributários, eles poderão repassá-los aos seus fornecedores, que também poderão utilizá-los para pagamento de tributos.

- ICMS:
  - Adotar sistemática de apuração do ICMS que torne a transferência dos saldos credores para outros contribuintes independente da intervenção das autoridades estaduais e associá-la a mecanismo que compense a perda de arrecadação dos Estados;
  - A fórmula proposta consiste, basicamente, nos seguintes procedimentos:
    - o lançamento de débito do ICMS na saída do estabelecimento de mercadoria destinada à exportação, com recolhimento diferido;
    - o emissão pela autoridade alfandegária, quando do desembarço aduaneiro da mercadoria exportada, de Certificado para efeito de Estorno de Débito (CED) do ICMS de valor igual ao débito lançado;
    - o utilização do CED para estornar lançamentos de débito do ICMS da própria empresa e/ou transferência para outro contribuinte do Estado, que poderá utilizá-lo para pagamento dos seus débitos de ICMS.
- b) Reduzir o custo tributário incidente sobre investimentos produtivos com permissão de crédito imediato de ICMS, PIS/PASEP, IPI e Cofins nas aquisições de bens de capital;
- c) Permitir a apropriação de crédito tributário relativo ao PIS/PASEP, Cofins, IPI e ICMS proveniente das compras de bens de uso e consumo;
- d) Elevar os limites para recolhimento do Imposto de Renda pelo regime do Lucro Presumido;
- e) Instituir correção dos saldos credores de tributos mantidos pelos contribuintes pela taxa de juros Selic, que incide sobre os débitos tributários dos contribuintes com os fiscos;
- f) Disciplinar a aplicação da substituição tributária de forma nacional;
- g) Tornar efetiva a desoneração tributária das exportações proporcionada pelo *drawback* integrado;



- h) Implementar um amplo programa de simplificação das obrigações tributárias;
- i) Aprovar um Código de Defesa do Contribuinte;
- j) Adotar, a exemplo de outros países, como o Reino Unido, um sistema de controle por gestão de risco. A pendência impeditiva de participar de licitações deve ser relevante por si ou demonstrar, associada ao histórico, razões relevantes para o impedimento;
- k) Acrescentar dispositivo na Lei Complementar nº. 87 prevendo a possibilidade de o Confaz aprovar critérios uniformes de apuração e declaração do ICMS para setores escolhidos;
- l) Estabelecer que, após três anos da tramitação de processos nas administrações tributárias, cessa a fluência de juros de mora.

## Gasto Público

- a) Adotar metas fiscais que estabeleçam limite máximo para a relação Dívida/PIB e que o déficit público nominal não possa ultrapassar o montante de investimentos realizados pelo setor público;
- b) Criar mecanismos que limitem o aumento do gasto público corrente – por meio da imposição de limite percentual decrescente aos gastos correntes em proporção do PIB e de limite de reajuste à redução progressiva dos gastos com pessoal – de modo a permitir a redução da carga tributária e o aumento da capacidade de investimento do setor público;
- c) Promover reforma no Regime Geral de Previdência Social com desvinculação do valor dos benefícios previdenciários ao salário mínimo; adoção de idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição e definição de cronograma para elevação da idade mínima; eliminação das aposentadorias precoces para mulheres, professores e trabalhadores rurais;
- d) Instituir Fundos de Previdência Complementar para Servidores Públicos e completar a reforma do Regime Próprio de Previdência Social;
- e) Regulamentar o direito de greve dos servidores públicos;

- f) Implementar gestão orçamentária mais eficaz e reduzir a excessiva rigidez do orçamento público com alterações na sistemática de vinculações, de forma a garantir determinado percentual de crescimento real da despesa aos programas prioritários e estabelecer prazos para revisão das prioridades em planos plurianuais;
- g) Rever a autonomia financeira do Ministério Público e dos poderes Legislativo e Judiciário de modo a ajustar seus dispêndios aos parâmetros globais de gasto do setor público;
- h) Implementar Programa de Modernização da Gestão Pública para aumentar a eficiência na aplicação dos recursos públicos e redefinir o foco e a distribuição dos gastos sociais, com a priorização de programas que contemplem a ampliação do capital humano e a maior produtividade do gasto.

## 3.2.4 Financiamento

### Os dois principais obstáculos ao crédito industrial

O crédito à Indústria brasileira enfrenta dois problemas estruturais: altas taxas de juros e dificuldade no acesso.

Essas dificuldades produzem efeitos diretos e consistentes, como menor investimento e menor renda e empregos.

Ao longo dos últimos anos, o País conseguiu superar alguns entraves que justificavam o elevado custo dos empréstimos, com o controle inflacionário e a estabilidade da economia. A taxa de juros básica da economia (Selic) continua, no entanto, elevada. A opção de financiar o Governo (via títulos públicos) é mais rentável e segura, diminuindo a atratividade do investimento produtivo.

Outros problemas persistem, mantendo o crédito inacessível e a um custo impeditivo. A Selic foi reduzida após a crise, mas as taxas dos empréstimos mantêm-se elevadas para o padrão internacional.

O excesso de burocracia e a dificuldade de recuperação de créditos em atraso por parte das instituições financeiras prejudicam o acesso ao crédito, principalmente para as micro e pequenas empresas.

### Os entraves ao crédito limitam o potencial de crescimento do País

A menor disposição a emprestar compromete a expansão dos investimentos e o caixa das empresas. Encontrar uma solução eficiente para esse problema é fundamental para a retomada do crescimento sustentado.

A agenda da Indústria brasileira envolve vários desafios:

- Promover um cenário macroeconômico que conduza a taxas de juros reduzidas e compatíveis às praticadas no mercado mundial;
- Desenvolver políticas que façam com que a redução dos juros básicos da economia leve também à diminuição das taxas de juros bancárias;
- Facilitar o acesso ao crédito de forma mais igualitária e justa, beneficiando os bons pagadores, pela aprovação do cadastro positivo;
- Estimular a expansão do mercado de capitais e ampliar o acesso das empresas a formas alternativas de financiamento não bancário;
- Promover segurança jurídica e regulatória para credores, poupadores e acionistas.

## A falta de crédito limita a capacidade de expansão das empresas

O alto custo da intermediação financeira aumenta o custo dos projetos e inibe sua efetivação. A burocracia e a insegurança jurídica das operações dificultam o acesso. Com a menor disponibilidade de recursos via financiamento, sobram duas alternativas ao empresário: financiar-se com recursos próprios ou abandonar a decisão de investimento.

Segundo a pesquisa da CNI, *Investimentos na Indústria de 2009*, os recursos próprios responderam por mais de 60% dos investimentos realizados naquele ano.

### Fontes de recursos dos investimentos – percentual médio (%)

	2009
Recursos próprios	62,7
Bancos oficiais de desenvolvimento (BNDES, Banco do Nordeste, etc)	20,5
Bancos comerciais privados	9,0
Bancos comerciais públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc)	5,7
Financiamento externo	1,3
Construção de parcerias / joint ventures	0,3
Emissão de ações e entrada de novos sócios	0,0
Outros	0,5

Fonte: Investimentos na Indústria, CNI, dezembro de 2009.

O abandono à decisão de investimento deve ser evitado. O menor investimento prejudica o crescimento do País. Quando a empresa decide não investir, deixa de comprar novos equipamentos, tem sua capacidade de produção reduzida e deixa de contratar novos trabalhadores.

A baixa capacidade de atender à demanda gera pressão por aumento nos preços e perda de competitividade, prejudicando também as exportações.

### Os obstáculos

O problema do financiamento no Brasil tem várias causas: a elevada concentração bancária, a dificuldade de recuperação de créditos, a alta cunha fiscal e o excesso de burocracia.

O aumento na concentração bancária, na última década, diminuiu a competitividade entre os agentes financeiros. Essa situação faz com que o custo do tomador final (entre taxas de juros e tarifas bancárias) aumente, prejudicando diretamente o usuário do sistema financeiro.

A crise internacional deflagrada em 2008 contribuiu negativamente com esse cenário. O risco de inadimplência reduziu os empréstimos ofertados, inclusive o interbancário.

## O bom pagador é punido em função do mau tomador

O sistema de informação cadastral atual penaliza o pagador pontual em favor do inadimplente. O fato de estar implantado no País somente o cadastro negativo faz com que o bom pagador arque com uma taxa de juros alta, para cobrir a inadimplência do mau pagador.

Um sistema que traga mais informações dos clientes às análises de crédito, como o cadastro positivo, é essencial para a promoção de um crédito mais justo. A diferenciação de tratamento que o cadastro positivo proporciona gera aumento da base de tomadores de crédito e queda da inadimplência.

## O excesso de burocracia compromete o acesso ao crédito

Para a empresa obter um financiamento é necessário apresentar uma grande quantidade de documentos – sejam eles oficiais (como certidões negativas) ou específicos da pessoa física e jurídica (como comprovação de renda e faturamento).

A dificuldade de acesso a eles em curto período de tempo e o pequeno prazo de validade de cada um comprometem a análise de crédito, tornando o processo lento e custoso.

## Acesso ao crédito é dificultado a quem mais precisa

O tomador em dificuldades financeiras é, geralmente, privado de financiamento. O cliente necessita provar total adimplência pública e privada para que o crédito seja viabilizado. A pessoa física ou empresa que não atende a esses requisitos é justamente a que mais precisa de crédito para regularizar sua situação, mas fica sem acesso aos canais de financiamento.

A falta de liquidez e a de investimentos são os principais fatores que levam ao fechamento de empresas.

## A tributação sobre os juros é transferida ao tomador de crédito

A existência de elevados compulsórios e tributos indiretos sobre a intermediação financeira aumenta o diferencial entre o custo de captação e a taxa de empréstimo, penalizando o tomador.

Além disso, a elevada carga tributária é impeditiva à ampla formalização das empresas. A empresa não formalizada está excluída do sistema financeiro, gerando problemas de caixa, o que distancia ainda mais sua possibilidade de formalização.

A redução na carga tributária é crucial para a melhoria no acesso ao crédito, ampliando a base de tributação.

## Crédito à pessoa jurídica: caro e com pouca oferta

As empresas se deparam com altas taxas de juros e pouca oferta de recursos. Essa situação não evoluiu plenamente na última década.

As instituições financeiras têm pouca disposição a emprestar seus recursos para as empresas, em detrimento do crédito pessoal. Isso é constatado ao observar a composição de destinação do crédito entre pessoa física e jurídica, pelos dados do Banco Central.

De janeiro de 2001 a janeiro de 2010, o crédito à pessoa jurídica com recursos livres de direcionamento subiu de 9,7% para 15,2% do PIB, um aumento de 57% no período. Observando o mesmo dado no período para pessoa física, esse passou de 5,6% para 14,7% do PIB, um crescimento de 163%.

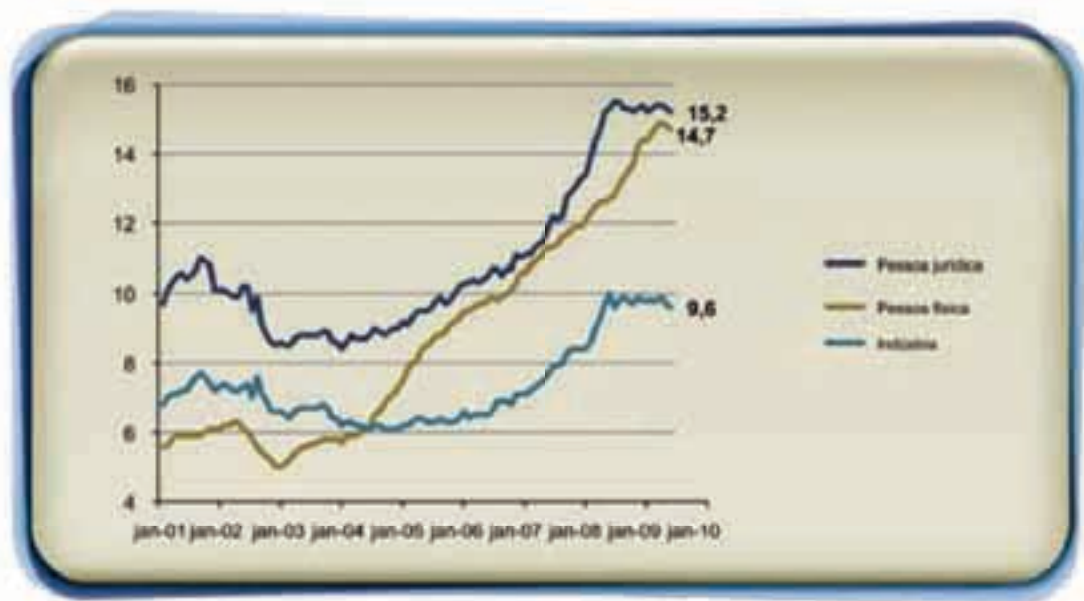
Como comparação, o crédito total do sistema financeiro (incluindo recursos direcionados) passou de 26,3% para 44,6% do PIB, um aumento de 70%.

## Um cenário ainda menos favorável para a indústria

Se o crédito à pessoa jurídica já é racionado, o destinado exclusivamente à indústria mostra uma situação ainda pior.

Em janeiro de 2001, as operações de crédito ao setor privado industrial representavam 6,8% do PIB. Até janeiro de 2010, houve um aumento de apenas 41%, passando para 9,6% do PIB.

## Estoque de crédito como percentual do PIB (%)



Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas do Banco Central do Brasil.

## O crescimento das instituições públicas na oferta de crédito

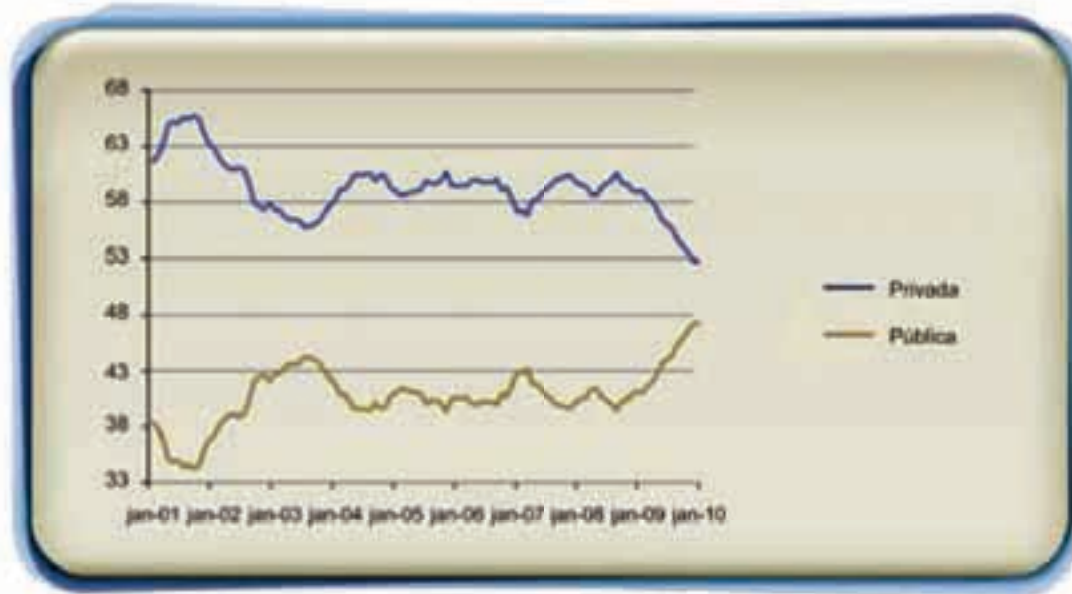
A alta concentração bancária e a menor rentabilidade do crédito à pessoa jurídica, em comparação à pessoa física, explicam parte desse diagnóstico. Houve uma transformação na participação das instituições públicas e privadas no total do crédito industrial.

As instituições públicas aumentaram a participação no crédito industrial na última década. Em janeiro de 2001, os empréstimos e financiamentos destinados à indústria, oriundos de instituições financeiras públicas, representavam 38% do total, contra 62% das instituições privadas. Em janeiro de 2010 essas participações já eram quase iguais (47% para as públicas, 53% para as privadas).

No período, o crédito de origem pública (deflacionado pelo IPCA) cresceu mais que o dobro do privado (148% de origem pública, contra 73% de origem privada).

O aumento da participação das instituições públicas supriu em parte a baixa disposição a emprestar das instituições privadas. Essa expansão se deu principalmente sob a forma de crédito direcionado, como o destinado às micro, pequenas e médias empresas, compra de máquinas, entre outros.

### Crédito à indústria por origem (% do total)



Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas do Banco Central do Brasil.

### Crédito do BNDES cresce com a crise

A crise financeira contribuiu ainda mais para esse cenário. A restrição a novos empréstimos e financiamentos afetou quase que unicamente o crédito à pessoa jurídica, sendo que o crédito pessoal continuou se expandindo.

Essa queda foi amenizada pela expansão do crédito do BNDES. Os financiamentos aprovados do BNDES cresceram substancialmente nos últimos anos.

Os programas emergenciais e as novas linhas de crédito, aliados à queda na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), impulsionaram esse crescimento. De janeiro de 2001 a janeiro de 2010, a expansão foi de 157% (deflacionado pelo IPCA), contra 142% do crédito total no mesmo período. Só de 2008 a 2010 (janeiro a janeiro, durante o período da crise), os recursos do BNDES se elevaram 60%, enquanto os recursos totais cresciam apenas 36%.

### Spread alto tem múltipla origem

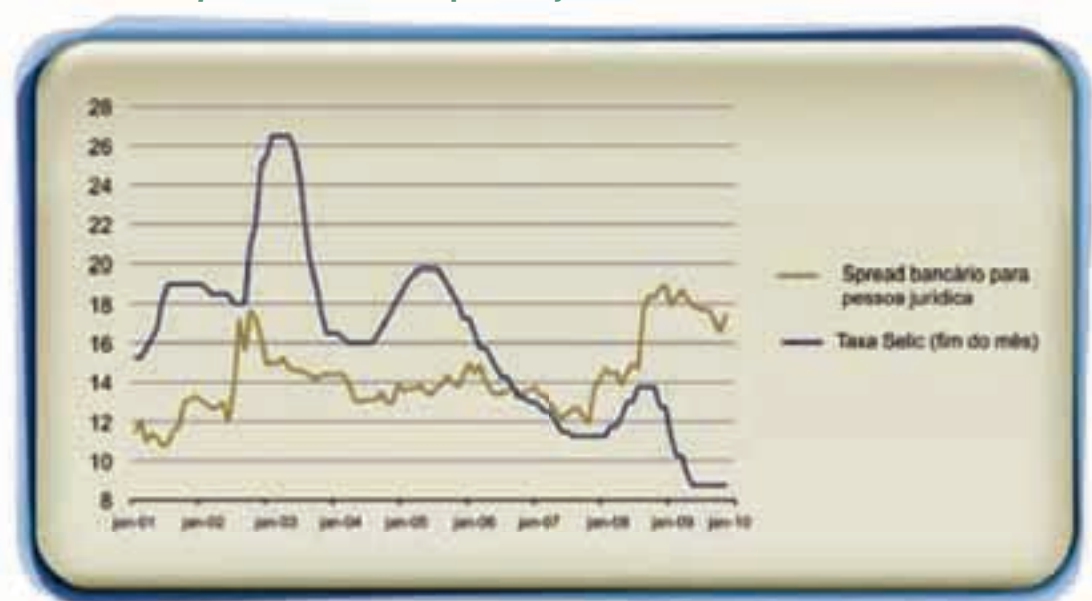
O custo dos empréstimos no País é elevado. Os *spreads* bancários (diferença entre o que é cobrado pelo banco em seus empréstimos e o que é captado) estão entre os mais altos do mundo. Três fatores são essenciais para a redução das taxas cobradas no País: a redução da taxa básica de juros Selic, o estímulo à concorrência bancária e a redução dos impostos incidentes no crédito.



Os bancos têm, basicamente, duas opções para emprestar seus recursos: ao público em geral (pessoa física e jurídica, via empréstimos e financiamentos) ou ao governo (via compra de títulos públicos). Como a taxa básica de juros da economia (Selic) remunera os títulos públicos, que representam o menor risco de inadimplência para a instituição, as taxas cobradas nos empréstimos às empresas e pessoas são superiores à Selic.

Historicamente, percebe-se que, de fato, os *spreads* tendem a cair quando a Selic diminui. O primeiro passo para se reduzir as taxas de juros nos empréstimos e financiamentos é a redução da Selic.

### Taxa Selic e *spread* bancário à pessoa jurídica (% a.a.)



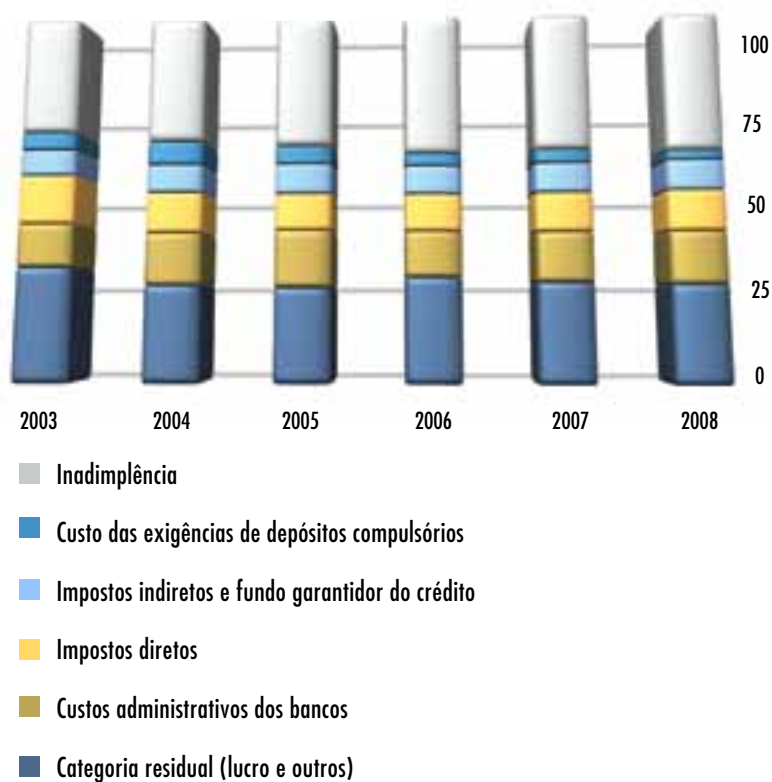
Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas do Banco Central do Brasil.

### Concentração bancária contribui para a manutenção dos altos *spreads*

Apesar de a inadimplência responder pela maior parte da composição do *spread* total (37,7% em 2008, segundo o Banco Central), a parcela em que se incluem os lucros dos bancos também é grande (26,3%). Considerando também os custos administrativos (salários, benefícios, utilização de recursos operacionais, entre outros), a parcela que depende diretamente do banco totaliza 40,6% do *spread* total.

Essa parcela (lucros e custos administrativos) é a que pode ser substancialmente reduzida com o estímulo à concorrência bancária e maior eficiência operacional, contribuindo assim para a redução do custo do capital no Brasil.

### Decomposição do *spread* bancário (% do total)



Fonte: Elaborado pela CNI com base nas estatísticas do Banco Central do Brasil.

### Tributação sobre empréstimos e financiamentos incentiva o aumento nas taxas

Somando os impostos que incidem diretamente sobre o crédito (11% do *spread*) com os impostos indiretos (8,2%) e os depósitos compulsórios (2,5%), a cunha tributária responde por 21,7% do *spread*.

Assim, a desoneração do crédito impacta diretamente na taxa cobrada pelos bancos. Um imposto menor gera maior atratividade de taxas, maior concessão, aumento na base de contribuição e, por fim, pode gerar aumento de arrecadação.

### Alternativa de financiamento: o mercado de capitais

A solução dos problemas expostos trará benefícios diretos à indústria, no sentido de facilitar o acesso ao financiamento bancário a taxas mais acessíveis. Contudo, existem outras formas de financiamento não bancárias que devem ser estimuladas, como o mercado de capitais.

Investidores vêm buscando novas formas mais rentáveis de aplicação financeira. Esse movimento foi estimulado pela redução da taxa Selic nos últimos anos, em detrimento das aplicações em títulos públicos. O mercado de capitais foi a principal alternativa dos investidores.

Apesar disso, o excesso de indexação da economia (principalmente devido à exigência de rentabilidade mínima de fundos de pensão, que são grandes aplicadores em títulos públicos) impede uma queda mais expressiva da Selic. Esse problema freia a participação de investidores no mercado de capitais.

A própria caderneta de poupança, com rentabilidade de 6,17% a.a. mais a Taxa Referencial de Juros (TR) contribui para a existência de um “limite inferior” para a Selic. Uma taxa Selic que gere rendimentos inferiores aos da caderneta de poupança provocaria uma forte migração de aplicações em títulos públicos para a poupança. Esse desequilíbrio traria problemas para o Governo se financiar por meio de emissão de títulos.

A expansão de pequenos aplicadores na Bolsa de Valores cria espaço para a abertura de capitais por parte das empresas. Esse mercado é fonte importante de financiamento, principalmente como alternativa ao financiamento bancário. Assim, o incentivo e a segurança jurídica para tais aplicadores são fundamentais para que as empresas busquem cada vez mais essa alternativa.

É primordial a consolidação dos mercados secundários de negociação dos títulos da dívida privada (emitidos pelas empresas). A demanda por esse tipo de título depende da liquidez da venda, que só ocorrerá com um mercado secundário bem-estruturado.

A procura abre espaço para que as empresas optem pela emissão desses títulos que, em geral, têm custo menor do que o financiamento bancário.

## A AGENDA

- a) Aprovar e implementar os cadastros positivos de crédito e aumentar a base de tomadores passíveis de financiamentos (PLS 263/04, em tramitação no Congresso Nacional);
- b) Proporcionar ambiente para que a redução da taxa de juros básica da economia (Selic) e da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) leve também à queda das taxas de juros cobradas pelas instituições financeiras;

- c) Reduzir as alíquotas dos tributos que oneram a intermediação financeira e os investimentos no mercado de capitais (principalmente o Imposto de Renda);
- d) Estabelecer cronograma de redução das exigências de depósitos compulsórios nos bancos;
- e) Flexibilizar as exigências de garantias, agilizar a avaliação de projetos e a liberação de recursos pelos bancos públicos, sobretudo o BNDES;
- f) Promover maior utilização do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) e do Fundo de Garantia de Operações (FGO) para as micro, pequenas e médias empresas, bem como incentivar a participação das instituições privadas no FGO;
- g) Recriar o Programa Especial de Crédito (PEC) como uma linha regular do BNDES, destinado unicamente ao financiamento do capital de giro;
- h) Ampliar a coordenação dos bancos públicos e as políticas e processos do BNDES;
- i) Promover campanha de divulgação sobre a portabilidade de operações de crédito e reduzir a assimetria de informações e o custo do crédito;
- j) Propiciar ambiente jurisdicional de recuperação de crédito, como o aperfeiçoamento do Código de Processo Civil;
- k) Criar estímulos para a ampliação do crédito de cooperativas e aumentar a concorrência bancária;
- l) Estimular novos mecanismos de financiamento, como a securitização de recebíveis, e ampliar o escopo e o volume de crédito imobiliário;
- m) Viabilizar e estimular o financiamento às empresas nascentes, carentes de recursos e de histórico bancário necessário para pleitear crédito específico para seus investimentos;
- n) Incentivar o mercado secundário para instrumentos de dívida privada, como debêntures e outros recebíveis;
- o) Atuar na redução de riscos jurisdicionais e na adoção de mecanismos de proteção aos poupadores, na condição de acionistas ou de investidores;
- p) Estimular o acesso ao mercado de capitais, ampliar o capital de risco como um instrumento de alavancagem dos negócios e criar formas alternativas de financiamento não bancário às empresas.

## 3.2.5 Relações do trabalho

### O mundo do trabalho mudou, de forma expressiva, nas últimas décadas

Alguns exemplos dessas mudanças:

- O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação, que permitiu o surgimento de novos modelos de trabalho e sistemas de produção integrados;
- O aumento dos requisitos educacionais das equipes de trabalho, eliminação de funções manuais e maior importância do conhecimento;
- A difusão de programas de qualidade e produtividade com base no elevado envolvimento da força de trabalho em decisões de produção e melhoria de processos produtivos;
- A força de trabalho mais qualificada e com melhores condições de defender seus interesses, reduzindo a demanda por tutela do Estado;
- O fortalecimento das entidades de representação dos trabalhadores para o diálogo e a negociação em favor dos interesses das categorias;
- A crescente importância do ambiente de negócios para a competitividade, com forte influência dos aspectos regulatórios e institucionais de cada país.

### A organização do trabalho se moderniza

Neste novo mundo multiplicam-se novas formas e arranjos de organização do trabalho. O emprego por prazo indeterminado, realizado em locais e horários específicos, convive com outros modelos.

### A exibibilidade de como, quando e onde trabalhar

Cresce o fenômeno do trabalho temporário, intermitente, casual, por tarefa, realizado a distância, mediante acordos tácitos ou contratos padronizados. Todas são formas de trabalho, mas não necessariamente de emprego.

Nelas, há quem trabalhe em horários regulares, outros que seguem turnos intermitentes e ainda os que definem sua própria rotina, local e horário de trabalhar. Para tais variações é inviável aplicar as fórmulas homogêneas de proteção que foram desenhadas para atividades realizadas de forma regular, rotineira e previsível.

## O mundo do trabalho mudou, o sistema de relações do trabalho não acompanhou

A legislação trabalhista do Brasil foi concebida para atender ao emprego e não ao trabalho.

O Brasil convive com um marco regulatório antiquado, que limita as proteções aos que exercem as novas formas de trabalho. Para as atividades tradicionais as despesas de contratação são elevadas e a burocracia, complexa, gerando informalidade e desproteção.

### A judicialização das relações de trabalho

O atual marco regulatório também limita o espaço para a livre negociação e remete todos os conflitos à esfera judicial, onde se defrontam com interpretações desencontradas, o que gera uma grande incerteza para as empresas.

### O fracasso do sistema atual

Tudo isso impede que o País atinja os dois principais objetivos de um sistema de relações de trabalho:

- a proteção ao trabalhador (entendida de forma mais ampla);
- o estímulo à competitividade das empresas, proporcionando segurança jurídica e minimizando conflitos.

## O NOVO MUNDO DO TRABALHO DO SÉCULO 21

### Um contraponto à legislação de 1943

A disseminação do uso de tecnologias de informação criou um novo mundo para o trabalho.

Existem atividades intensivas em conhecimento, que podem ser desenvolvidas por um grupo de pessoas espalhado por diversos lugares do país ou do mundo.

Por ser especializado, esse tipo de trabalhador pode compatibilizar o atendimento a demandas de diferentes empresas. Pode trabalhar em casa, sem perder tempo no trânsito, determinando seus horários da forma que melhor o convier.

Entretanto, as modernas relações de trabalho do século 21 ainda são reguladas por normas obsoletas da primeira metade do século 20.

Criadas no bojo da legislação trabalhista da longínqua década de 1940, voltada para um superado contexto de produção, elas naturalmente não conviviam ainda com os recursos de tecnologia que hoje revolucionam métodos, rotinas, tarefas e conhecimentos, liberando trabalhadores e empresas para novos vínculos e desafios.

Para não cometer ilegalidades ou assumir riscos, as empresas são forçadas a contratar esse novo tipo de trabalhador segundo normas ultrapassadas, enquadrando-o em regimes que comprometem sua produtividade, dificultam sua promoção pessoal e comprometem sua qualidade de vida.

## **Leis modernas para crescer**

Se o País dispuser de um marco regulatório mais moderno para suas relações do trabalho, poderá crescer mais e melhor. Seria mais competitivo e poderia avançar no processo de transformação estrutural de sua economia.

A legislação atual afeta especialmente as novas indústrias, baseadas em conhecimento, e dificulta a modernização das mais antigas.

## **Lei antiquada compromete inovação**

É fundamental que, no século 21, o aparato regulatório das relações do trabalho ofereça alicerces que estimulem a realização de pesquisas, a geração de conhecimento, a apropriação e a disseminação dos resultados dos processos de inovação e desenvolvimento tecnológico.

A rigidez das leis atuais, a complexidade burocrática e as altas despesas de contratação prejudicam o ambiente de negócios e a produtividade.

## **Desestímulo ao investimento e ao emprego**

Pequenos ou grandes investidores são igualmente afetados pelo conjunto de obstáculos que compromete o ambiente de relações do trabalho:

- Baixa coesão social, num ambiente de conflito entre capital e trabalho;
- Legislação ultrapassada, rígida e excessivamente burocrática;
- Marco legal inadequado para os processos produtivos modernos, incapaz de atender a demandas de empresas e de trabalhadores;
- Elevada insegurança jurídica, que dificulta o gerenciamento do negócio e possibilita a formação de passivos ocultos;
- Elevado custo do trabalho, por vezes de difícil mensuração, sem corresponder a um aumento da remuneração do trabalhador.

Novas maneiras de produzir e vender, bem como as transformações tecnológicas, requerem a modernização do marco trabalhista.

## COESÃO SOCIAL

A regulação das relações do trabalho tem sido construída sob a antiquada premissa do conflito entre capital e trabalho.

Parte da hipótese da necessidade da proteção do trabalhador que não tem capacidade de se defender. Tem como objetivos garantir proteção básica e permitir aos trabalhadores alcançar melhores condições de negociar ganhos derivados de seu trabalho. Esses são alguns dos elementos que formam as bases do Direito do Trabalho e dos sistemas sindicais.

As diversas mudanças exigem, no entanto, a reformulação dessas premissas.

## A produção cara afeta o trabalhador e a economia

No mundo de competição global, os custos de produção, incluindo os decorrentes de conflitos trabalhistas, prejudicam o conjunto da economia e os trabalhadores.

A elevação dos custos do trabalho pode levar à queda da produção local e ao aumento das importações, gerando desemprego e outros efeitos negativos sobre a economia. Os setores sem competidores externos, por sua vez, precisam e tendem a repassar esses custos aos preços de seus produtos, o que resulta em prejuízos para toda a sociedade.

Esse contexto vem induzindo as mudanças ao redor do mundo, no sentido de uma atitude menos conflitiva e de mais cooperação entre empresas e trabalhadores, mediados por seus sindicatos.



## O DESAFIO DA MODERNIZAÇÃO SINDICAL

O Brasil tem o grande desafio de modernizar suas estruturas sindicais, tanto empresariais como laborais.

É fundamental aumentar a representatividade e autossustentabilidade dos sindicatos, e fazê-los compreender seus novos papéis frente às mudanças.

Do lado laboral, há que se criar mecanismos que possibilitem aos sindicatos compreender as demandas do trabalhador moderno e atuar de forma cooperativa com as empresas, na busca do fortalecimento da competitividade e do empreendedorismo.

É preciso que as entidades empresariais se engajem ainda mais na promoção da qualidade de vida do trabalhador e compreendam a necessidade de participar, cada vez mais efetivamente, na melhoria do ambiente de negócios.

Em ambos os casos, ganham relevância a atuação nos processos decisórios e a ação de empresários e trabalhadores contra elementos prejudiciais à competitividade e à geração de empregos.

## Novo trabalhador, nova convivência produtiva

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é fortemente ancorada no conceito de tutela do Estado ao trabalhador, com elementos que desestimulam a coesão social.

No entanto, ao longo da segunda metade do século 20, o trabalhador mudou, assim como se transformaram as economias brasileira e mundial.

Nesse novo ambiente é preciso construir uma atmosfera que proporcione ganhos mútuos. Maiores níveis de coesão social contribuem para a criação de um espaço comum favorável, ao mesmo tempo, à produção de mercadorias e ao bem-estar dos trabalhadores.

## A qualidade do diálogo social precisa melhorar

No plano institucional, deve-se valorizar cada vez mais a promoção do diálogo social tripartite, na busca de consensos. A consolidação deste processo passa pela conquista e manutenção da confiança entre as partes: empresas, trabalhadores e governo.

As partes precisam investir no preparo qualificado, o sistema deve repousar em regras claras, os processos de consultas devem ser organizados e transparentes, e o governo deve investir-se do papel de ator integrador e imparcial. A credibilidade da representação governamental é um pré-requisito indispensável, sem o qual não há diálogo social.

## O respeito à constituição como base de relações estáveis

O modelo sindical é um tema de grande relevância para a estruturação das relações produtivas, estando definido na própria Constituição Federal. Apesar disto, a Portaria 186 do Ministério do Trabalho e Emprego, de abril de 2008, está promovendo uma verdadeira reforma sindical e desorganizando todo o sistema ao acabar na prática com o princípio constitucional da Unicidade Sindical.

Há uma proliferação ilegal em andamento de federações e confederações de empregadores e trabalhadores, o que trará ainda muitos problemas para as relações de trabalho e o diálogo social, além de atentar ao respeito ao estado de direito.

## O EXEMPLO ALEMÃO

### Cooperação no trabalho, coesão social e competitividade

No começo dos anos 2000, a Alemanha apresentava sérios problemas econômicos, registrando baixo crescimento, alto índice de desemprego e fuga de grandes empresas industriais em busca de redução de custos.

Atualmente, a economia alemã é vista como o motor da Europa.

Apesar da queda do PIB na última crise global, o índice de desemprego sofreu pouca elevação e foi mantida a competitividade de seus produtos.

Entre as diversas medidas que contribuíram para esse fenômeno, destaca-se a reforma trabalhista, que permitiu maior cooperação entre empregados e empregadores, com a consequente redução de custos do trabalho e o aumento da produtividade.

Entre 2000 e 2008, o custo do trabalho na Alemanha teve queda total de 15%, ou seja, redução anual média de 1,8%.

A despeito do engessamento cambial e da valorização do euro, foi possível à Alemanha manter suas exportações em condições de concorrer no mercado internacional, graças à cooperação entre empregadores e empregados.

É uma situação muito diferente dos países europeus que mantiveram sistemas trabalhistas rígidos, que vêm enfrentando grandes dificuldades para superar a crise do emprego.

## **RIGIDEZ E BUROCRACIA DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL**

### **A lei trabalhista é excessivamente rígida e complexa**

Prevalece uma espécie de garantismo legal nas relações do trabalho.

Em consequência, problemas que poderiam ser mais bem resolvidos com base na criatividade das partes e pela via da livre negociação são submetidos às fórmulas intransigentes da lei.

A legislação e as ações sindicais não podem ser canalizadas apenas para a busca da “globalização de direitos”. É preciso focar também no incentivo à produtividade como forma de garantia dos níveis de emprego, incentivo à meritocracia e não ao seu combate.

### **Profusão de leis desorienta e estimula conflito**

Há uma caótica e redundante profusão de leis e atos administrativos gerais que, em vez de regular e ordenar situações específicas, desorienta e desconcerta, gerando também conflitos com outras normas e interpretações.

Tudo isso, muito bem expresso na tabela a seguir, causa insegurança jurídica e cria dificuldades no processo de gestão empresarial e gera problemas para todas as partes envolvidas.

## Normas vigentes sobre Relações do Trabalho no Brasil

Normas	Quantidade de dispositivos sobre matéria trabalhista
<b>Constituição Federal (artigos) *</b>	67
<b>Ato das disposições constitucionais transitórias (artigos)*</b>	14
<b>CLT (artigos)</b>	922
<b>Código penal (artigos)</b>	11
<b>Código civil (CLT LTr 2009) (artigos)</b>	193
<b>Convenções da OIT</b>	
Ratificadas	95
Denunciadas	14
Em vigência no país	81
<b>Supremo Tribunal Federal - STF</b>	
Súmulas vinculantes	8
Súmulas	145
<b>Superior Tribunal de Justiça - STJ</b>	
Súmulas	80
<b>Tribunal Superior do Trabalho - TST</b>	
Súmulas - total	424
Súmulas - vigentes	295
Orientação jurisprudencial - editados	643
Orientação jurisprudencial - vigentes	387
Instruções normativas - editados	34
Instruções normativas - vigentes	28
Precedentes normativos - editados	119
Precedentes normativos - vigentes	74
<b>Ministério do Trabalho e Emprego - MTE</b>	
<b>Secretaria de Relações do Trabalho - SRT</b>	
Instruções normativas - vigentes	7
Ementas normativas - editadas	40
Ementas normativas - vigentes	38
<b>Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT</b>	
Normas regulamentadoras	33
Instruções normativas - vigentes	27
Precedentes administrativos - editados	100
Precedentes administrativos - vigentes	86
<b>TOTAL DE NORMAS VIGENTES SOBRE MATÉRIA TRABALHISTA</b>	<b>2.496</b>

\*Dispositivos enumerados na CLT, editora LTR, 2009, 36ª edição  
 Fonte: CNI, março de 2010.

## Empresas e trabalhadores: amarrados a regras desnecessárias

A premissa básica da boa-fé não está presente no processo de construção das normas do trabalho. As normas são elaboradas em geral partindo da premissa oposta, que é a fraude.

Criam-se milhares de regras, pouco conhecidas de empresas e trabalhadores, de efetividade relativamente baixa em relação a coibir condutas incorretas, mas que geram elevados custos à maioria das empresas, que procuram agir corretamente.

Também é inadequado que leis criadas para proteger trabalhadores com baixo nível educacional sejam as mesmas que hoje se aplicam a técnicos especializados ou a executivos de grandes empresas. Eles poderiam obter mais benefícios pela livre negociação, não pela tutela do Estado.

## Flexibilidade para gestão

O Brasil adota o sistema de indenizações e seguros para proteger o trabalhador em caso de despedida. Este sistema mostra-se bem mais adequado que um sistema rígido de demissões, como o proposto pela Convenção 158 da OIT, ratificada por poucos países, que enfrentam muitos problemas em função dela.

A sinalização de possível enrijecimento é muito negativa para os investimentos produtivos no País. Por outro lado, é preciso aperfeiçoar os sistemas de seguros para não estimular desejo do trabalhador de ser despedido para ter ganhos adicionais.

## Leis oneram o trabalho

A rigidez e a complexidade da legislação têm também impacto sobre os custos do trabalho.

O elevado número de encargos incidentes sobre a folha salarial, que operam em cascata (efeito redundante, uns sobre outros), estimula a informalidade, prejudicando os trabalhadores, as finanças públicas e as próprias empresas, que convivem com condições assimétricas de competição.

Afeta também a eficiência e a produtividade do trabalho, uma vez que desestimula investimentos em capital humano, um fator chave para criar e absorver novas tecnologias.

## Excesso legal tem efeitos colaterais

A inflexibilidade imposta pelo exagero regulatório reduz a margem de manobra empresarial na condução e gestão de negócios, e acaba beneficiando apenas parcialmente os trabalhadores formais, discriminando os grupos mais vulneráveis.

A discussão sobre mudança constitucional para a redução de jornada de trabalho de 44 para 40 horas semanais é exemplo de saída inadequada para a questão. Os impactos de uma medida desta natureza são assimétricos e prejudicariam fortemente os setores com muitas micro e pequenas empresas e os mais empregadores.

A negociação entre empresas e sindicatos tem sido a solução mais adequada, com resultados concretos de redução de jornada sem prejuízos à produção.

Além disso, muita legislação e pouca negociação resultam numa redução do nível geral de bem-estar, uma vez que interferem negativamente nas condições de oferta de emprego da indústria e prejudicam o financiamento da seguridade social.

## NOVA REGRA DO PONTO ELETRÔNICO

### Um exemplo de ineficiência burocrática

O excesso de normas sobre relações do trabalho prejudica tanto empregadores como empregados. O novo registro eletrônico da jornada de trabalho, regulamentado pela Portaria 1.510/09 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), é ilustrativo.

Criada sob justificativa de combater fraudes, a portaria, além de complexa, parte do pressuposto de que todas as empresas são fraudadoras.

A norma define diversos mecanismos e procedimentos essencialmente burocráticos. Peca por subestimar os mecanismos legais de comprovação e o sempre vigilante papel dos sindicatos.

Além de não impedir a ocorrência de fraudes, a nova regra causará prejuízos às empresas e transtornos aos trabalhadores porque:

- as empresas sofrerão imediato aumento de custos em decorrência da necessidade de substituir os sistemas eletrônicos de ponto atuais e de modificar a gestão da jornada de trabalho;

- os trabalhadores terão que enfrentar horas em filas para registrar seu ponto e aguardar a impressão do comprovante, além da necessidade de arquivar todos esses documentos.

Na contramão da modernidade, proíbe o ponto em computadores e induz ao uso do ponto manual ou mecânico.

## NOVAS FORMAS DE TRABALHO

As inovações tecnológicas alteraram de forma significativa as estruturas organizacionais e os processos de trabalho. Os modelos de produção verticalmente integrados deram lugar a redes e estruturas descentralizadas.

### Atuação em rede altera a produção e o trabalho

A atuação em rede é um fenômeno gerencial associado à emergência de novos padrões de produção, baseados nos avanços das tecnologias de informação e comunicação.

Em um contexto marcado por movimentos de desintegração vertical, multiplicam-se atividades antes consideradas atípicas, como a terceirização, o trabalho temporário, o trabalho a distância e o trabalho autônomo.

O recurso a essas atividades é um requisito para se conquistar melhores níveis de competitividade, não um artifício para burlar a legislação trabalhista.

É injusta e inadequada a visão de que esses arranjos seriam uma forma de precarização das relações de trabalho.

### A empresa que terceiriza um serviço tem três objetivos básicos:

- melhorar a qualidade do serviço;
- reduzir custos;
- incorporar tecnologia mais rapidamente.

## O vácuo legal inibe a modernização e traz insegurança

A ausência de legislação específica sobre esses novos arranjos – especialmente sobre a terceirização – inibe seu uso, reduz a competitividade e aumenta a insegurança jurídica nas relações do trabalho.

A dissociação entre a legislação trabalhista e as condições modernas de trabalho acaba prejudicando toda a sociedade, inclusive os trabalhadores.

## TERCEIRIZAÇÃO

### Os benefícios para a competitividade das empresas

Não há um marco legal que regule a terceirização no Brasil.

Na ausência de legislação, o instituto é hoje regido pela Súmula 331/93, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que admite apenas a terceirização das atividades meio.

Não há clareza na distinção entre atividade fim e atividade meio. Tal categorização é inadequada para os modernos sistemas produtivos que buscam excelência e produtividade. Para isto, precisam de liberdade para decidir se terceirizam uma atividade administrativa ou parte da produção.

A indústria do petróleo, por exemplo, possui extensa rede de fornecedores com atuação relacionada aos processos de prospecção, extração e processamento de petróleo. Empresas de atuação internacional fazem manutenção especializada em plataformas de todo o mundo. Sem a permissão legal de terceirização para atuação desta rede de empresas, não seria possível a Petrobras explorar o pré-sal.

Além de imaginar essas duas categorias de atividades, a súmula do TST institui a responsabilidade subsidiária da tomadora de serviços por encargos trabalhistas e previdenciários que a terceirizada eventualmente deixe de cumprir, criando a possibilidade de passivos involuntários. Tal medida contribui para forte redução dos problemas de formalização no trabalho terceirizado.

Pesquisa da CNI mostra que as contratantes, em geral, são muito exigentes: 90% das grandes indústrias e 86% das médias empresas monitoram o cumprimento de obrigações trabalhistas pelas suas terceirizadas.



## **INSEGURANÇA JURÍDICA**

### **A incerteza legal é gargalo ao crescimento e à modernização da economia**

A insegurança jurídica, associada às relações do trabalho, constitui também um obstáculo à sustentabilidade do crescimento e à transformação estrutural da economia brasileira. Gera passivos ocultos, decorrentes da modificação de relações e situações já consolidadas.

Tais passivos são formados a partir da criação de obrigações sem previsão legal, de mudanças de entendimento ou declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade de atos normativos pelo Poder Judiciário.

Assim, embora o empresário cumpra inteiramente a legislação vigente, ele pode se surpreender com a criação de um passivo ao qual não deu causa.

São vários os casos de interpretações judiciais que estabelecem responsabilidades retroativas.

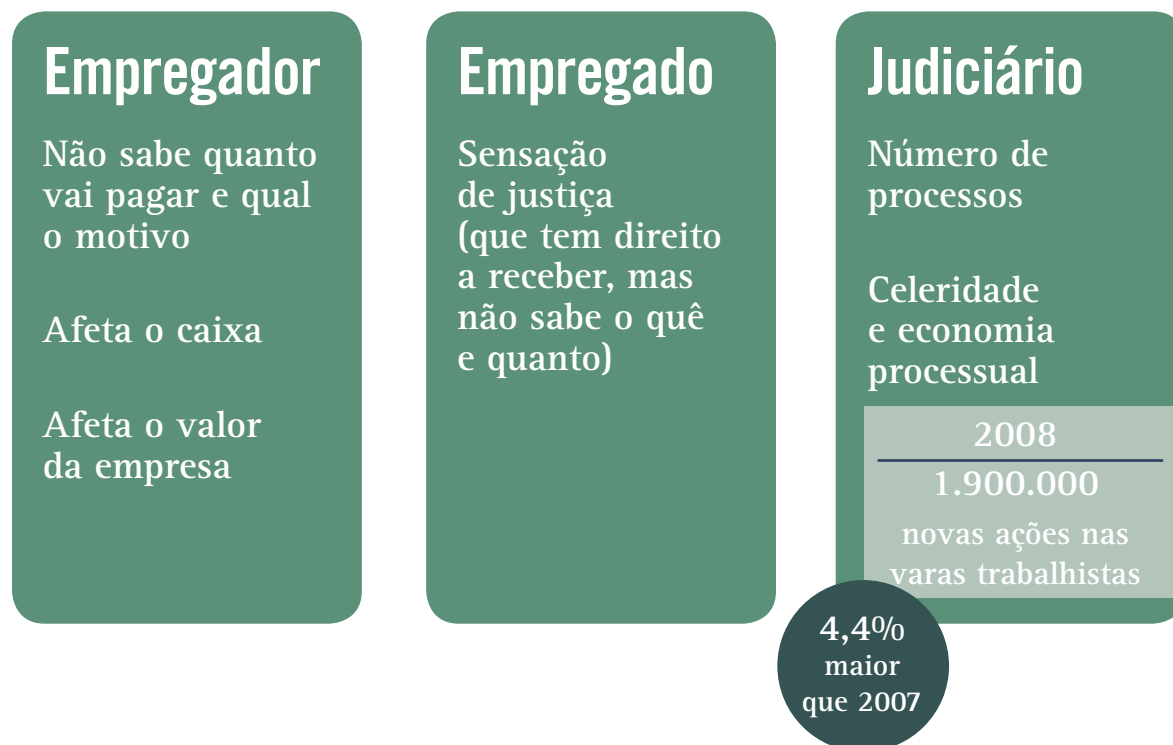
### **Fatores que causam insegurança jurídica às relações de trabalho no Brasil:**

- Textos legais em excesso, defasados e mal redigidos;
- Ausência ou insuficiência de regulamentação de temas-chave nas relações do trabalho, como a terceirização;
- Estabelecimento de obrigações sem previsão legal;
- Modificação posterior, pelos tribunais, de entendimentos já consolidados, muitos deles com efeitos retroativos;
- Interpretações divergentes entre tribunais;
- Desconsideração das negociações coletivas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público do Trabalho;
- Exageros na execução de sentenças;
- Falta de homogeneidade na atuação dos órgãos da fiscalização e do Ministério Público, o que resulta na aplicação de multas por mera presunção de fraude.

## Profusão de leis dificulta interpretação

Além de inibir a livre negociação, uma legislação vasta e complexa dá margem a diferentes interpretações sobre seu extenso conteúdo e sobre a norma aplicável a cada situação.

Esse quadro faz com que um número excessivo de questões seja levado ao Poder Judiciário, tornando inviável uma análise célere e ao mesmo tempo cautelosa.



## A interminável dissensão que acaba nos tribunais

É recorrente a divergência de entendimentos e interpretações, ou a modificação de entendimentos já consolidados, o que provoca a judicialização das relações trabalhistas.

São exemplos desse problema:

- A mudança na interpretação sobre turnos ininterruptos de revezamento, ampliando significativamente a aplicação da hipótese legal;
- O estabelecimento da responsabilidade objetiva por alguns juízes e tribunais em relação a acidentes ou doenças do trabalho (independe da incidência de culpa do empregado no caso de atividades consideradas de risco – ex: construção civil);

- A aplicação de dispositivos do processo de execução civil à execução trabalhista, causando a aplicação de multas não previstas na regulação pertinente; e
- A desconsideração de cláusulas coletivas consagradas, como a de flexibilização do intervalo intrajornada.

## Os excessos aprofundam o problema

Esse cenário de conflito se agrava pela atuação, além de suas competências, dos órgãos de fiscalização vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério da Previdência Social.

Inovando em entendimentos sobre temas específicos (como aprendizagem, terceirização, saúde e segurança, entre outros), os fiscais do trabalho autuam até mesmo empresas que operam em conformidade com a lei.

O ambiente de incerteza é agravado pela prodigalidade desordenada de novas leis, decretos, portarias ou instruções normativas às vezes conflitantes entre si, alguns deles de qualidade questionável.

Há ainda as leis que, com o objetivo de resolver problemas sociais bastante relevantes como a inclusão produtiva das pessoas portadoras de deficiência, estabelecem obrigações impossíveis de serem cumpridas pelas empresas na realidade atual, abrindo espaços para fiscalizações e ações civis na maioria das vezes injustas.

O excesso de normatização, mais do que irritação ou desconforto, cria diversos entraves burocráticos, gera desperdício e prejudica a competitividade nacional.

## Simplificar é bom, é útil

É fundamental que, por meio do diálogo tripartite, promova-se a simplificação e a atualização das normas trabalhistas, possibilitando aos atores econômicos – desde pequenas empresas até as grandes indústrias – planejar suas ações de forma segura e previsível, garantindo o retorno de seus investimentos.

## CUSTOS DO TRABALHO

O debate sobre os custos do trabalho no Brasil envolve, sobretudo, sua classificação em salário e despesas de contratação. Porém, existem outros custos

que ganham relevância crescente e ampliam a distância entre o salário nominal e o real custo do trabalho. Há três categorias nas quais se podem dividir os custos do trabalho:

- Custo do tempo efetivamente trabalhado pelos empregados;
- Custo do tempo não trabalhado, incluindo férias, feriados, licenças;
- Custo das obrigações sociais de proteção à saúde, previdência, educação e assistência social, e que geram benefícios sociais.

Na prática, ao contratar o trabalhador, a empresa tem controle sobre o seu salário nominal, mas não sobre as obrigações de natureza compulsória que sobre ele incidirão, de forma cumulativa.

As contribuições sociais referentes a aposentadoria, FGTS, seguro de acidentes de trabalho e outras incidem compulsoriamente sobre as férias, abono de férias, 13º salário.

Tudo isso gera um efeito cascata que eleva, de forma expressiva, as contribuições que incidem na folha de pagamentos das empresas.

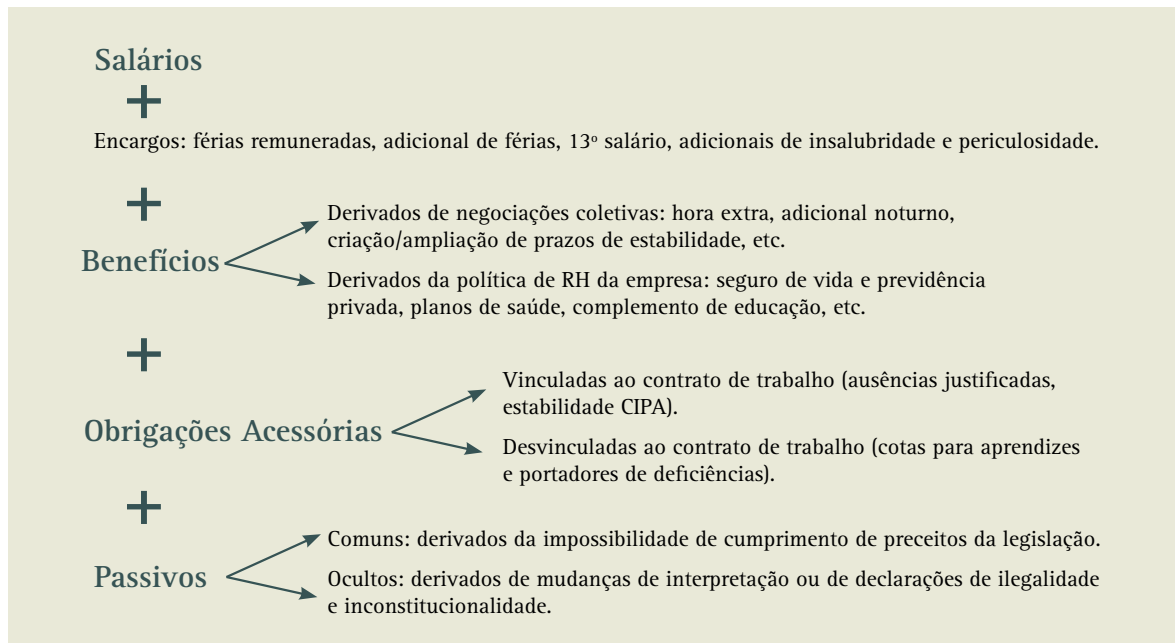
As discussões sobre desoneração da folha não prosperam.

O sentido do debate toma, por vezes, outra direção. Novas leis e medidas administrativas vêm onerando cada vez mais as despesas de contratação, como é o caso da nova sistemática do Seguro de Acidente de Trabalho.

Somam-se às despesas compulsórias das obrigações sociais os custos derivados da formação de passivos, decorrentes da legislação esdrúxula e de interpretações desencontradas do Poder Judiciário.

Registre-se que, além dos itens compulsórios mencionados, há muitos benefícios voluntariamente negociados entre as partes que são os advindos de negociações coletivas e os derivados da política de recursos humanos instituída voluntariamente pela empresa tais como: transporte; alimentação; convênios médicos; previdência privada e qualificação.

Existem ainda custos associados à necessidade de responder à burocracia instituída, que exigem a montagem de uma onerosa estrutura contábil, administrativa e jurídica por parte das empresas.



Todos esses elementos têm efeitos sobre a produtividade, custos de produção e preço final dos bens ofertados.

É fundamental que se inicie um processo estruturado e planejado de desoneração dos vários custos compulsórios que incidem sobre o trabalho, a fim de não inibir a geração de empregos formais.

## NOVAS REGRAS NA SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO

### Insegurança e custo para as empresas

O ano de 2010 teve início com a incorporação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) à regra de cálculo do Seguro Acidente de Trabalho (SAT). A nova regulamentação promove, por meio de ato administrativo, o aumento da carga tributária sobre a folha de pagamento das empresas, resultando em elevação de custos e maior insegurança jurídica.

O objetivo das mudanças era o de estimular investimentos das empresas em Saúde e Segurança no Trabalho. Elas receberiam bônus ou punição, de acordo com seu nível de acidentalidade. Tal privilégio contou com o apoio empresarial. A implementação das novas regras mostrou-se, no entanto, bem diferente do que fora planejado, o que está levando à indesejada judicialização do tema.

A implementação das novas regras do SAT veio dois anos após a instituição do controverso NTEP – Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário. A partir de uma simples correlação estatística que fundamentou o NTEP, o INSS passou a considerar diversas doenças como ocupacionais. Trata-se de metodologia utilizada somente no Brasil, que ampliou artificialmente o número de casos de doenças relacionadas ao trabalho no País.

Tudo isso está elevando o custo do trabalho e gestando a formação de passivos imprevisíveis nas empresas. De modo geral, ao afastar o trabalhador por doença do trabalho, o INSS provoca os seguintes impactos nas empresas:

- recolhimento de FGTS durante afastamento;
- estabilidade do trabalhador por um ano;
- aumento do FAP e do SAT;
- possibilidade de ação por danos morais e materiais;
- possibilidade de ação regressiva pelo INSS cobrando valores mensais pagos ao trabalhador.

A geração de empregos passa a embutir riscos crescentes e custos imprevisíveis.

## A AGENDA

Além de ser extensa e complexa, a legislação trabalhista brasileira – ancorada na Consolidação das Leis do Trabalho – não acompanhou o avanço dos processos produtivos e a dinâmica tecnológica.

Para garantir a sustentabilidade do crescimento é necessário modernizar a regulação das relações do trabalho.

## Coesão social

- a) Criar mecanismos que ampliem o escopo das negociações coletivas, garantam segurança às novas relações de trabalho e reflitam as vontades e necessidades das partes;
- b) Promover diálogo tripartite efetivo e com base em regras e transparência;
- c) Assegurar validade aos efeitos das resoluções individuais de conflitos.

## Novas formas de trabalho

- a) Regulamentar o instituto da terceirização, por meio de lei que possibilite sua aplicação a atividades meio e fim, mantendo a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços;
- b) Aperfeiçoar a legislação trabalhista para permitir novas modalidades de contrato de trabalho, mais flexíveis, que contemplem as novas tecnologias e as peculiaridades dos setores.

## Insegurança jurídica

- a) Modernizar e simplificar a legislação trabalhista, provendo tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas;
- b) Fazer emenda constitucional para incluir, entre as competências do TST, a possibilidade de modular os efeitos de suas decisões;
- c) Estabelecer orientações para aplicação uniforme da legislação pelos órgãos de fiscalização do trabalho;
- d) Regulamentar a substituição processual, definindo os campos de aplicação e os efeitos das decisões;
- e) Reconhecer e estimular utilização de mecanismos extrajudiciais (mediação e arbitragem privada) para solução de conflitos trabalhistas;
- f) Manter as atribuições da fiscalização nos limites da lei.

## Custos do trabalho

- a) Reduzir as despesas de contratação que incidem na folha de pagamentos das empresas;
- b) Ampliar tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas;
- c) Corrigir as distorções técnicas, operacionais e legais referentes ao Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP) e ao Fator Acidentário de Prevenção (FAP);
- d) Estimular investimentos em Saúde e Segurança no Trabalho por meio de incentivos fiscais.





## 3.2.6 Infraestrutura

### O Brasil investe pouco em infraestrutura

O volume de recursos investido no País, em relação ao PIB, cerca de 2%, é um terço do despendido na China e no Chile e metade do que é investido na Índia<sup>1</sup>.

### Os recursos aumentaram, mas ainda são insuficientes

No período 2007-2009, houve constante aumento da disponibilidade de recursos para investimentos pelo Governo, mas a execução do investimento público não alcançou a velocidade e o volume esperados.

Persistem sérios problemas na oferta dos serviços de áreas estratégicas, como saneamento básico, gás natural, energia elétrica, navegação de cabotagem, hidrovias, ferrovias, rodovias, portos e aeroportos. As exceções são os setores de telecomunicações e de petróleo.

### A situação da infraestrutura:

- Apesar dos avanços com o início da construção de vários empreendimentos importantes, existe um elevado déficit na prestação de serviços de infraestrutura, em especial nos setores de transportes e de saneamento básico;
- O País está diante de uma oportunidade inédita, com visibilidade internacional (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), para aumentar de forma consistente os investimentos em infraestrutura;
- O excesso de burocracia e a baixa eficiência da gestão pública têm retardado os investimentos;
- O ambiente institucional e o marco regulatório precisam ser modernizados para aumentar a participação do capital privado na complementação do investimento público. Existem casos recentes de retrocesso no ambiente institucional e regulatório que elevam os riscos dos investimentos.

1

Frischtak, C. R. (2008) O Investimento em Infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas.

## AVANÇOS RECENTES NA ÁREA DE INFRAESTRUTURA

### ENERGIA

- Concessão das usinas hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau) e de Belo Monte;
- Novas descobertas de petróleo e gás natural na camada do pré-sal;
- Início da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e da Refinaria do Nordeste, em Pernambuco;
- Construção dos terminais de regaseificação do GNL no Rio de Janeiro e no Ceará e inauguração dos gasodutos Urucu-Manaus e GASENE;
- Realização dos leilões de energia de reserva com empreendimentos a biomassa e eólicos;
- Retomada do planejamento de longo prazo no setor de elétrico.

### TRANSPORTES

- Conclusão do segundo lote de concessões de rodovias federais;
- Concessão do tramo norte da Ferrovia Norte-Sul e conclusão do trecho Colinas-Guarai, no Estado de Tocantins;
- Início da execução do Programa Nacional de Dragagem Portuária;
- Construção das eclusas de Tucuruí;
- Estruturação do Plano Ferroviário Nacional para o transporte de cargas;
- Aumento contínuo da disponibilidade financeira do Ministério dos Transportes para investimentos.

### REGULAÇÃO

- Aprovação da Lei do Saneamento Básico (Lei 11.445/07);
- Aprovação da Lei do Gás Natural (Lei 11.909/09).

## Oportunidade para crescer: a hora da infraestrutura

O País está diante de uma chance sem precedentes para aprofundar os avanços e aumentar os investimentos na infraestrutura. Merecem destaque:

- a recuperação da economia brasileira após a crise internacional;
- as descobertas de petróleo e gás natural na camada de pré-sal;
- a Copa do Mundo de Futebol de 2014;
- os Jogos Olímpicos de 2016.

A essas oportunidades se somam o projeto da hidrelétrica de Belo Monte, os programas de habitação popular, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e o Trem de Alta Velocidade, que irão demandar grande volume de recursos.

O BNDES estima a aplicação de R\$ 274 bilhões na área de infraestrutura para o período 2010-2013. Comparado com o quadriênio 2005-2008, prevê-se uma elevação de 38% no volume de investimentos.

### Crescimento dos investimentos mapeados na infraestrutura 2010-2013

Setores	Valores (R\$ bilhão)		Crescimento	
	2005-2008	2010-2013	%	% a.a.
Energia elétrica	68	92	35,7	6,3
Telecomunicações	66	67	0,8	0,2
Saneamento	22	39	77,1	12,1
Ferrovias	16	29	81,7	12,7
Transp. rodoviário	23	33	45,4	7,8
Portos	5	14	203,0	24,8
<b>Infraestrutura</b>	<b>199</b>	<b>274</b>	<b>37,3</b>	<b>6,5</b>

Fonte: GT Investimento. Elaboração APE/BNDES.

Os compromissos assumidos pelo Brasil na área de infraestrutura dificilmente serão realizados em tempo hábil se não houver a adequada reestruturação e a modernização na gestão da máquina pública e do ambiente institucional.

Uma agenda prioritária para alavancar a infraestrutura envolve ações nas seguintes áreas:

- a) gestão pública e burocracia;
- b) agências reguladoras e participação da iniciativa privada;
- c) transporte de cargas;
- d) energia;
- e) saneamento básico.

## GESTÃO PÚBLICA E BUROCRACIA

A melhoria da gestão é fundamental

### Lentidão na execução dos projetos

Desde a escolha inicial para a realização do trabalho até o início efetivo das obras, são gastos em média 38 meses – ou seja, mais de três anos de demora. É um calendário moroso para um Brasil que tem pressa.

### Tempo estimado de implementação de programas

Etapa	Meses
Definição da malha atendida - Formação de lotes	1
Contratação de projetos	12
Preparação da documentação de licitação	2
Tramitação interna	2
Processo licitatório	3
Análise de propostas	2
Contratação	3
Início dos trabalhos	1
Elaboração dos projetos	8
Aprovação dos projetos	2
Contratação de obras	14
Preparação da documentação de licitação	2
Tramitação interna	2
Processo licitatório	3
Análise de propostas	3
Contratação	3
Início dos trabalhos	1
<b>Total</b>	<b>38</b>

Fonte: Agentes do setor consultados.

### Licenciamento e licitação com maior rapidez

É necessária mais agilidade no processo de licenciamento ambiental e mais presteza na licitação de projetos e de obras.

Os processos licitatórios de projetos e obras devem ser modernizados com a inserção de critérios de sustentabilidade e de desempenho, reforçando o poder que as compras públicas têm em promover mudanças. A lei das Licitações (Lei 8.666/93) precisa ser aprimorada, reduzindo a margem de incertezas com inserção de obrigatoriedade do Projeto Executivo antes da contratação.

A maior velocidade na execução das obras depende diretamente do aumento da eficiência do setor público.

Os investimentos em infraestrutura devem observar a prioridade dos projetos de acordo com sua importância para o desenvolvimento do País. Para isso, é preciso dispor de uma força-tarefa multidisciplinar para garantir sua execução no menor tempo, com os custos mais reduzidos.

Nessa estratégia, o foco da ação governamental deve estar voltado para um seleto grupo de projetos, que receberiam maior atenção e os melhores recursos humanos dos órgãos de execução de projetos, licenciamento e obras.

## **AGÊNCIAS REGULADORAS E PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA**

### **O setor privado é essencial para a infraestrutura**

A superação das deficiências do setor depende da efetiva participação do setor privado no investimento e na gestão dos serviços.

A maior participação do capital privado na infraestrutura exige o aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, das estruturas de gestão e de planejamento setorial.

O mecanismo das Parcerias Público-Privadas (PPPs) avançou muito pouco. Ainda não foi colocado em prática pelo Governo Federal e, nos Estados, poucos contratos foram assinados até agora.

### **Segurança e qualidade de regulação: condições essenciais**

A regra de ouro para atrair capitais privados combina segurança jurídica com marcos regulatórios bem definidos. Sem regras claras e confiança, o investimento privado não se materializa.

Um marco regulatório adequado deve garantir autonomia e eficiência para as agências reguladoras, que precisam se capacitar para atender aos desafios presentes e às questões futuras envolvendo concessões de serviços públicos e PPPs.

A CNI defende cinco princípios básicos para as agências reguladoras:

1. independência decisória;
2. autonomia financeira;
3. transparência na atuação;
4. delimitação precisa de suas funções;
5. excelência técnica.

O uso de critérios profissionais nas indicações dos quadros de diretoria das agências reguladoras é condição necessária para a construção da confiança do setor privado.

## **TRANSPORTE DE CARGAS**

### **Obstáculos na competitividade do setor produtivo**

Os problemas são antigos e conhecidos:

- modelo de gestão do Estado ineficiente e não profissionalizado;
- marcos regulatórios defasados e inadequados diante da evolução recente do transporte mundial;
- deficiências no planejamento e nas políticas de integração intermodal;
- dificuldades no acesso aos portos;
- subutilização dos modos aquaviário e ferroviário.

### **A consequência nos transportes: baixa eficiência dos serviços**

Os custos de transporte no País, em importantes trechos logísticos, são muito superiores à média praticada no mercado mundial. Essa situação compromete o esforço de adequação do setor produtivo aos padrões de competição e de qualidade internacionais.

A exportação da soja é um bom exemplo dessa diferenciação. Nos EUA, os gastos com transporte representam 19% do custo total do produto exportado até o porto alemão de Hamburgo, enquanto no Brasil essa participação ultrapassa 30%.

Quem perde é o produtor brasileiro e o País, devido ao alto custo do transporte entre a fazenda produtora e o porto exportador.

## Comparação entre o custo de exportação de soja do Brasil e dos Estados Unidos para a Alemanha (Hamburgo) – 2008 (US\$/ton)

REGIÃO DE ORIGEM	BRASIL		ESTADOS UNIDOS	
	NORTE MT Porto de Paranaguá	NORTE MT Porto de Santos	MINNEAPOLIS	DAVENPORT
TOTAL TRANSPORTE	163,7	168,1	105,4	94,6
Frete rodoviário	109,9	115,7	11,5	11,5
Frete ferroviário	-	-	26,0	-
Frete marítimo (longo curso)	53,8	52,4	52,7	52,7
Frete avial	-	-	34,8	30,4
VALOR NA FAZENDA	359,0	359,0	411,7	416,9
Custo total	522,7	527,1	517,1	511,5
Participação do transporte no custo total	31%	32%	20%	18%

Fonte: Brazil Soybean Transportation Guide, US Department of Agriculture,

## CUSTO DO TRANSPORTE X LUCRO NAS EXPORTAÇÕES

### Reduzindo 10% no custo, o Brasil exportará 30% mais para os EUA

Um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mostra que, diminuindo em 10% os custos de transporte no País, as exportações para os EUA aumentariam cerca de 30%.

Em contrapartida, um corte de 10% nas tarifas aumentaria apenas 1,9% nos embarques.

As exportações do Brasil são intensivas em transporte, a tal ponto que a redução nos custos de transporte produziria efeitos muito mais importantes que um abrangente acordo de livre comércio.

Pesquisa da CNI realizada em 2008 confirma o impacto dos transportes na competitividade das exportações brasileiras.

Entre os principais obstáculos ao seu crescimento, os custos portuários e aeroportuários estão em segundo lugar – e outros três itens ligados aos transportes estão entre os 10 maiores problemas enfrentados pelo exportador brasileiro

### Obstáculos ao crescimento das exportações brasileiras



Fonte: Os problemas da empresa exportadora brasileira - CNI (2008).

## Transporte só muda com novo perfil de Estado

Os desafios a serem superados pelo setor de transporte de cargas não terão resposta dentro do modelo atual de intervenção do Estado.

Há necessidade de uma reforma institucional que envolva os vários organismos setoriais, para dar agilidade à execução dos projetos, melhorar o planejamento, aumentar a intermodalidade, aperfeiçoar a gestão dos recursos e definir com mais precisão as regras e diretrizes capazes de aumentar a atração de investimentos privados.

## Três ministérios, três agências reguladoras e vários entes intervindo no setor

Existe baixa integração entre os principais organismos do setor federal de transportes: Ministério dos Transportes, da Defesa (transporte aéreo e segurança da navegação), Secretaria Especial de Portos, ANTT, ANTAQ, ANAC, DNIT, INFRAERO, Cias. Docas e as várias administrações hidroviárias.

Órgão responsável pela coordenação das políticas do setor, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT foi criado em 2001, mas realizou



a sua primeira reunião somente oito anos depois, mais precisamente no dia 24 de novembro de 2009.

## **O CONIT e o futuro dos transportes**

O CONIT precisa cumprir seu papel para o País avançar na multimodalidade.

Desde a aprovação da Lei 9.611/98, que regulamenta o Transporte Multimodal, o Brasil aguarda o uso pleno desse importante instrumento para reduzir custos e aumentar a sua eficiência logística.

## **Mais gestão e planejamento**

O Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT, apesar de representar um esforço para a retomada do planejamento de longo prazo no setor, precisa ser aperfeiçoado. Ele não destaca prioridades, nem possui um cronograma racional para acompanhar os projetos previstos.

A exemplo dos planos decenais de energia publicados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), deveriam constar do PNLT as datas para conclusão das obras. Falta também a quantificação dos benefícios advindos dos grandes projetos, o que auxiliaria o Governo a priorizar as ações mais eficientes.

## **Hidrovia, o transporte mais eficiente, mas com baixa prioridade**

A hidrovia é o modo de transporte mais eficiente e deveria receber prioridade na alocação de recursos.

Apenas  $\frac{1}{4}$  dos cerca de 44 mil km de vias interiores potencialmente navegáveis no Brasil é explorado economicamente, ainda assim com limitações.

## **Problemas na gestão**

Há ineficiência na gestão dos ativos e no planejamento dos investimentos.

Todas as administrações hidroviárias federais encontram-se vinculadas à Companhia Docas do Maranhão, que repassa os recursos da União para as obras hidroviárias, inclusive para a Hidrovia Tocantins-Araguaia, que se inicia no Estado de Goiás.

Deveria haver descentralização e autonomia para que as administrações hidroviárias nos Estados possam realizar os investimentos necessários nos trechos navegáveis, em tempo hábil e de acordo com interesses locais.

## **Navegação costeira: elevada idade média da frota e baixa concorrência**

Na cabotagem marítima, a frota no setor de granéis tem elevada idade média, há poucos operadores e a competição é insuficiente.

Trata-se de uma importante alternativa para reduzir os extensos percursos do transporte rodoviário ao longo da costa brasileira.

## **Longo curso: poucos navios nacionais e reserva de mercado**

No transporte marítimo de longo curso, é baixa a participação da bandeira brasileira e o setor ainda conta com reservas de mercado ao armador nacional.

É o caso dos tráfegos marítimos Brasil-Argentina, Brasil-Chile e Brasil-Uruguaí, que elevam os fretes e reduzem a oferta dos serviços.

As linhas centrais da atual política nacional de Marinha Mercante foram criadas em 1958 e não acompanharam as profundas transformações ocorridas no transporte marítimo internacional a partir da década de 1980.

## **Portos: concorrência e investimentos menores com imprecisão nas novas regulamentações**

Há indefinições legais que inibem os investimentos e diminuem a concorrência.

É preciso resgatar o espírito da Lei dos Portos (Lei 8.630/93) e trazer maior clareza às regras, em especial para os prazos dos arrendamentos concedidos antes da vigência da lei.

O Decreto 6.620/08, que regulamenta a Lei dos Portos, aumentou a burocracia do Poder Público interveniente no setor, diminuiu a concorrência entre terminais portuários e, na prática, engessou a construção de novos terminais de uso privativo misto para a movimentação de contêineres.

## **Docas: incapacidade para atender aos desafios**

A maioria das Companhias Docas e das administrações portuárias estaduais está incapacitada para operar as transformações fundamentais à necessária modernização do setor.

Os portos públicos, com raras exceções, convivem com baixo grau de eficiência

administrativa. A transferência dessas administrações para a iniciativa privada é a parte da Lei dos Portos que ainda não foi executada.

## **Dragagem e acessos terrestres são fundamentais**

Houve avanços nos acessos marítimos aos portos, com o início da execução do Programa Nacional de Dragagem Portuária.

Um problema grave, ainda não equacionado é o acesso terrestre. As obras de melhoria dos acessos ferroviário e rodoviário aos portos, cada vez mais necessárias, têm sofrido frequentes paralisações.

Essa questão está relacionada com a baixa integração entre os níveis federativos e os vários órgãos de licenciamento e de fiscalização.

## **Portos secos insuficientes**

O Brasil tem poucos portos secos e a necessidade de licitação para sua outorga dificulta a criação de novas áreas.

As várias iniciativas para mudar o regime de outorga foram derrotadas no Congresso. Deve-se introduzir na Lei 9.074/95 o regime de autorização para simplificar o processo de outorgas de portos secos, o que acarretará ganhos expressivos na eficiência logística no comércio exterior.

## **Aeroportos: congestionamentos comprometem Copa e Jogos Olímpicos**

A morosidade dos investimentos necessários para aumento da capacidade dos aeroportos brasileiros coloca em risco a realização dos eventos esportivos internacionais a serem sediados pelo País.

Os investimentos nos principais terminais estão atrasados e os problemas se avolumando. Falta gestão e uma melhor coordenação dos organismos intervenientes no setor.

O modelo atual de exploração dos aeroportos deve ser revisto.

## **Rodovias e ferrovias**

A Pesquisa Rodoviária 2009, elaborada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), indica que somente 32% das rodovias pavimentadas encontram-se em estado **ótimo ou bom**, enquanto 23% são classificadas em estado **ruim ou péssimo**.

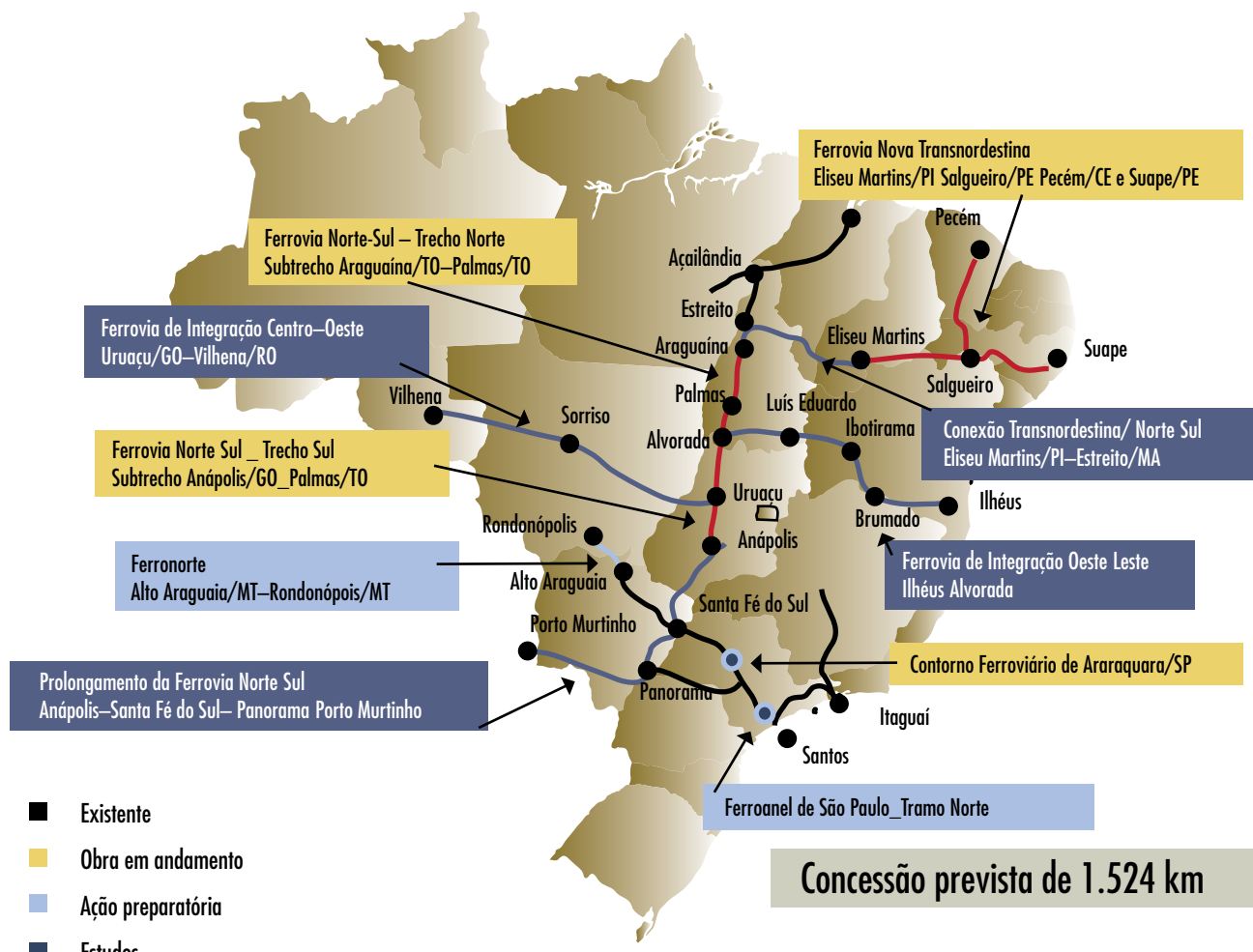
As boas notícias do setor de transportes terrestres são a conclusão do segundo lote de concessões de rodovias federais, a concessão do trecho norte da Ferrovia Norte-Sul e a estruturação do Plano Ferroviário Nacional para o transporte de cargas.

O novo Plano Ferroviário prevê a ampliação da malha, visando a um aumento da participação da modalidade ferroviária na matriz de transportes brasileira.

Atualmente, apenas 1/3 da malha de 29 mil quilômetros de trilhos é operado pelas concessionárias ferroviárias.

Há uma concentração exagerada nos produtos transportados: somente o minério de ferro responde por mais de 70% da tonelagem movimentada sobre trilhos no País.

### Novo Plano Ferroviário Nacional (bitola larga)



Fonte: Ministério dos Transportes (2009)

## ENERGIA

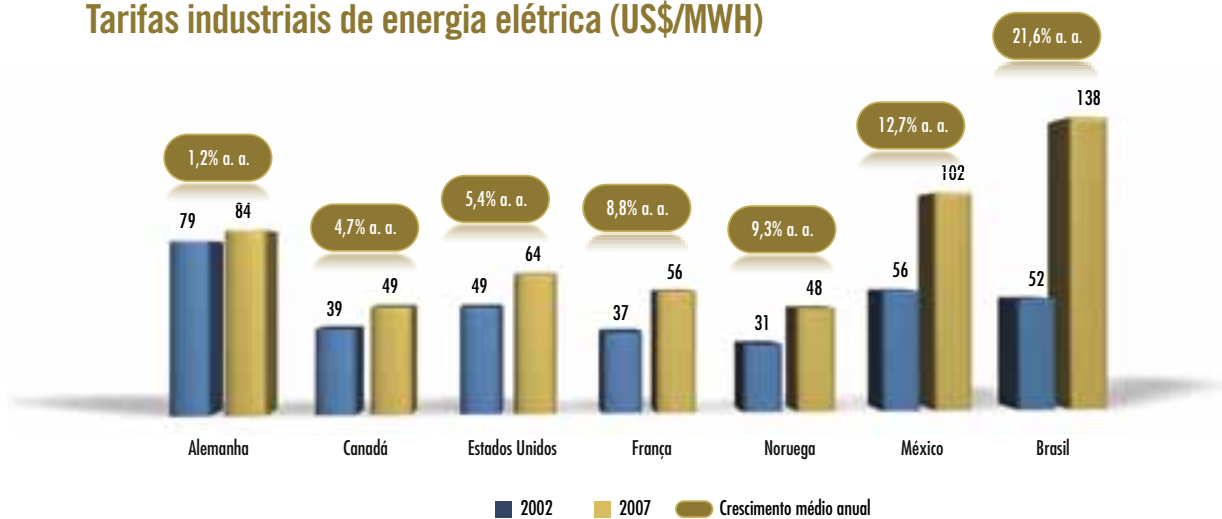
### A competitividade e o custo da energia

A disponibilidade e os custos da energia elétrica são fatores determinantes da capacidade competitiva da indústria.

No Brasil, a tarifa de energia elétrica para o consumidor industrial tem crescido sistematicamente acima da inflação. Entre 2002 e 2007, a tarifa média para a indústria cresceu 21,6%. Em 2009, alcançou o patamar de R\$ 227/MWh (sem impostos).

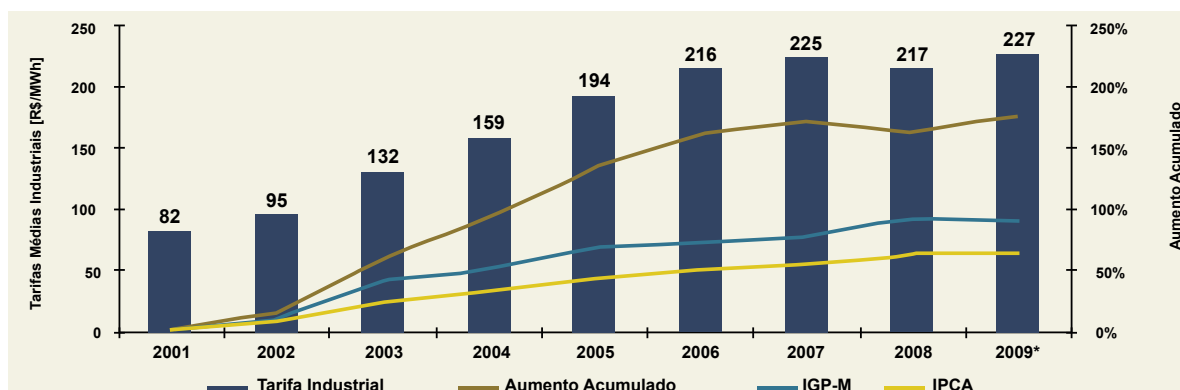
A evolução da tarifa industrial de eletricidade no Brasil é superior à praticada em vários países considerados.

#### Tarifas industriais de energia elétrica (US\$/MWh)



Fonte: Abrace

#### Evolução da tarifa de energia elétrica para a Indústria brasileira



\*2009 até agosto

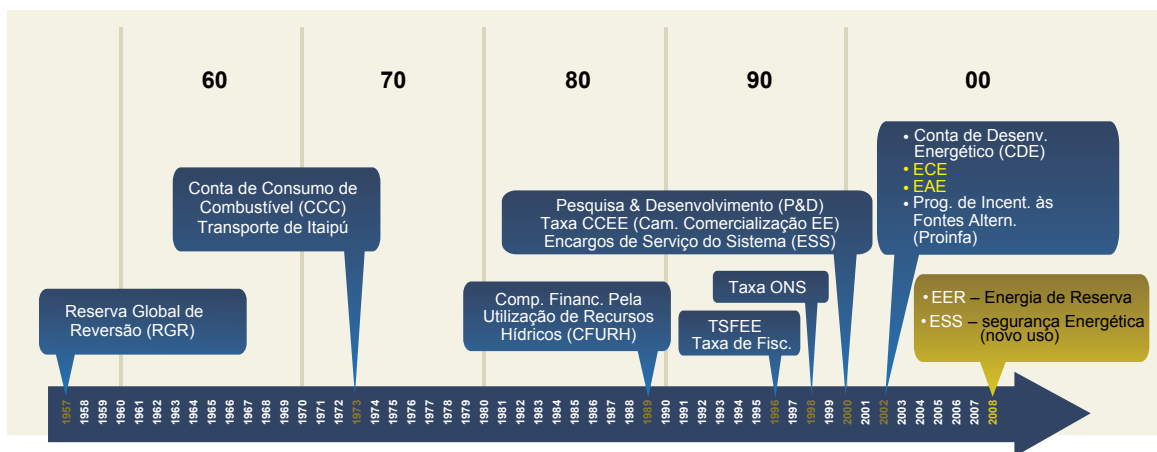
Fonte: Aneel. Tarifas sem impostos.

As restrições ao licenciamento ambiental de projetos hidrelétricos e a redução da disponibilidade hídrica de baixo custo próxima aos centros de consumo são um dos fatores que impactam diretamente no custo da energia elétrica.

## Ônus dos encargos eleva a tarifa da energia no Brasil

O peso e o grande número de encargos setoriais também explicam o crescimento da tarifa da energia elétrica cobrada no País. Nos últimos anos foi criado um conjunto significativo de encargos que precisam ser reduzidos ou eliminados.

### Explosão de encargos



Fonte: Abrace

Os encargos mais pesados que incidem sobre a tarifa de energia elétrica são:

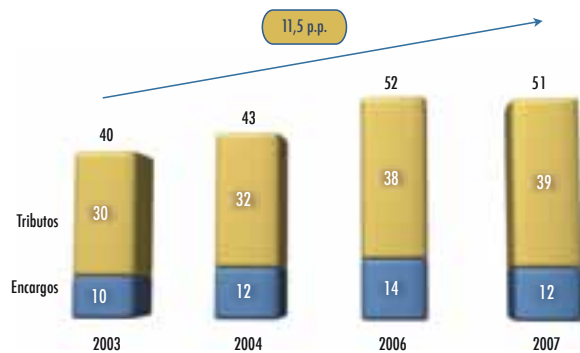
- CCC - conta consumo de combustíveis;
- CDE - conta de desenvolvimento energético;
- ESS - encargo de serviço do sistema;
- RGR - reserva global de reversão;
- CFURH - compensação financeira pela utilização de recursos hídricos.

Além dos encargos, que têm peso médio de 12% na tarifa de energia elétrica para a indústria, a carga tributária chega a quase 40% do custo total.

Os impostos sobre a eletricidade no Brasil são bastante superiores aos de outros países, impactando de forma negativa na competitividade do produto nacional.

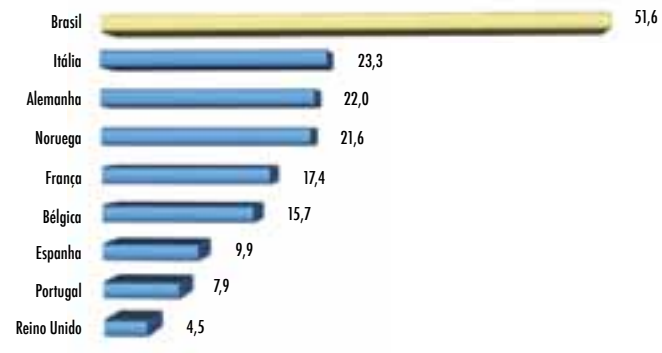
## Carga tributária sobre tarifas de energia elétrica

### Encargos e tributos como parte da tarifa de energia Carga tributária na tarifa final (%)



Fonte: Abrace

### Carga tributária na tarifa final de energia elétrica em 2007 (%)



## Nova lei aumenta a tarifa de eletricidade

A carga tributária sobre a tarifa de energia elétrica será ainda maior com a aprovação da Lei 12.111/09, que eleva o valor a ser subsidiado pela CCC. Estima-se que as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste serão oneradas em mais R\$ 6,1 bilhões nos próximos cinco anos.

Existem também problemas regulatórios com impacto no fornecimento da energia elétrica.

Os investidores aguardam a decisão dos responsáveis pela política energética sobre o vencimento de vários contratos de concessão de geração, transmissão e distribuição, a partir de 2015. A falta de posicionamento sobre o assunto gera insegurança jurídica e regulatória, adiando investimentos.

## Mais fontes fósseis na geração de energia elétrica

Outro fator que pressiona a tarifa de eletricidade é o aumento da participação de fontes fósseis na geração.

Nos últimos anos, os projetos de geração hidrelétrica vêm sofrendo entraves socioambientais nos processos de licenciamento, especialmente quando preveem reservatórios para armazenamento de água.

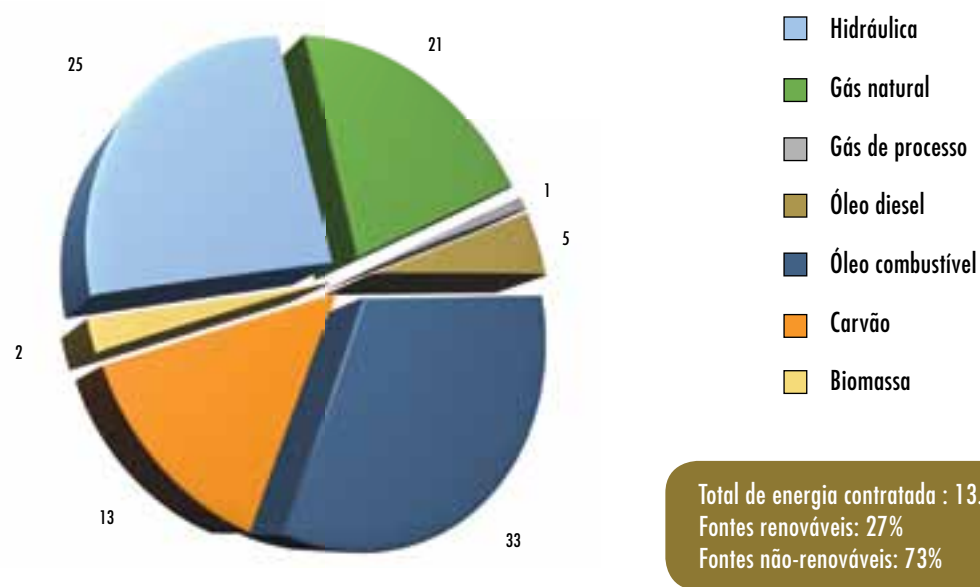
O paradoxo resultante desse fato é a maior utilização da geração termelétrica, ambientalmente menos favorável e com custos superiores.

A dificuldade e a demora na liberação de licenças ambientais para a implantação de usinas hidrelétricas explicam a má configuração dos leilões de energia nova no País. Nos oito leilões de energia nova realizados entre 2005 e 2009, dos 13,9 mil MW médios contratados, mais de 70% serão produzidos por fontes fósseis, enquanto somente 25% serão produzidos por fonte hidráulica.

As consequências dessa opção são claras:

- aumento das tarifas; e
- aumento das emissões de GEE com origem no setor energético.

### Energia contratada nos leilões de energia nova, por fonte – 2005 a 2009 (%)



Fonte: ANEEL, EPE e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

### Petróleo e gás natural: oportunidade inédita

A elevada demanda por investimentos no setor de petróleo e gás natural, destacando o pré-sal, representa excepcional oportunidade para a Indústria brasileira.

A carteira de encomendas associada à pesquisa e à produção recomenda uma política industrial para permitir que essa demanda maximize a geração de renda e emprego no País.



O fortalecimento da cadeia produtiva deve ser um dos principais pilares dessa política. Há condições concretas para se criar uma Indústria brasileira de suprimento de qualidade mundial. O maior desafio é valer-se do cenário favorável para dinamizar toda a cadeia de fornecedores no Brasil.

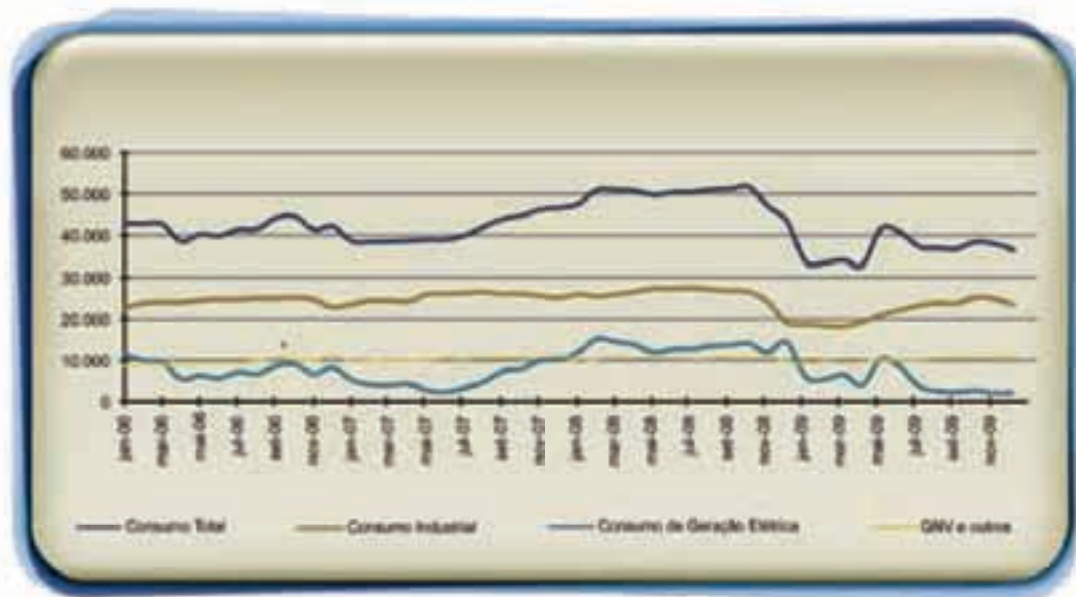
## O gás ganha importância, mas o setor carece de transparência

No setor de gás natural, o Brasil atravessa um período de incertezas, em especial quanto ao preço do produto para o consumidor final.

Essa indefinição contribui para aumentar a percepção de risco, tanto por parte dos consumidores quanto dos agentes responsáveis pelos investimentos ao longo da cadeia energética.

A indústria é a maior consumidora do insumo no País e a grande responsável pela expansão do mercado. Graças à forte participação da indústria, o gás natural conquistou um papel de destaque na matriz energética brasileira.

### Consumo de gás natural - 2006 a 2009 (10<sup>3</sup> m<sup>3</sup>/dia)



<sup>1</sup>Outros: consumo residencial, comercial, cogeração e outros consumos.  
Fonte: ABEGÁS.

Participação da indústria no consumo total de gás natural do Brasil:

2006: 58,1%

2007: 61,4%

2008: 52,0%

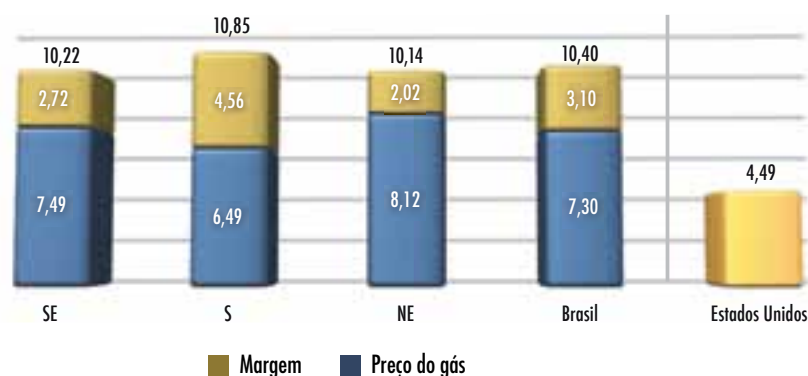
2009: 65,0%

Considerando dados de 2008, e desprezando 2009 por ser um ano atípico, a participação do gás natural na matriz energética nacional alcançou 9,3%. O mercado desse produto só não apresentou crescimento mais expressivo devido aos preços atualmente praticados.

De 2007 a 2008, a cotação do gás natural registrou um aumento médio de 40%. O preço de venda do produto para as distribuidoras não é regulado e vem sendo arbitrado segundo procedimentos carentes de transparência e previsibilidade. Na prática, o preço é fixado pela empresa produtora. O setor também não possui uma separação definitiva das atividades de transporte e comercialização.

Essa falha de mercado justifica a regulação dos preços do gás na tentativa de ajustar os desvios decorrentes do poder de monopólio para o Brasil caminhar na direção de um mercado competitivo no setor.

### Gás natural: tarifa industrial



Valores ex-impostos para o volume de 100 mil m<sup>3</sup>/dia – Base: Julho/09 – US\$ = R\$ 1,93

Fonte: Abrace, Distribuidoras Estaduais de Gás Canalizado e Energy Information Administration

### Matriz sustentável e fontes de reposição são ativos do Brasil

O País se destaca mundialmente pela sustentabilidade de sua matriz energética, com forte participação de fontes renováveis de energia.

Entre essas, destacam-se a biomassa, extraída da cana-de-açúcar e de florestas plantadas para fins energéticos, e a hidreletricidade. O Brasil tem 45% da sua matriz baseada nessas fontes, três vezes mais do que o resto do mundo, com média de apenas 14%.

O País apresenta taxas de crescimento da oferta de energia elétrica acima da média mundial. Nos últimos 35 anos, o ritmo de crescimento da oferta de energia elétrica no Brasil foi de 6,1% ao ano. Nesse mesmo período, a taxa de expansão da oferta de energia elétrica no mundo não passou de 3,4% ao ano.

Esses números devem manter-se elevados para atender às necessidades advindas do crescimento econômico e da redução das desigualdades sociais. O uso de serviços energéticos pela população brasileira ainda está muito abaixo da média mundial.

O consumo *per capita* de eletricidade no Brasil é equivalente a  $\frac{1}{3}$  do consumo médio nos Estados Unidos ou a  $\frac{1}{4}$  do observado no Japão. O consumo de eletricidade por habitante no Brasil se situa bem abaixo da média de consumo mundial *per capita*.

Uma política de incentivo às fontes renováveis, com critérios e incentivos racionais, pode contribuir para equacionar a crescente demanda de eletricidade no País, já que 70% do potencial hídrico no Brasil mantêm-se inexplorados.

Para as demais fontes renováveis é importante se criar as bases para o desenvolvimento de novos segmentos no País. Tal política deve ser capaz de atrair investidores e produtores de bens de capital de modo a consolidar uma base industrial doméstica.

A construção dessa política deve atender a três princípios básicos:

1. não onerar a tarifa de energia elétrica;
2. atrair investimentos em todos os segmentos da cadeia produtiva;
3. adotar instrumentos econômicos e financeiros que incentivem novos investimentos e a substituição de fontes energéticas não renováveis.

## ETANOL: UMA PRIORIDADE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

### A importância estratégica da indústria sucroenergética:

- PIB do setor sucroenergético no Brasil em 2008: US\$ 28 bilhões, dos quais US\$ 8 bilhões em exportações e cerca de US\$ 7 bilhões em tributos;
- 1,28 milhão de empregos diretos, beneficiando mais de 1.040 Municípios no País;
- Uso de etanol em carros reduz em cerca de 90% as emissões de GEE no Brasil, comparado com o uso da gasolina;
- Desde 2003, o carro *flex* evitou a emissão de 80 milhões de toneladas de gás carbônico e reduziu em mais de 20% as emissões dos setores de transporte e geração de eletricidade no País;
- Constitui-se em tecnologia complementar à fonte hídrica, com baixo custo variável, balanço ambiental positivo e geração distribuída próxima aos grandes centros consumidores;
- Reforça a segurança do sistema energético, minimizando os efeitos de eventos como os “apagões” elétricos. Cada 1.000 MW médios desta energia ofertados no período seco poupa 4% dos reservatórios do subsistema Sudeste /Centro-Oeste.

## A AGENDA:

### Redefinição do marco regulatório:

- a) revisão da política tributária que valorize os combustíveis renováveis;
- b) aperfeiçoamento da comercialização e logística; e
- c) melhoria do ambiente de negócios em temas transversais do agronegócio, visando maior segurança aos investimentos no setor.

## A economia de energia gera benefícios para a sociedade

A eficiência energética precisa e deve entrar na pauta de prioridades do governo e do setor produtivo.

## Economizar no consumo custa menos que uma nova usina

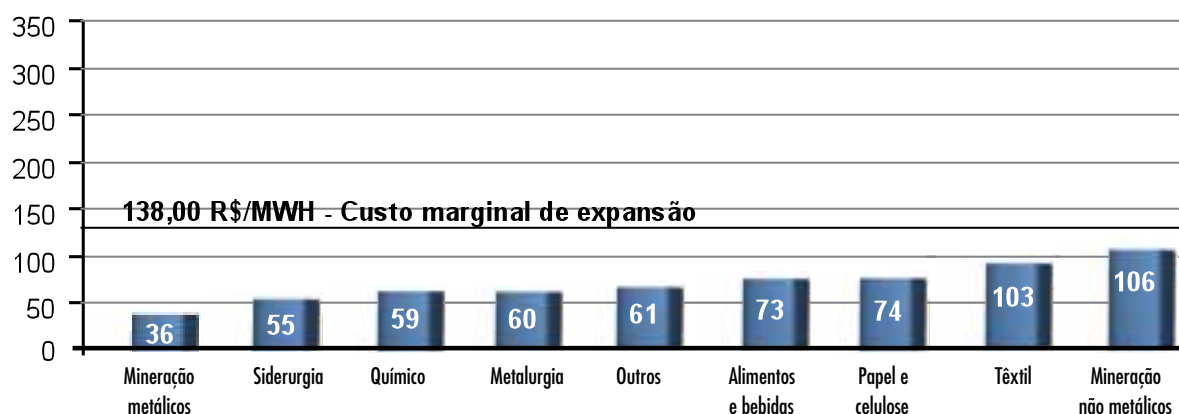
Cada MWh novo que o Brasil necessita pode ser suprido por meio de nova usina geradora ou por projetos de eficiência energética. A energia economizada é mais barata que a oriunda de um novo empreendimento de geração.

Um estudo recente realizado pela CNI em parceria com a PROCEL/Eletróbrás analisou 217 projetos de sucesso na área da eficiência energética realizados em 13 setores industriais.

O Estudo mostra que o custo médio do MWh economizado foi de R\$ 79/MWh, enquanto o custo adicional de mais 1 MWh ao parque de geração de eletricidade está estimado em cerca de R\$ 138/MWh (EPE). A diferença entre esses dois valores (R\$ 59/MWh) é o ganho médio para a sociedade por cada MWh economizado.

Essa economia no consumo permite ao governo e ao setor privado liberar recursos para outras prioridades, sem perda de qualidade e de segurança no abastecimento.

### Custo de energia conservada por setor (R\$/MWH)



Fonte: Eficiência Energética na Indústria - CNI (2009)

O setor industrial responde por 40% de toda energia consumida no Brasil, mas não tem sido atendido na mesma proporção nos programas governamentais de eficiência energética. Empresas que investem em projetos de eficiência energética economizam recursos e amenizam a pressão sobre a oferta de energia, beneficiando toda a sociedade.

No Brasil, as principais barreiras para eficiência energética industrial são:

- legislação desfavorável a investimentos industriais em economia de energia;
- baixa alocação de recursos dos fundos setoriais de energia nos projetos industriais de eficiência energética;
- priorização de outros setores consumidores de energia, em detrimento da indústria, na implementação dos programas governamentais e na aplicação dos recursos disponíveis para o desenvolvimento de ações;
- elevado custo e trâmite burocrático na concessão de financiamento para as ações;
- falta de recursos humanos para identificar oportunidades de eficiência e para fazer a gestão dos projetos que se mostrarem viáveis;
- aversão a riscos técnicos decorrentes de tecnologias inovadoras que consomem menos energia.

## SANEAMENTO BÁSICO

### Déficit elevado e baixa qualidade dos serviços

A lenta expansão das redes e a baixa eficiência na prestação de serviços de saneamento têm trazido graves implicações para a saúde da população e para o meio ambiente.

Somente 51% da população brasileira têm acesso à rede de esgotos, segundo o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e a oferta de saneamento se concentra nas regiões metropolitanas. A cobertura da rede geral de esgoto do País é de 67% nas capitais e de 53% nas periferias das metrópoles. Nas áreas rurais, o nível de cobertura não passa de 4%.

### Pouco investimento + má política = déficit + má qualidade

A raiz do elevado déficit e da insuficiente qualidade dos serviços encontra-se nos baixos níveis de investimento e em problemas institucionais.

Segundo cálculos da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), o desafio de universalizar os serviços de saneamento do País até 2020, no curto espaço de três eleições presidenciais, exigiria recursos da ordem de R\$ 20 bilhões ao ano.

Para alavancar novas dotações ao setor, uma alternativa seria o aumento do capital privado em complementação ao investimento público, principalmente por meio de concessões tradicionais e de Parcerias Público-Privadas.

A atração do capital privado para o setor é prejudicada pelas ingerências políticas sobre a tarifa dos serviços e a ausência de agências reguladoras estruturadas.

De acordo com a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei 11.445/07), as agências reguladoras devem estar estruturadas até o fim deste ano de 2010. Entretanto, apenas 16% dos 5.560 Municípios brasileiros possuem alguma entidade responsável pela regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Indefinições no setor, como a da titularidade das outorgas e a necessidade ou não de regulamentação da lei geral, também são fatores inibidores de investimentos privados.

## **Dificuldades: capital escasso e baixa execução orçamentária**

A limitada capacidade dos operadores de captarem recursos e de gerarem caixa próprio inibe o financiamento no setor.

Das 27 empresas estaduais de saneamento, apenas 7 apresentam condições financeiras para tomar empréstimos do FGTS, a principal fonte de financiamento. Vários Municípios e Estados não dispõem de estrutura técnica suficiente para atender aos requisitos para obtenção dos financiamentos.

A baixa qualidade e a demora na elaboração de estudos e projetos em saneamento são importantes entraves ao desenvolvimento do setor.

Apesar do aumento do montante disponível para investimentos, a execução dos projetos tem sido baixa.

O montante comprometido com empreendimentos de saneamento quase triplicou em cinco anos. A capacidade de desembolso, porém, foi somente de 42% do orçamento. Do total de R\$ 39,8 bilhões comprometidos entre 2003 e 2008, apenas R\$ 16,6 bilhões foram executados.

## **O setor depara-se também com o desafio de reduzir os desperdícios no sistema**

À perda física de água ao longo do processo de captação, tratamento e distribuição soma-se a perda comercial, causada por problemas de medição e de gastos de energia. Existem estimativas de que pelo menos 45% da água distribuída no Brasil são perdidos no longo trajeto entre a fonte de captação e o consumidor final.

Esse desperdício da água distribuída é um valor subestimado, considerando que várias empresas não medem suas perdas. A dificuldade em medir tal perda se deve à própria infraestrutura de produção, com instalações antigas e mal equipadas para realizar a aferição.

A área de saneamento básico precisa resolver seus problemas de gestão para reduzir custos e aumentar a eficiência, atraindo assim o investimento essencial para a universalização do serviço.

## A AGENDA

### Gestão pública

- a) Estabelecer regras claras para a definição das competências dos entes federados para o licenciamento ambiental e reduzir os entraves ligados à demora no processo de licenciamento socioambiental;
- b) Contemplar critérios de sustentabilidade e desempenho, reduzir prazos e a burocracia nos processos licitatórios e aprovar o PLC 32/07 (nova Lei de Licitações).

### Agências reguladoras e participação da iniciativa privada

- a) Aprovar a PEC 81/03 (princípios para atuação das agências);
- b) Aperfeiçoar o PL 3.337/04 (lei geral das agências reguladoras);
- c) Observar critérios técnicos na escolha de seus dirigentes e reforçar o nível de profissionalização de seus quadros;
- d) Definir claramente as competências de cada órgão regulador;
- e) Dar maior transparência aos processos de decisão e regulamentação;
- f) Aumentar a participação do setor privado no investimento e na gestão dos serviços de infraestrutura.

### Transporte de cargas

- a) Reestruturar o sistema de gestão na área dos transportes, capacitando o Ministério dos Transportes para que possa melhor realizar o planejamento de longo prazo e os programas de obras;
- b) Agilizar os trabalhos do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e assegurar a participação de representantes da sociedade organizada no Conselho;
- c) Conceder as administrações portuárias à iniciativa privada ou profissionalizar sua gestão. Realizar o saneamento financeiro das empresas deficitárias;
- d) Aprovar o PL 5.908/09, que trata da prorrogação dos contratos de arrendamento portuário firmados antes da entrada em vigor da Lei 8.630/93;
- e) Revisar as resoluções da ANTAQ 55/02 e 1.660/10, que tratam de arrendamentos de aéreas públicas e de outorgas de terminais portuários;
- f) Modificar o Decreto 6.620/08 para atrair investimentos em novos terminais de uso privativo misto, inclusive para movimentação de contêineres;



- g) Eliminar as reservas de carga nos acordos bilaterais de navegação de longo curso (Brasil–Argentina, Brasil–Chile e Brasil–Uruguai);
- h) Incluir as Federações de Indústrias no Conselho de Autoridade Portuária (CAP) para indicar representantes dos usuários (Lei 8.630/93, art. 31);
- i) Priorizar os acessos terrestres aos portos nos programas de investimentos governamentais;
- j) Modernizar a Lei 9.074/95, introduzindo o regime de autorização para exploração dos recintos alfandegados de uso público, os chamados portos secos ou Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA);
- k) Aumentar a oferta e a competição no transporte marítimo de cabotagem de cargas;
- l) Reestruturar as administrações hidroviárias, desvinculando-as da CODOMAR;
- m) Aprovar o PLS 209/07, com alterações, para prever a construção de eclusas juntamente com novas barragens, sem transferir esses custos para a tarifa da energia elétrica;
- n) Reduzir os gargalos que impedem o aumento da velocidade média no transporte ferroviário;
- o) Aperfeiçoar a legislação sobre direito de passagem e tráfego mútuo no sistema ferroviário e criar a figura do “operador ferroviário independente”;
- p) Efetivar o transporte multimodal no País, eliminando a bitributação do ICMS sobre a prestação dos serviços;
- q) Agilizar a expansão dos aeroportos e terminais de carga, concedendo à iniciativa privada a exploração de aeroportos selecionados.

## Energia

- a) Reduzir os encargos setoriais incidentes sobre o preço da energia elétrica, impedir a criação de novos encargos e a prorrogação dos existentes;
- b) Diminuir os prazos de licenciamento ambiental dos projetos, principalmente hidrelétricos;
- c) Demarcar as áreas das bacias com potenciais aproveitamentos hídricos na Amazônia, visando ao aumento da oferta de energia de fonte hidráulica;
- d) Definir soluções adequadas para as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, cujos contratos terminam a partir de 2015;
- e) Implantar novas usinas nucleares, de forma a aumentar a oferta de energia elétrica, impedindo a descontinuidade no conhecimento adquirido;
- f) Consolidar e ampliar o mercado livre de energia elétrica;

- g) Dar maior transparência e ampliar a participação da indústria nos processos de revisão das tarifas de energia elétrica;
- h) Regulamentar a lei do gás natural e aprovar uma política nacional para o setor;
- i) Internalizar a tecnologia e consolidar a indústria eólica nacional de fornecimento de componentes e montagem;
- j) Destinar maior parcela dos recursos dos fundos setoriais para o fomento à pesquisa científica e tecnológica de energias renováveis;
- k) Aumentar a eficiência na aplicação dos recursos de P&D das empresas do setor elétrico (Lei 9.991/00);
- l) Aprovar uma política de fomento às fontes renováveis que incentive sua competitividade e não onere as tarifas de eletricidade. Aprovar os dispositivos dos PLs 2.023/07, 2.091/07, 523/07 e 3.004/08 que apontam nessa direção;
- m) Alterar o texto da Lei 9.074/1995 e Decreto 5.163/04 de forma a:
  - Conceder isenção de encargos setoriais para empresas que desenvolvam projetos de eficiência energética;
  - Dar flexibilidade às empresas que compram energia no mercado livre para que possam comercializar os excedentes decorrentes de projetos de eficiência energética.
- n) Alterar a Resolução ANEEL 234/06 para incentivar o uso de transformadores de distribuição mais eficientes;
- o) Priorizar as oportunidades voltadas para a indústria nos programas governamentais de eficiência energética;
- p) Capacitar profissionais em eficiência energética, inclusive tornando obrigatório o tema “Eficiência energética” em todos os cursos de engenharia, arquitetura e profissionalizantes.

### Saneamento Básico

- a) Estruturar agências reguladoras do setor, conforme previsto na Lei Geral do Saneamento (Lei 11.445/07);
- b) Finalizar as discussões no Supremo Tribunal Federal sobre a titularidade das outorgas;
- c) Melhorar a eficiência na gestão das empresas de saneamento e reduzir os elevados desperdícios;
- d) Estimular a capacitação para elaboração de projetos de Engenharia Sanitária, com a integração de sistemas e processos em regiões metropolitanas;
- e) Uniformizar os critérios de análise de projetos e de desembolso de recursos para permitir maior agilidade na execução dos investimentos.

## 3.2.7 Educação

### A qualidade da educação é a chave para a produtividade

O crescimento de um país depende da oferta de recursos produtivos e dos ganhos de produtividade. A capacidade produtiva, contudo, não depende apenas de quantidades de trabalho e capital. É fundamental que o país disponha de trabalho qualificado.

### A produtividade depende da inovação

E, para que isso ocorra, o investimento em educação deve ser priorizado. A incorporação de novas tecnologias no processo produtivo requer uma força de trabalho apta a aprender e a desenvolver novas técnicas.

É preciso cientistas e engenheiros qualificados para se inventar e/ou adaptar produtos e processos produtivos. Não obstante, se não houver uma força de trabalho capaz de utilizar tais inventos, isto é, gente educada, não haverá inovação. As novas ideias não serão implementadas na economia e não haverá aumento da produtividade.

A falta de recursos humanos qualificados dificulta o aumento da produção e da produtividade e a própria competitividade do País.

### A prioridade é a educação básica

A educação básica é a base do processo da formação de recursos humanos. Para aprender uma profissão e acompanhar mudanças tecnológicas é preciso que se tenha adquirido uma boa capacidade de leitura, matemática, de interpretação e de raciocínio lógico.

### O problema não é mais o acesso à educação

O País praticamente concluiu o processo de universalização da educação fundamental. De 1996 a 2008, segundo a PNAD/IBGE, o percentual de crianças de 7 a 14 anos matriculadas na educação fundamental passou de 86,5% para 97,9%.

Dos jovens de 15 a 17 anos, 84,1% estão na escola. Persiste, porém, um grave problema: apenas 50,4% desses jovens estavam cursando o ensino médio em 2008. Mais de 30% ainda não terminaram a educação fundamental e 16% situavam-se fora da sala de aula.

## País ainda tem um alto contingente de analfabetos

O Brasil praticamente não produz mais analfabetos, mas o estoque atual ainda é bastante significativo, sobretudo entre a população acima de 40 anos.

Entre 1996 e 2008, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais caiu de 14,6% para 10%. Apesar da queda, esse ainda é um percentual elevado. São mais de 14 milhões de analfabetos em todo o País. De acordo com dados da CEPAL, o Brasil possui a nona taxa de analfabetismo entre os países da América Latina e o Caribe.

## Assinar o nome, apenas, não abre as portas do mercado de trabalho

Ser alfabetizado é apenas o primeiro passo para se habilitar ao mundo do trabalho e ao pleno exercício da cidadania. Assinar o nome e ler frases simples não permite ao indivíduo operar em uma economia moderna.

É fundamental que todos tenham acesso a uma educação básica de qualidade, que permita a compreensão de textos de informação esquemática e numérica, bem como habilidades de escrita e cálculo. Pessoas sem estas capacidades básicas e fundamentais são analfabetos funcionais.

O Brasil possui mais de 30 milhões de jovens e adultos de 15 anos ou mais que não concluíram a educação fundamental. Embora a taxa de analfabetismo funcional tenha se reduzido de 32,4% para 21% entre 1996 e 2008, o número ainda é expressivo, com impacto negativo sobre a economia do País.

## Investir mais e com qualidade

O Brasil ampliou o investimento público direto de 3,9% do PIB em 2005 para 5,1% em 2007. Ainda assim, ficamos pouco abaixo da média de investimento dos países da OCDE (5,3%), que já superaram boa parte dos obstáculos que o Brasil tem pela frente. Até agora, o volume atual investido é insuficiente para garantir condições para o crescimento acelerado do País.

## A prioridade do investimento deve ser a educação básica

O investimento por estudante da educação superior é mais de seis vezes maior ao da educação básica. É evidente a inversão de prioridades do Brasil, na comparação com os países da OCDE.

O investimento por estudante nos três ciclos da educação básica representa apenas 20% do investimento médio dos países da OCDE. No outro extremo, a educação superior, o investimento do Brasil é 19% maior que a média da OCDE.

### Investimento anual com educação por estudante – US\$ (PPP) 2006

	Brasil	Média da OCDE
Pré-primário	1.315	5.260
Primário	1.566	6.437
Secundário	1.538	8.006
Superior	10.067	8.455

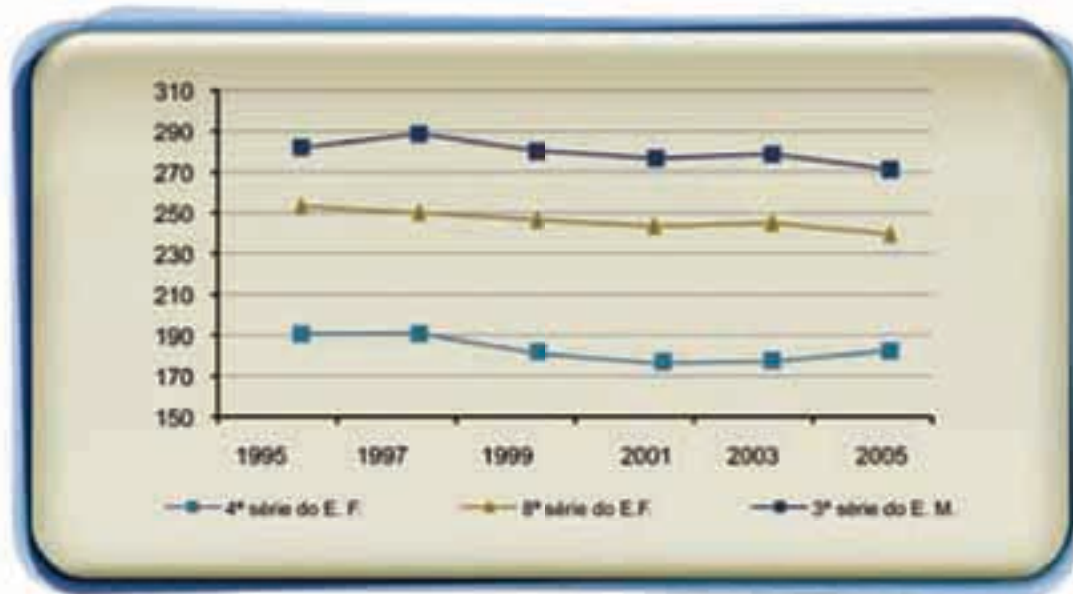
Fonte: OCDE

## A qualidade não melhora, apesar do aumento de matrículas

O avanço no aumento de matrículas na educação básica verificado no Brasil não foi acompanhado pela melhoria da qualidade.

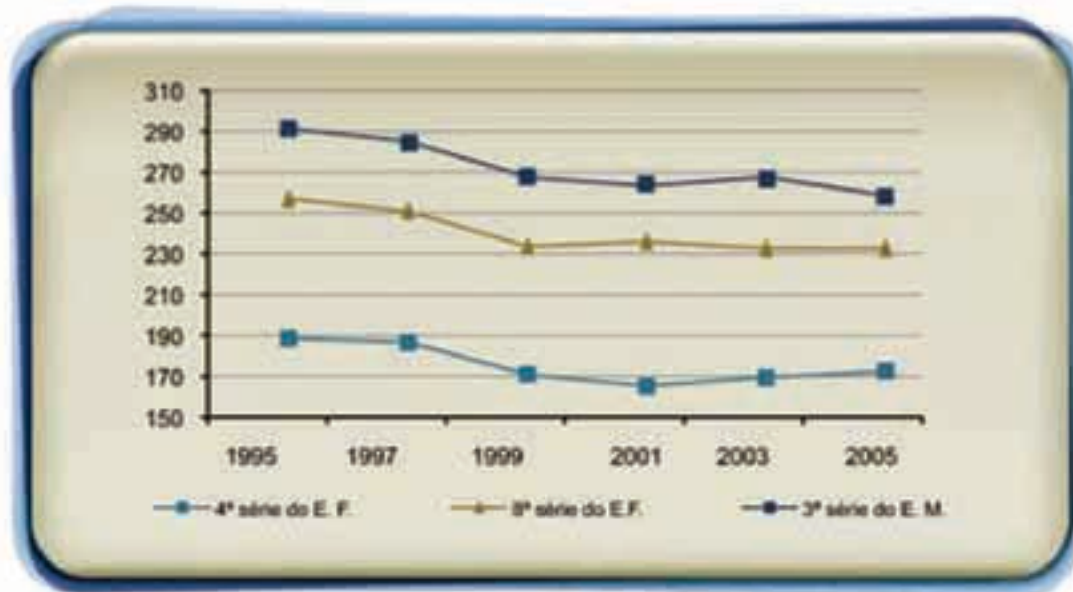
O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) aferiu poucos avanços entre 1995 e 2005. Ao contrário, a média de proficiência em língua portuguesa e matemática caiu para as três séries de encerramento dos três ciclos: 4ª e 8ª séries da educação fundamental e 3ª série do ensino médio.

### Proficiência em Matemática



Fonte: Ministério da Educação, INEP/SAEB.

### Proficiência em Língua Portuguesa



Fonte: Ministério da Educação, INEP/SAEB.

## A comparação internacional reafirma a baixa qualidade da educação no Brasil

Os resultados do Programa Internacional de Avaliação do Estudante (PISA) de 2006, organizado pela OCDE, listou o Brasil em 49º lugar no teste de leitura e em 52º lugar em ciências, entre 57 países. Em matemática, a situação foi ainda pior: o Brasil ocupou a 54ª posição, ou seja, a quarta pior no *ranking*.

Apesar dos vultosos esforços empregados na educação nos últimos vinte anos, as políticas em curso não vêm contribuindo para alterar os resultados. O fato de que nenhuma rede pública de ensino consegue resultados significativos e estáveis nos testes de proficiência revela que o País ainda não possui um modelo adequado de intervenção e reforma educativa. Isso sugere, portanto, a necessidade de profundas mudanças no conteúdo e na intensidade das políticas educacionais.

## EDUCAÇÃO BÁSICA

### Ensino fundamental: Brasil é o 3º país do mundo que mais reprova

O alto índice de repetência no País infla e distorce a composição das redes de educação. Na educação fundamental, a taxa média de repetência é de 20%, a terceira maior do mundo, segundo a UNESCO. Na oitava série da educação fundamental, 33,8% dos alunos possuem idade superior à adequada.

A oferta de matrícula na educação fundamental é cerca de 20% superior ao necessário para atender a população de 6 a 14 anos, o que eleva os custos com a educação fundamental em cerca de R\$ 10 bilhões.

### O tempo que o aluno passa na escola faz diferença no resultado

Os alunos passam em geral quatro horas por dia na escola, no Brasil. Alguns Estados já ampliaram os turnos para cinco horas/dia, ainda assim abaixo da média da OCDE, que é de seis horas por dia.

Os professores precisam estar mais presentes em sala de aula atuando como educador. Segundo pesquisa da OCDE (*Teaching and Learning International Survey – TALIS*) os educadores dos países da OCDE dedicam, em média, cerca de 80% do tempo em sala de aula efetivamente ensinando.

No Brasil, esse percentual não chega a 70%. Uma parte significativa do tempo em sala de aula é despendida com tarefas administrativas ou na manutenção da ordem.

## **A qualidade da educação está fortemente relacionada à qualidade do professor**

As deficiências de formação decorrem da ausência de uma política eficiente de formação de docentes e da má qualidade da educação em todos os níveis.

Os modelos de formação de professores mostram-se inadequados. É preciso formar professores para dar aula. Professores que conheçam o conteúdo a ser ensinado e como ensiná-lo aos alunos.

O educador precisa ser valorizado e estimulado a se capacitar continuamente, para suprir suas próprias deficiências e contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade da educação. Não obstante, a capacitação deve ser focada.

## **O foco da educação básica deve ser o ensino de leitura, escrita e literatura; matemática; e ciências**

O ensino na educação básica tem-se distanciado desses tópicos. A formação de professores tem sido dominada por excesso de ênfase em sociologia e filosofia da educação e ideologias. E pouca atenção ao que e como ensinar.

Ler, escrever, falar, ouvir, usar números, pensar e resolver problemas são a essência da educação. É isso que as escolas devem ensinar e não mandar os alunos decorar o nome dessa ou daquela enzima ou supor que a discussão político-social substitui a boa formação, a base de preparo para a cidadania.

## **O bom desempenho depende da qualidade dos investimentos em infraestrutura**

A infraestrutura da rede pública vem melhorando gradualmente, mas ainda há muito a fazer, sobretudo na área rural.

Em 2008, 27,8% dos alunos da educação fundamental frequentavam escolas sem biblioteca, percentual que sobe para 75% na área rural. A maioria das escolas não possui quadras de esporte, laboratórios de ciência e informática e tão pouco elas têm, em seus quadros, profissionais qualificados para colocarem em operação essas estruturas.



## EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

### Desconsideração com as necessidades do mercado

Do ensino médio à universidade, o sistema educacional brasileiro valoriza a formação acadêmica, desconsiderando as necessidades do mercado de trabalho em rápida transformação e da inserção produtiva de jovens e adultos.

### O ensino médio precisa ser revisto

Será fundamental superar o modelo de ensino médio eminentemente acadêmico e voltado para um processo de seleção universitária generalista, evoluindo para um modelo que permita a diversificação de conteúdos e a profissionalização dos indivíduos.

Nos países da OCDE, a média é que 54% dos estudantes do ensino médio estão matriculados em cursos profissionalizantes ou pré-profissionalizantes. No Brasil, esse percentual não chega a 10%.

### O estudante sai da escola despreparado para o mercado de trabalho

A maioria dos estudantes que consegue terminar o ensino médio não está preparada para o mercado de trabalho. Como poucos chegam à universidade, cria-se um desestímulo a se manter na escola.

Segundo a pesquisa Motivos da Evasão Escolar, da FGV, a principal razão do abandono entre os jovens de 15 a 17 anos é o desinteresse pelo conteúdo das aulas. Mais de 38% dos estudantes que iniciam o ensino médio não o concluem. Ao se contar a partir do fim da oitava série da educação fundamental, a taxa de desistência sobe para 45%.

### O mercado de trabalho se ressentido da falta de jovens profissionais

O baixo incentivo à educação profissionalizante gera distorção na oferta de capital humano.

O País necessita investir na educação profissional, mas sem incorrer nos erros do passado. Não se deve procurar transformar todo o ensino médio em ensino profissionalizante. O que se deve estimular é a oferta de cursos profissionalizantes concomitantes e pós-ensino médio. O aluno precisa poder escolher o caminho mais apropriado ao seu perfil.

## EDUCAÇÃO SUPERIOR

### A educação superior deve ser mais exível e diversificada

As instituições de nível superior no Brasil precisam ficar mais próximas do mercado de trabalho e do ambiente regional. É preciso rever a obrigatoriedade da universidade concentrar-se em educação, pesquisa e extensão.

A instituição de educação superior deve poder optar por variar suas atividades, ofertando cursos de acordo com sua vocação, segundo os recursos disponíveis e conforme as necessidades específicas da comunidade e do mercado local de trabalho.

No Brasil as matrículas em cursos tecnológicos, cursos superiores de curta duração, correspondem a 10% das matrículas nos cursos superiores tradicionais. Na média da OCDE essa proporção sobe para 25%.

### Universidades e empresas precisam trabalhar em conjunto

É preciso retirar os empecilhos e patrocinar essa parceria como forma de se estimular a pesquisa, promovendo ações de inovação que melhoram a indústria e dinamizam a escola.

### A sociedade do conhecimento demanda um novo perfil dos egressos das universidades

Os conteúdos programáticos dos cursos superiores devem ser adequados à sociedade do conhecimento. Os novos graduados precisam ser criativos, preparados para a prática da inovação e para adaptar-se às mudanças constantes em seu campo de trabalho. A educação teórica e prática deve ser igualmente valorizada.

### O perfil da escola brasileira beneficia os ricos e reforça a desigualdade

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

Como os recursos são limitados, uma medida eficiente e justa socialmente seria a eliminação da educação superior pública gratuita, seguida pelo repasse dos recursos poupados para a educação básica.

A prioridade dada a esse tipo de educação acaba por reforçar a desigualdade educacional e econômica do País.

As deficiências do sistema público da educação básico fazem com que a maioria dos alunos das universidades públicas seja oriunda dos extratos mais elevados de renda, que frequentaram escolas particulares e de melhor qualificação.

## **A chave para o acesso à faculdade: educação básica de qualidade, bolsa de mérito e renda**

Para facilitar a entrada de alunos de baixa renda nas instituições de educação superior, é preciso melhorar a educação básica pública.

E, além disso, expandir o sistema de bolsas e crédito educativo que leve em conta a renda e, principalmente, o desempenho escolar do aluno, premiando o mérito e o esforço de cada um.

## **O recurso do Estado nas instituições de educação superior deve ter a régua da eficiência**

O financiamento público da educação superior deve se pautar por critérios e indicadores objetivos de desempenho.

A busca por financiamento e a disputa por alunos estimularão as instituições a se tornarem mais eficientes.

Assim, ela proverá uma educação de qualidade e foco, direcionando sua grade de cursos e respectivas ementas para as demandas do mercado e as necessidades do País.

## **POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PARA O BRASIL**

### **A questão da educação no Brasil demanda ações de curto, médio e longo prazos**

É prioritário atuar na educação básica, mas com políticas emergenciais que atendam os alunos atuais.

Entre 2015 e 2045, nossa população jovem estará no auge da capacidade produtiva. E essa população é a mesma que frequenta hoje a escola, com todas as suas deficiências.

O País precisa investir muito – e com urgência – na qualidade da educação.

## O Brasil precisa apostar também nos trabalhadores de baixa instrução

Não podemos excluir os 30 milhões de brasileiros, jovens e adultos, que integram nossa força de trabalho ainda na condição frágil de analfabetos funcionais. Eles merecem, e necessitam, de acesso à educação para aproveitarem também os benefícios do crescimento.

## A educação: transformar discurso em prioridade

O Brasil precisa de uma política educacional de Estado, compromissada com metas de longo prazo, e não uma política eventual de um governo.

O Plano Nacional de Educação, atualmente em discussão, tem esse largo horizonte, mas deve ter o foco na educação básica, sem prescindir de uma condução democrática no processo, com a participação de toda a sociedade.

## A AGENDA

### Geral

- a) Aumentar os recursos para a educação;  
O País precisa investir em educação mais que os países desenvolvidos para compensar o atraso.
- b) Priorizar a educação básica;  
A base da educação é essencial para possibilitar igualdade de oportunidades e qualidade em todos os níveis.
- c) Patrocinar a mobilização permanente para a qualidade na educação;  
É preciso envolver o conjunto da sociedade e explicitar a opção pela qualidade, com o envolvimento de pais, profissionais de educação, empresários e comunidade.
- d) Elaborar uma política de Estado para a educação com a participação de toda a sociedade;
- e) Aperfeiçoar e intensificar o uso de sistemas de mensuração e avaliação da qualidade da educação;
- f) Reformular a política de formação de professores e gestores educacionais em todos os níveis;
- g) Estimular a participação dos pais na escola, criando condições efetivas para o funcionamento de conselhos comunitários;

- h) Estimular a criação de programas de educação continuada, dentro e fora do ambiente de trabalho;
- i) Estimular a criação de programas de educação a distância.

## Educação Básica

- a) Aumentar a oferta pública de educação infantil;
- b) Intensificar o investimento na infraestrutura física; Propiciar condições favoráveis ao aprendizado: salas de aula equipadas e arejadas, bibliotecas, quadras e equipamentos esportivos, banheiros limpos e adequados, refeitórios, etc.
- c) Aumentar o tempo de permanência do aluno na escola para um mínimo de 6 horas/dia, incorporando o conceito de educação integral;
- d) Aumentar a capacidade instalada para a adoção dos nove anos de educação fundamental; Essa medida é importante para evitar o crescimento do número de alunos por turma, que massifica e degrada o ensino, estimulando a evasão.
- e) Qualificar e valorizar os professores;
  - Instituir políticas salariais com base no desempenho.
  - Criar mecanismos que permitam a fixação de docentes e a diminuição da rotatividade e do absenteísmo.
  - Investir em educação continuada.
  - Ampliar a formação dos docentes em conteúdos de gestão.
- f) Rever a concepção do ensino médio com foco no ensino de leitura, escrita e literatura; matemática e ciências;
- g) Estimular o crescimento da oferta de cursos de ensino médio profissionalizante.

## Educação de jovens e adultos (EJA)

- a) Cumprir a meta de redução do analfabetismo;
- b) Adequar os critérios do FUNDEB referentes ao financiamento para EJA, de modo a facilitar o acesso de regiões com maior percentual de analfabetos;
- c) Reduzir para 15 anos a idade mínima para inserção nos benefícios de EJA.

## Educação profissional

- a) Estimular parcerias entre os setores público e privado para aumentar a oferta de cursos;
- b) Aumentar o financiamento para os cursos profissionalizantes com base em critérios de desempenho e demanda do setor produtivo;
- c) Integrar os cursos de EJA com formação profissional inicial e continuada de trabalhadores.

## Educação superior

- a) Substituir a gratuidade universal das universidades públicas por bolsas de estudo baseadas no nível de renda e no desempenho do aluno;
- b) Distribuir recursos públicos para a educação superior com base no desempenho das instituições de ensino;
- c) Flexibilizar a obrigatoriedade em educação, pesquisa e extensão. Permitir que as instituições de ensino superior se dediquem a funções mais ligadas a sua vocação, recurso e necessidade regionais;
- d) Eliminar os entraves legais que dificultam a interação instituição pública de ensino-empresa;
- e) Estimular a interação instituição pública de ensino-empresa;
- f) Estimular a oferta de cursos de tecnologia de curta duração;
- g) Estimular a oferta de cursos voltados para o mercado de trabalho;
- h) Adequar os conteúdos programáticos aos requisitos da sociedade do conhecimento:
  - Disseminação da cultura empreendedora.
  - Formação de profissionais criativos e preparados para a prática da inovação.
  - Equilíbrio entre os conteúdos teóricos e as aplicações práticas.
  - Autonomia universitária com responsabilidade e cobrança social.

## 3.2.8 Inovação

### O grande motor do aumento da produtividade

A inovação é o grande motor do aumento da produtividade e o centro da agenda de política industrial dos países mais desenvolvidos.

É também elemento central para a estratégia industrial brasileira. O Brasil demanda um esforço ainda maior para a inovação, sobretudo por causa das características da estrutura industrial, dos custos dos fatores de produção e dos desafios da competitividade mundial.

### O mercado força a inovação. E inovação é mais do que P&D

O mercado torna a agenda da inovação essencialmente empresarial. E quanto mais o País estiver integrado com o mundo, maior a pressão por inovação.

Inovação envolve novos produtos e processos, formas novas de comercializar, de transformar o relacionamento com clientes e fornecedores, de organizar a produção e de novos serviços que agregam valor.

Em muitos países desenvolvidos há um esforço crescente para ampliar o escopo das políticas de apoio à inovação, pensadas além das dimensões tecnológicas, como forma de dar suporte à competitividade das empresas.

### O desafio para a Indústria: aumentar a taxa de inovação

Falta muito para que a inovação seja uma prática corrente das empresas. Nossa taxa de inovação é baixa comparativamente à dos concorrentes. No triênio 2003-2005, 33,4% das empresas brasileiras introduziram, para si mesmas ou para o mercado, algum produto e/ou processo novo ou substancialmente aprimorado.

### Taxas de inovação por tamanho da empresa\* – 1998 a 2005 (%)

Classes de pessoal ocupado	1998-2000	2001-2003	2003-2005
Total	31,5	33,3	33,4
10 a 49	26,6	31,1	28,9
50 a 99	43,0	34,9	40,6
100 a 249	49,3	43,8	55,5
250 a 499	56,8	48,0	65,2
500 e mais	75,7	72,5	79,2

\*Tamanho da empresa definido pelo número de pessoas ocupadas.

Fontes: IBGE, PINTEC 2000, 2003 e 2005.

Esse percentual, praticamente o mesmo encontrado nos levantamentos anteriores do IBGE, é sistematicamente inferior à taxa de inovação dos países da OCDE e reflete a distância entre empresas industriais brasileiras e empresas dos países desenvolvidos.

Nas pequenas e médias empresas, as taxas de inovação situam-se em patamares abaixo de 30%, contra taxas de quase 80% entre as maiores empresas, com mais de 500 pessoas empregadas.

### O escopo da inovação precisa ser mais amplo

A inovação mais comum é fazer algo que a empresa ainda não fazia, como instalar uma nova máquina. Esse escopo precisa ser mais amplo, fazendo que mais empresas inovem para o mercado.

Entre 2003 e 2005, apenas 1,7% das empresas industriais introduziram inovações de processo comparativamente ao seu setor, enquanto 3,3% realizaram inovações de produto para o mercado nacional. Grande parte do esforço está ainda concentrada na aquisição de máquinas e equipamentos, que respondem por cerca da metade do dispêndio com o esforço de inovação.



### Investimento em atividades inovadoras – percentual sobre a receita líquida (%)

	2000	2003	2005
Aquisição externa de P&D	0,1	0,1	0,1
Aquisição de outros conhecimentos externos	0,2	0,1	0,2
Introdução no mercado	0,2	0,2	0,2
Atividades internas de P&D	0,6	0,5	0,6
Projeto industrial	0,6	0,4	0,4
Treinamento	0,1	0,1	0,1
Máquinas e equipamentos	2,0	1,2	1,3
<b>Total</b>	<b>3,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>

Fontes: IBGE, PINTEC 2000, 2003 e 2005.

### A inovação é resultado da competição e limitada pelo ambiente

A inovação não é apenas um exercício de vontade. É uma decisão econômica que envolve riscos para conquistar mercados. Ela depende do contexto macroeconômico – ritmo de crescimento, custo e disponibilidade de capital, câmbio, juros e tributação – e da disponibilidade de vários ativos: mão de obra qualificada, boas instituições de pesquisa, bons fornecedores, serviços técnicos e tecnológicos.

As maiores dificuldades são atribuídas aos custos elevados, ao risco econômico e à escassez de fontes de financiamento.

Em um patamar mais baixo, as empresas que não inovam declaram que há obstáculos em função da falta de pessoal qualificado; de restrições relativas às normas e regulação; da falta de cooperação com outras empresas e instituições de pesquisa; da escassez de serviços técnicos e da falta de informação tecnológica.

### Obstáculos à inovação – empresas que não inovam – 2005 (%)

	Alto	Médio	Baixo
Custos elevados	66,9	19,1	14,0
Riscos econômicos elevados	52,0	24,3	23,7
Escassez de financiamento	51,2	14,0	34,8
Falta de pessoal qualificado	15,7	15,8	68,5
Normas e regulação	15,4	13,3	71,3
Falta de cooperação	14,3	10,1	75,5
Escassez de serviços técnicos	12,5	12,7	74,8
Falta de informação tecnológica	11,1	12,8	76,1
Falta de informação sobre mercado	7,5	16,2	76,2
Organização pouco exível	6,2	15,0	78,8

Fontes: IBGE, PINTEC, 2005.

## Produtividade é peça-chave para o crescimento da competitividade industrial

A produtividade da indústria de transformação brasileira – medida pela razão entre a produção e o número de horas trabalhadas – cresceu a uma taxa média anual de 5,9% na segunda metade da década de 1990. Esse desempenho foi superior ao registrado em muitos países, como por exemplo, os Estados Unidos (5,6%), Taiwan (5,6%), México (4,8%), Argentina (4,6%), Canadá (3,8%), Alemanha (3,7%), Japão (3,4%) e Espanha (0,9%).

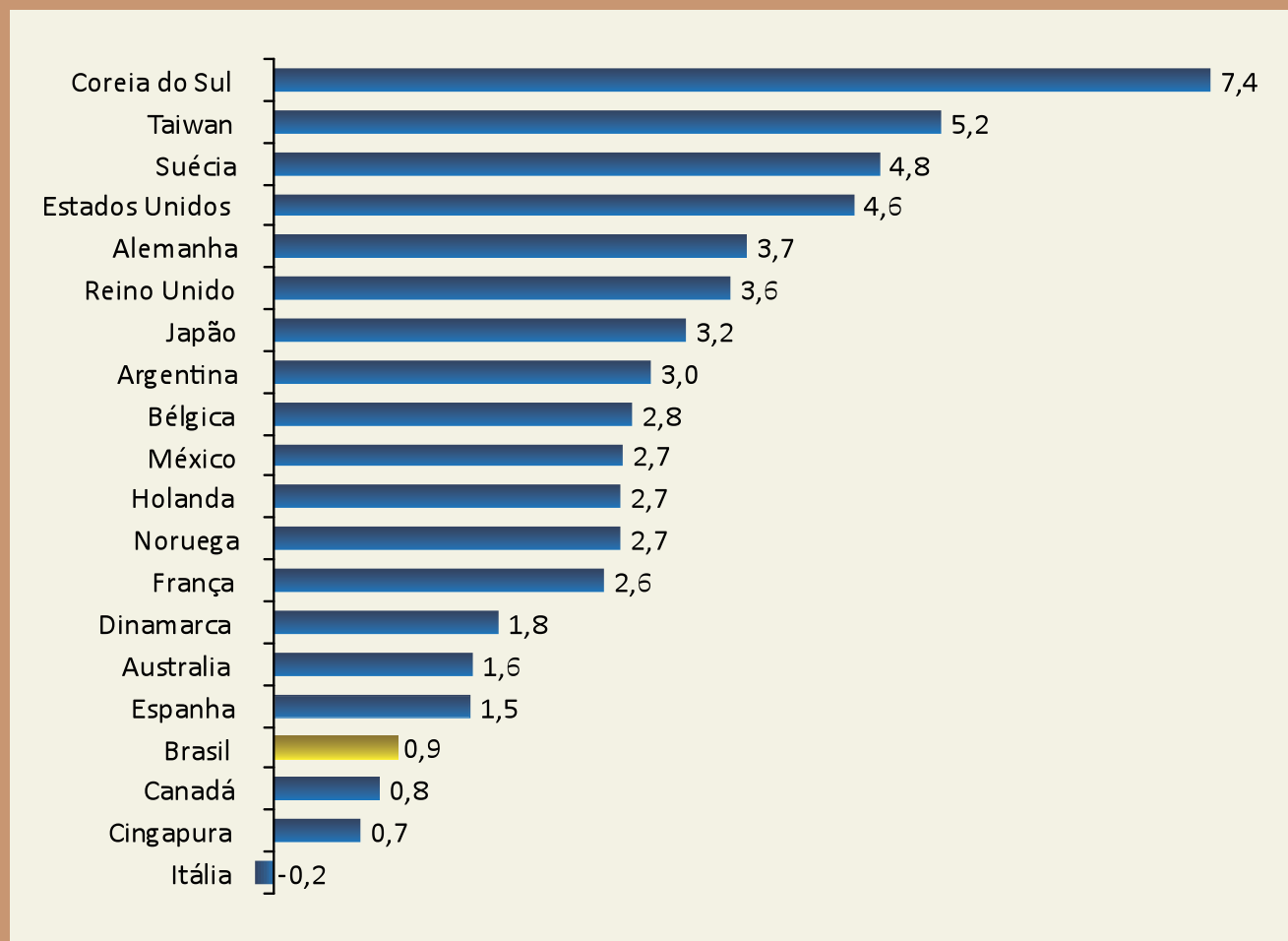
No entanto, o avanço da produtividade brasileira perdeu força nos anos seguintes. Entre 2000 e 2008, a produtividade da indústria de transformação brasileira cresceu à taxa média anual de apenas 0,9%. Aqueles países desenvolvidos que haviam mostrado menor crescimento da produtividade na segunda década de 1990 registraram avanços mais expressivos desse indicador no período seguinte, de forma que o Brasil ficou em 17º lugar em um *ranking* de 20 países selecionados.

A baixa qualidade da educação e o ambiente desfavorável aos negócios (incidência de tributos sobre as exportações e o investimento, excesso de burocracia, elevados encargos trabalhistas) são fatores que desestimulam o investimento para aumentar a produtividade. A valorização do real perante o dólar acaba por ampliar o diferencial de competitividade entre o Brasil e os países desenvolvidos.

A produtividade é uma questão-chave: não apenas no ambiente das empresas, mas também fora das empresas – no sistema econômico. Melhorar o ambiente institucional tem um impacto direto sobre a produtividade global da economia, com reflexo na eficiência das firmas.

Os indicadores apresentados na seção 3.1 *Um retrato comparativo do Brasil no mundo* mostra que há muito a fazer. O País precisa criar um ambiente econômico e institucional que estimule a ampliação da produtividade, estabelecendo, assim, as condições necessárias ao crescimento da economia.

### Taxa de crescimento médio anual da produtividade do trabalho 2000-2008 (%)



Fontes: Elaborado pela CNI com base em estatísticas do BLS, IBGE, INDEC e INEGI

## Cultura inovadora e empreendedorismo são chaves para a inovação

Muitos países têm iniciativas nacionais de estímulo à inovação, empreendedorismo e à criatividade em geral, envolvendo não apenas o setor privado, mas as próprias esferas de governo e a sociedade como um todo, a começar pelos níveis mais elementares da educação pública.

No âmbito privado, a meta de disseminar a criatividade, inovação e o empreendedorismo no conjunto da organização tem ganhado muito espaço na agenda de administradores e gestores.

### Os desafios:

## Ampliar o número de empresas inovadoras e colocar a inovação no centro da estratégia

### A tarefa I : ampliar o número de empresas que inovam

O grande desafio do País é transformar a inovação num tema cotidiano de universo expressivo de empresas.

A meta é dar prioridade e escala à inovação, como norma de ação e atitude, deixando de atuar pontualmente, casualmente, projeto a projeto.

A CNI estruturou e tem dado grande ênfase à Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), como forma de engajar a liderança privada nessa agenda.

### O MEI como mecanismo de mobilização

Os líderes empresariais têm dado suporte à MEI, assim como a inúmeras pequenas empresas que se mobilizam através de suas Federações das Indústrias, das Associações Setoriais da Indústria e do SEBRAE.

Em torno dessa iniciativa, a Indústria tem dialogado com o Governo, suas agências e com os principais formuladores de políticas.

A MEI tem estimulado que as Federações de Indústria e as Associações Setoriais, com apoio da CNI, assegurem capilaridade ao movimento, organizando núcleos e centros regionais de apoio à Inovação. Esse é um passo importante para difundir o tema e alargar a base de empresas interessadas.

## A tarefa II: inovação no centro da estratégia

É preciso ampliar significativamente a estrutura de apoio às empresas que querem inovar, por meio de parceiros públicos e privados capazes de prestar serviços, ofertar consultoria, melhorar a gestão da inovação das empresas, assessorar na definição de estratégias e planos de inovação, implantar e medir os resultados desses planos.

O Brasil tem dado passos positivos nessa agenda, com o apoio e maior difusão de programas de treinamento para gestão da inovação. Entretanto, o avanço tem sido menor na identificação e avaliação da capacidade de atendimento da demanda das empresas.

### O papel da agenda pública

A tarefa de inovar tem implicações para a agenda da política pública.

Ela precisa ser sistêmica, olhar para o conjunto do sistema produtivo, ampliar e difundir ao máximo a agenda da inovação no meio empresarial, generalizar essas práticas em todo o tecido produtivo.

Deve, também, encarar o desafio de mudar a estrutura industrial, seja em termos setoriais, adensando os segmentos mais dinâmicos, seja em termos do porte das empresas, apoiando a internacionalização das empresas e suas exportações de bens e serviços.

### As políticas e o sistema de apoio à inovação

#### São três os instrumentos clássicos de apoio governamental à inovação: incentivos fiscais, subvenção e encomendas governamentais

A estrutura dos incentivos fiscais à inovação no Brasil é restrita às empresas que optam pelas demonstrações de lucro real. Não alcança, via de regra, as pequenas e médias indústrias potencialmente inovadoras, optantes pelo regime de lucro presumido. No Brasil, os incentivos fiscais estão concentrados na Lei de Informática, que é relevante, mas representam um incentivo apenas marginal para P&D.

O mecanismo das subvenções é mais efetivo na redução do risco empresarial, o que é peculiar às atividades de inovação. No Brasil, é um instrumento recente e usado em escala muito modesta.

As compras governamentais, que garantem mercado para produtos inovadores, são um dos mais eficientes incentivos à inovação, sobretudo em países emergentes. Mesmo em países desenvolvidos, como os EUA, as encomendas governamentais são um elemento de forte impacto na promoção de inovações. No Brasil, esse instrumento é incipiente.

## **Os instrumentos de apoio e fomento à inovação melhoraram nos últimos anos**

Cabe destacar, em especial, a aprovação e regulamentação da Lei do Bem e a entrada em operação da subvenção prevista na Lei de Inovação, bem como de iniciativas mais amplas como a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano de Ação em Ciência e Tecnologia e Inovação (PACTI).

## **Um destaque positivo foi a criação do Cartão BNDES para Inovação**

Ele cobre uma lacuna importante, permitindo que pequenas e médias empresas tenham um instrumento mais ágil de financiamento da inovação.

Também tem sido benéfica a redução dos custos das linhas normais de apoio à inovação do BNDES (Inovação Tecnológica e Capital Inovador), embora o baixo número de operações revele que esse instrumento ainda está restrito a poucas empresas.

## **A empresa privada ainda não se vale do apoio do Estado à inovação**

Apesar da melhoria, pouco se alterou a realidade da inovação no âmbito privado. Poucas empresas se valem dos instrumentos públicos existentes.

Segundo o último levantamento disponível, a PINTEC de 2005, apenas 6,4% do total de empresas declarava receber algum apoio para inovação.

Entre as que inovavam, só 19% acessavam algum tipo de apoio. Na maior parte das vezes, esse apoio se resumia a financiamento para compra de equipamento.

## Empresas que declaram receber apoio do governo para inovação – Indústria de transformação – 2005

	Números absolutos	Em relação ao total de empresas	Em relação às empresas que inovam
Total de empresas	89.205	100,0%	
Implementaram inovações	29.951	33,6%	100,0%
Receberam apoio do governo	5.729	6,4%	19,1%
Incentivo fiscal à P&D	206	0,2%	0,7%
Incentivo fiscal - Lei da informática	324	0,4%	1,1%
Financiamento para parceria com Universidades	369	0,4%	1,2%
Financiamento à P&D e compra de máq. e equipamentos	3.712	4,2%	12,4%
Outros programas de apoio	1.952	2,2%	6,5%

Fonte: IBGE, PINTEC 2005.

## O quadro institucional reete essa assimetria

Em que pese a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), os agentes públicos mais relevantes – exceto o BNDES – estão vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia e tem pouca interlocução com a área econômica do governo. Entre os Conselhos Nacionais, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado por ocasião da PITCE, pouco tem funcionado. O Conselho de Ciência e Tecnologia, por sua vez, dá grande peso às instituições científicas e ao lado acadêmico desse sistema.

Para fazer da inovação uma prioridade da política econômica, é preciso um quadro institucional adequado. Uma alternativa é ter uma Agência de Inovação diretamente ligada à Presidência da República, como fazem muitos países. Outra é articular melhor os ministérios da área econômica e os de ciência e tecnologia, nos moldes do que vige para o Comércio Exterior, com a CAMEX.

## A AGENDA

Existe uma ampla agenda de questões necessárias para fazer da inovação uma prioridade nacional.

Isso implica tratar dos seguintes pontos:

- a) Dar amplitude e escala à agenda da inovação através:
  - do estabelecimento de metas de número absoluto de empresas inovadoras e apoio à implementação de planos de inovação nessas empresas;
  - da implantação, em conjunto com o setor privado, de programas em larga escala de mobilização de empresas e difusão de metodologias e melhores práticas sobre gestão de inovação.
- b) Rever o sistema de incentivos à inovação e aos gastos com P&D do setor privado, de forma a ampliar a efetividade desses incentivos e permitir que um número crescente de empresas possa se valer desses incentivos através:
  - da ampliação dos incentivos da Lei do Bem para permitir que a ampla maioria das empresas – que apuram os resultados pelo regime de presumido – possa gozar dos benefícios da Lei;
  - da permissão para que beneficiários de incentivos fiscais utilizem os créditos tributários para além do exercício fiscal, de modo a flexibilizar a sua aplicação e permitir que as empresas os apliquem em P&D de forma incentivada, mesmo em períodos de queda do lucro real;
  - da revisão do regime de incentivo da Lei de Informática, mantendo o equilíbrio regional, mas ampliando sua eficácia como instrumento de apoio às atividades de P&D privadas.
- c) Aumentar em 50% os recursos para subvenção à P&D do setor privado, de forma a se aproximar do patamar médio ofertado pelos países desenvolvidos. O interesse das empresas, sobretudo as PMEs, pelos recursos para subvenção crescerá com:



- a simplificação dos procedimentos e da burocracia envolvidos nos processos de seleção das indústrias que terão acesso ao benefício;
  - a alteração do calendário de concessão do benefício, permitindo a operação em fluxo contínuo.
- d) Modificar a forma de apoio às empresas nos instrumentos de subvenção, para a modalidade de apoio aos planos de negócios das empresas e a sua competitividade, em lugar do simples apoio a projetos específicos;
  - e) Priorizar a inovação nas políticas de compras do setor público, com a generalização dessa prática para além das áreas de Defesa e Saúde Pública;
  - f) Fortalecer a rede brasileira de serviços técnicos, tecnológicos e de propriedade industrial, para aumentar a sua capacidade de oferta em informações e soluções em tecnologias industriais básicas e gestão de propriedade intelectual voltadas para o suporte às empresas, em especial as pequenas empresas, no desenvolvimento de produtos e serviços;
  - g) Desenvolver planos setoriais de inovação, em comum acordo com o setor privado, através de uma agenda de ações concretas, de responsabilidade das empresas e do governo, capaz de ser acompanhada e monitorada;
  - h) Adotar normas, regulações e regras de estímulo à inovação nos diversos setores regulados pelo governo (fármacos, acesso à biodiversidade, organismos geneticamente modificados, telecomunicações, energia, petróleo de gás, transportes, etc.), e eliminar as regulações que gerem obstáculos à inovação e ao aumento de produtividade;
  - i) Estimular o desenvolvimento do subsistema financeiro de apoio à inovação, nas suas diversas dimensões (*venture, equity* e crédito), através da ação coordenada da FINEP, BNDES e CVM;
  - j) Implantar os mecanismos previstos na Lei de Inovação (encomenda, sociedade de propósitos específicos, direito de preferência nas compras governamentais), através da ação indutora das agências de governo (BNDES e FINEP) e da regulamentação desses instrumentos;
  - k) Viabilizar a aplicação plena dos recursos dos Fundos Setoriais e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, hoje sujeitos à prática do contingenciamento.



## 3.2.9 Comércio exterior

### Maior participação do Brasil no comércio internacional exige instituições e regulações de qualidade mundial

O Brasil ainda subaproveita as oportunidades do comércio no mundo. A participação brasileira no comércio internacional continua muito baixa.

O País já é a 8ª maior economia do mundo, mas ocupa apenas o 20º lugar entre os principais exportadores. E cai para o 28º lugar no mundo quando se consideram apenas as manufaturas.

#### Participação brasileira nas exportações mundiais



Fonte: OMC

O Brasil tem condições de aumentar sua participação no comércio internacional de produtos manufaturados e de se inserir nos elos de maior valor agregado das cadeias produtivas globais. Para isso precisa desenvolver instituições e regulações de qualidade mundial.

### A estratégia do Brasil para o mundo

Os principais desafios do comércio brasileiro são:

- Sustentar o forte crescimento das exportações registrado nos últimos anos;
- Garantir a diversificação e crescimento das exportações industriais;
- Facilitar a internacionalização das empresas brasileiras, via investimentos externos.

As políticas de apoio à exportação e à internacionalização das empresas brasileiras terão que ser reforçadas para lidar com duas tendências negativas que vêm afetando o comércio exterior brasileiro:

- **Um cenário internacional menos favorável:** lenta recuperação do crescimento do comércio internacional, em condições de concorrência muito mais acirradas do que as que prevaleceram na década passada;
- **A permanência de desequilíbrios na economia mundial:** combinada ao bom desempenho da economia do País, a cena internacional continuará a impulsionar a apreciação do real, com efeitos negativos sobre a competitividade dos produtos brasileiros.

No **plano interno**, a prioridade deve ser dada a iniciativas orientadas para a redução dos custos sistêmicos, que afetam o processo exportador e a competitividade internacional das empresas brasileiras.

No **plano externo**, serão decisivas as políticas governamentais de promoção das exportações e as negociações de acordos comerciais que garantam às empresas brasileiras preferências tarifárias, além de condições estáveis de acesso e de operação nos mercados de outros países.

A complexidade que caracterizará o cenário mundial nos próximos anos reforça a importância da dimensão externa da política de comércio exterior.

## A QUESTÃO DO CÂMBIO

### A valorização do real tem forte impacto sobre as exportações brasileiras

Ainda que não seja um instrumento específico de comércio exterior, a política cambial é crucial para a competitividade da Indústria brasileira. Os níveis da taxa de câmbio real são importantes. Não são apenas os níveis que importam, mas também a volatilidade dos indicadores de câmbio.

A sobrevalorização do real prejudica o desenvolvimento e reduz o crescimento da produtividade. A excessiva volatilidade da taxa de câmbio gera incertezas e dificulta o planejamento dos negócios externos, tanto das exportações quanto dos investimentos.

A política cambial de um país não pode, no entanto, sustentar sozinha o crescimento econômico. Ela se constitui em importante facilitador para o aproveitamento das oportunidades que existem no comércio internacional. Outros fatores, como políticas fiscal e tributária adequadas, qualidade da educação e disponibilidade de infraestrutura, são também essenciais.

Embora as forças de mercado devam ser os principais vetores de determinação da taxa de câmbio, elas tendem a não incorporar os benefícios mais amplos associados às atividades exportadoras e que não estão presentes em outras atividades econômicas.

No Brasil, o bom desempenho da economia brasileira nos últimos anos teve como consequência a persistente tendência à valorização do real, o que gera impactos negativos sobre a rentabilidade da atividade exportadora. Esse quadro é agravado pelo escasso avanço na agenda de políticas voltadas para a redução dos custos envolvidos na atividade exportadora.

## **A política cambial precisa ser aperfeiçoada**

É fundamental aprofundar o debate sobre a condução da política cambial no Brasil. Isso não significa voltar aos regimes de taxas de câmbio fixas ou rigorosamente administradas, nem mesmo abandonar o regime de metas de inflação – cuja administração tem impacto direto sobre o câmbio. Mas significa que é necessário continuar o processo de liberalização do mercado de câmbio e acompanhar as experiências bem sucedidas de outros países, adaptando-as à realidade brasileira.

A legislação cambial vigente no Brasil ainda impõe uma série de distorções que têm impactos sobre a formação das taxas de câmbio de mercado, aumentando os custos das transações cambiais e distorcendo a formação dos preços no mercado cambial. A regulamentação deve ser modernizada e adequada ao regime de câmbio flutuante.

É importante registrar que os desequilíbrios macroeconômicos que estiveram na raiz da crise econômica internacional de 2008 ainda não foram resolvidos. Em um contexto em que as economias estão crescentemente integradas por fluxos de comércio e de investimentos, as políticas cambiais dos principais atores econômicos mundiais não podem ser independentes, muito menos ignoradas.

A atenção à política cambial no Brasil deve ser acompanhada por um maior protagonismo do País nos fóruns econômicos internacionais, buscando promover reformas no sistema monetário mundial que evitem as expressivas divergências nas políticas cambiais nacionais. A China – país que tem participação elevada e crescente no comércio internacional – mantém um regime de câmbio fortemente administrado, com grande repercussão sobre as condições de competitividade dos países que adotam taxas de câmbio flutuantes.

## Uma nova estrutura institucional para o comércio exterior e para as negociações comerciais

A estrutura institucional não acompanhou as transformações do comércio exterior e não está preparada para apoiá-lo nos novos desafios.

Esta defasagem entre a dinâmica comercial e a inércia institucional tem dois efeitos principais:

- **Descoordenação**

### Baixo grau de coordenação nas instâncias de governo na implementação de políticas e de instrumentos específicos

Grande parte das medidas na área de comércio exterior demanda formulação e implementação conjunta de diferentes órgãos governamentais. Além da dificuldade em obter consenso na formulação das políticas, a implementação das medidas anunciadas é lenta e muitas vezes incompleta.

Existem medidas que tiveram a adoção anunciada publicamente por diversas autoridades governamentais, em diferentes oportunidades, ao longo de vários anos, mas que nunca foram efetivamente implantadas. O *drawback* verde-amarelo talvez seja o melhor exemplo deste déficit de implementação.

- **Dessintonia**

### Baixo nível de convergência entre a agenda de negociações comerciais e as prioridades empresariais

As iniciativas de negociações comerciais são condicionadas aos objetivos de maior protagonismo da política externa brasileira e não estão orientadas para a melhoria efetiva das condições de acesso aos mercados de exportação e de investimentos externos brasileiros.

A pesquisa da CNI, *Prioridades da Agenda Comercial Brasileira*, ilustra a dessintonia entre as preferências governamentais e a agenda empresarial.

## ***DRAWBACK* VERDE-AMARELO**

### **Um exemplo da dificuldade de implementação das políticas**

Desde 1992, o Brasil passou por quatro eleições gerais e teve três presidentes da República, dois deles cumprindo dois mandatos sucessivos. Mas 18 anos não foram suficientes para fazer funcionar plenamente o mecanismo de *Drawback* verde-amarelo, que restitui tributos incidentes sobre mercadorias importadas e nacionais incorporadas a produtos exportados.

O *drawback* é uma forma eficaz de desonerar as exportações sem ferir as regras de comércio exterior. Existe no Brasil desde 1966 e é reconhecido internacionalmente desde 1974. Na versão verde-amarela, que equipara as compras internas com finalidade exclusiva de exportação ao tratamento fiscal das importações desoneradas pelo regime de *drawback*, sempre existiram problemas de regulamentação e/ou de implementação.

Desde 1992 foram várias as tentativas para se fazer funcionar o *Drawback* verde-amarelo. A Lei 8402/92 foi a primeira delas. Eram tantas as exigências que pouquíssimas empresas aderiram ao regime. Em 2003 foi feita uma nova tentativa, e ela também não atingiu seus objetivos.

Em 2008, uma portaria conjunta Secex/Receita Federal voltou a estender o regime às compras no mercado interno, mas ainda assim continha limitações. Era obrigatória uma importação vinculada, dificultando o acesso das empresas de menor porte ao sistema, e ele não alcançava as matérias-primas utilizadas na industrialização do produto exportado.

Por fim, a Lei 11.845/09, de junho do ano passado, solucionou parte dessas lacunas. No entanto, o *drawback* integrado (Lei 12.058/09), que estende o regime aos fornecedores das indústrias que exportam o produto final, só foi regulamentado em março de 2010.

Fatos como esse são recorrentes no comércio exterior brasileiro. Para as medidas que dependem de regulamentação na área tributária há uma distância entre anúncio e implementação.

## DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DAS EXPORTAÇÕES

### O Brasil continua a exportar imposto

A desoneração tributária das exportações não se dá de forma integral, como seria esperado em um país que pretende aumentar sua inserção na economia global. Os problemas estão centrados em duas características que persistem no sistema tributário brasileiro:

- A previsão constitucional de imunidade tributária das exportações não é observada na prática pela forma de atuação da burocracia tributária. Perdura ainda a ausência de instrumentos adequados para o ressarcimento integral dos impostos pagos ao longo do processo produtivo dos produtos exportados;
- A persistência de resquícios de cumulatividade no sistema tributário brasileiro torna irre recuperáveis tributos como o ISS e o IOF.

### A exportação brasileira precisa de desoneração, já, para competir no mundo

O acirramento da competição no comércio internacional nos próximos anos impõe um sentido de urgência na viabilização de uma solução para a desoneração das exportações. A solução não pode esperar por uma reforma tributária mais abrangente, que não será implementada em curto prazo.

A acumulação de créditos tributários pelas empresas exportadoras se dá tanto na esfera federal (IPI, PIS e Cofins) quanto nos Estados (ICMS). Créditos acumulados representam custos e insegurança contábil para as empresas.

Permanece a demora no reconhecimento dos créditos no âmbito federal, que em alguns casos só são ressarcidos via judicial. No âmbito estadual, a permanente discussão sobre as responsabilidades quanto à compensação aos Estados limita – em alguns casos, paralisa – o reconhecimento dos créditos.

As soluções para essa questão devem seguir dois princípios básicos:

- **Tornar automática a utilização de créditos tributários pelas empresas exportadoras.** Os novos mecanismos não devem depender de autorização prévia e/ou reconhecimento pelo fisco federal e/ou estadual;
- **Oferecer completa segurança ao adquirente dos créditos** em caso de transferência de créditos a terceiros. Isso evita a ocorrência de deságios, que significam custos para a empresa detentora dos créditos.



Propostas mais detalhadas para a desoneração das exportações encontram-se na seção **3.2.3 Tributação** deste documento.

## COMO O BRASIL DESESTIMULA AS EXPORTAÇÕES

### Os créditos tributários se acumulam, e não são recuperados

#### Fato 1

A imunidade é definida pela Constituição, mas as normas legais a restringem. Na esfera federal, insumos são somente os utilizados na fabricação ou produção de bens. Na esfera estadual, o crédito se limita a insumos incorporados fisicamente.

**Efeito:** Inúmeras despesas não são consideradas para abatimento.

#### Fato 2

O direito ao crédito é garantido pela legislação, mas o aproveitamento depende de complexos procedimentos administrativos.

**Efeito:** O sistema é moroso e, em alguns casos, ineficaz.

#### Fato 3

Ausência de previsão legal para atualização monetária dos créditos, depreciação de valores e ampliação de prejuízos.

**Efeito:** Perda expressiva de capital para as empresas.

#### Fato 4

Proibição da transferência dos créditos a terceiros, ou a sua compensação com outros débitos.

**Efeito:** Os créditos se acumulam.

#### Fato 5

Existência de tributos em que não há previsão legal de recuperação, como é o caso do ISS.

**Efeito:** Os tributos não são desonerados.

## FINANCIAMENTO DAS EXPORTAÇÕES

A fase mais aguda da crise foi superada. Os problemas que se observam hoje no acesso das empresas ao financiamento à produção para exportação são essencialmente os mesmos que já se registravam antes da crise.

O mais relevante deles é, sem dúvida, a dificuldade que empresas de pequeno e médio portes enfrentam no acesso às linhas de crédito, sobretudo as de origem pública repassadas por bancos privados.

Pesquisa da CNI, *Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira 2008*, mostrou que apenas 16,8% das empresas exportadoras utilizam pelo menos uma das linhas oficiais de financiamento à exportação. A baixa utilização deve-se ao desconhecimento, às exigências (garantias, documentação) por parte dos bancos repassadores e falta de interesse, o que indica falta de sintonia entre a necessidade das empresas e as condições de oferta do financiamento oficial.

O Governo anunciou há alguns meses a decisão de criar um Eximbank, que concentraria as atividades de financiamento público e garantias às exportações, ampliando a atuação do BNDES nesta área, racionalizando e agilizando decisões sobre operações de financiamento.

É positiva a proposta de criação do Eximbank, mas será fundamental a ampla discussão do projeto de modo a ter segurança de que de fato contribuirá para a melhoria do sistema de financiamento às exportações através do aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação estratégico-operacional e de garantia de recursos.

## SIMPLIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADUANEIROS E FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

O Brasil ocupa a 77ª posição entre 121 países mais eficientes no quesito “administração de fronteira” (*border administration*), de acordo com o *Global Enabling Trade Report 2009*, do *World Economic Forum*.

A posição brasileira é especialmente ruim no item referente à “administração aduaneira”, um dos principais fatores da “administração de fronteira”.

A “administração aduaneira” do Brasil faz o País despencar para o 98º lugar entre os 121 países classificados pelo relatório.

A burocracia aduaneira aparece, em diversas pesquisas realizadas pela CNI, como um dos principais entraves à expansão das exportações e à competitividade das empresas brasileiras.

Os tempos de processamento das exportações e importações no Brasil são significativamente maiores do que a média internacional, gerando ineficiências e custos adicionais na cadeia produtiva e aumentando a necessidade de capital de giro das empresas.

A complexidade da produção de normas e regulamentos, a dispersão desses regulamentos por diversos órgãos e a dificuldade para encontrar e compreender as normas que estão em vigência são um obstáculo importante para as empresas de menor porte.

Além de afetar negativamente as empresas que atuam no comércio exterior, essas barreiras burocráticas desestimulam a atração de investimentos que dependem de decisões ágeis, fluxos rápidos e previsibilidade na entrada e saída de insumos e mercadorias.

## PROMOÇÃO COMERCIAL

O Brasil faz, desde meados da década passada, um relevante esforço institucional na área de promoção comercial e de investimentos externos no País.

A criação da Agência de Promoção das Exportações (APEX), que inclusive absorveu funções anteriormente desempenhadas pela Investe Brasil, representou um marco na área de política comercial no Brasil, ao permitir mobilização inédita de recursos e desenvolvimento de capacidades técnicas importantes em promoção comercial e de investimentos.

O Ministério das Relações Exteriores também adotou um conjunto de iniciativas voltadas para aumentar o alcance de suas ações de promoção comercial. Além disso, a promoção de produtos e serviços da *marca Brasil* ganhou prioridade na agenda da diplomacia do presidente da República e seus ministros.

Mas o MRE deveria repensar a alocação de recursos financeiros e humanos aos SECOMS, tendo como referência apenas as prioridades econômicas e comerciais do País.

O ativismo governamental na área de promoção comercial tem produzido bons resultados e parte do crescimento das exportações para mercados não tradicionais pode ser creditada a essas iniciativas.

**Este conjunto de ações e iniciativas, no entanto, ainda carece de coordenação efetiva, o que gera duplicação de esforços e dispersão de foco das ações**

Um agravante é que, em diversas ocasiões, a agenda oficial de missões ao exterior e de eventos de promoção se subordina a objetivos de caráter primordialmente político, dispersando o estrito foco comercial que tais iniciativas deveriam ter.

**É necessário aumentar o grau de coordenação entre as diferentes iniciativas na área de promoção comercial e entre os órgãos encarregados de implementá-las**

A promoção comercial requer planejamento e organização baseada em conhecimentos técnicos sofisticados, como inteligência comercial, estratégia competitiva e logística, entre outros.

Seus métodos e processos devem ser compatíveis com seus objetivos – eminentemente comerciais – e não podem ser atropelados, por finalidades políticas, nem sempre convergentes com os interesses econômicos do País.

### **Fortalecer a *marca Brasil***

O Brasil deve aproveitar as oportunidades da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos para atuar de forma organizada e sistemática na promoção de oportunidades, investimentos e na exposição dos produtos brasileiros, fortalecendo a *marca Brasil*.

O Brasil emerge da crise internacional bem posicionado para receber uma nova onda de investimentos externos.

Além do dinamismo do mercado doméstico, o País deve essa chance inédita à realização de megaeventos esportivos – como a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016 –, além das perspectivas de exploração do petróleo no pré-sal.

São tarefas gigantescas, que exigem um trabalho profissional, sério e competente que articule iniciativas públicas e privadas em favor do fortalecimento da *marca Brasil*.

## PROTECIONISMO

### A crise aumenta os riscos

Enquanto persistirem os desequilíbrios entre oferta e demanda nos mercados internacionais de bens, instaurados com a crise financeira internacional, crescem os riscos de que os países superavitários busquem subsidiar o excesso de oferta e que os países deficitários procurem proteger seus mercados domésticos.

Esses riscos se somam a uma tendência protecionista que já se notava na economia mundial desde o início desta década.

São exemplos a crescente imposição de regulamentos técnicos restritivos, que envolvem produtos e processos produtivos, e as recentes legislações nacionais sobre mudanças climáticas, que incorporam mecanismos de ajustes na fronteira e formas diversas de subsídios.

As autoridades brasileiras devem dedicar atenção especial ao crescimento das barreiras externas ao comércio, sob a forma de instrumentos tradicionais como tarifas e subsídios, ou de novas regulações, como normas e regulamentos técnicos.

## NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DE ACESSO A MERCADOS

### O Brasil ganhou importância no mundo, mas ainda é pouco efetivo nas negociações de acordos comerciais bilaterais ou regionais

Nos últimos anos, o País ganhou protagonismo nas negociações comerciais multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), mas ainda se movimenta com grande dificuldade no terreno dos acordos preferenciais.

A prioridade a acordos de preferências comerciais Sul-Sul não produziu resultados significativos, traduzindo-se em arranjos pouco ambiciosos com outras economias emergentes (Índia e África do Sul) ou em uma agenda irrelevante comercialmente na região geográfica do País, a América do Sul.

Apesar da falta de resultados nas negociações preferenciais, as exportações brasileiras apresentaram um bom desempenho, beneficiadas por um panorama internacional muito favorável. Os resultados seriam ainda melhores caso as negociações tivessem sido concretizadas.

## **Este cenário favorável começou a mudar após a crise internacional de 2008/09**

Em um contexto de risco de aumento do protecionismo no comércio internacional, como o que começa a se esboçar no pós-crise, a melhoria das condições de acesso a mercados internacionais para produtos brasileiros é ainda mais importante do que antes.

Nesse sentido, o reforço das regras do sistema multilateral de comércio continuará a ser uma prioridade para os interesses exportadores brasileiros.

Ela não será, no entanto, condição suficiente para posicionar adequadamente o Brasil numa conjuntura de concorrência muito mais acirrada, com a consequente multiplicação de normas e regras unilaterais, de elevado impacto potencial sobre os fluxos de comércio.

## **A tarefa principal: definir estratégias para a agenda das negociações comerciais**

A definição de estratégias para a agenda de negociações comerciais preferenciais do Brasil é da maior relevância.

A seleção dos parceiros prioritários para negociações de acordos bilaterais ou regionais de liberalização deve levar em consideração as dimensões dos mercados, as expectativas dos exportadores brasileiros em relação ao potencial destes mercados e o grau de complementaridade em relação à estrutura produtiva brasileira. Considerações de caráter geopolítico não constituem motivação suficiente para negociar acordos comerciais.

Além dos temas tradicionais, as agendas temáticas de negociações devem procurar incorporar o tratamento das novas formas de barreiras comerciais. Em alguns mercados, as melhorias de acesso resultantes da liberalização tarifária podem ser neutralizadas pela aplicação de novas barreiras criadas por regulações domésticas – como ocorre, com frequência, nos temas relacionados ao meio ambiente ou à mudança do clima.

A internacionalização crescente das empresas brasileiras também requer que as agendas temáticas das negociações incorporem questões relacionadas às condições e garantias dos investimentos e ao acesso à prestação de serviços.

## MERCOSUL

### **O Mercosul é um importante espaço econômico para a Indústria brasileira**

Essa importância deve-se não apenas por sua participação nas exportações de produtos manufaturados, mas pelos investimentos diretos que empresas brasileiras de diversos setores fizeram na região ao longo da última década.

Apesar disso, a participação dos produtos brasileiros nos mercados vizinhos vem caindo nos últimos anos, em grande parte como efeito de medidas protecionistas adotadas pela Argentina e que ferem as regras do bloco regional.

### **O Mercosul sofre de deficiência crônica na implementação das regras do jogo da integração**

Os países-membros do bloco resistem à implementação de compromissos que podem restringir a autonomia regulatória de seus governos e têm dificuldades recorrentes para cumprir as regras acordadas.

O reduzido grau de compromisso dos governos com as regras negociadas se traduz na baixa previsibilidade para as empresas e na incerteza jurídica e regulatória.

O desenvolvimento dos negócios, como resultado, fica muito aquém do que se poderia esperar para um espaço econômico integrado.

### **O Brasil precisa assumir a liderança no projeto de integração**

O País pode desempenhar um papel mais ativo no contexto do Mercosul cobrando e exportando previsibilidade e estabilidade, cumprindo a sua parte na implementação das regras acordadas e exigindo o mesmo comportamento dos demais sócios.

### **A fragmentação das políticas domésticas do Mercosul prejudica sua inserção na economia mundial**

A maior fragmentação de políticas econômicas domésticas e das estratégias de inserção internacional também dificulta o avanço na agenda externa do Mercosul.

Diferenças de prioridades nacionais e conflitos de interesses setoriais têm contribuído para o escasso avanço nas negociações com países de fora da América do Sul.

Os membros do Mercosul devem adotar posturas pragmáticas, permitindo que os sócios do bloco apresentem ofertas diferentes e adotem velocidades variadas nas negociações externas, com consequências positivas para toda a região.

## COMÉRCIO E MUDANÇA CLIMÁTICA

### A mudança climática é um dos novos temas da agenda de comércio internacional

Sua relevância para as empresas brasileiras crescerá substancialmente nos próximos anos.

As negociações multilaterais sobre mudança climática deixam claro que são muitas as formas de interação entre esse tema e a agenda de comércio internacional.

Os efeitos sobre a competitividade causados pelos custos que as empresas terão de arcar para se adaptarem a processos produtivos menos intensivos em carbono são motivo de preocupação dos principais emissores de gases de efeito estufa e, em especial, dos países desenvolvidos.

Os países mais ricos estão adotando ou pretendem adotar políticas e medidas unilaterais para “compensar” suas empresas dos novos custos, por meio de taxas cobradas na fronteira ou de subsídios aos produtores domésticos.

Em consequência, o acesso das exportações brasileiras aos mercados dos países desenvolvidos pode sofrer restrições derivadas de políticas unilaterais daqueles países.

As dificuldades para avançar na negociação multilateral de mudança climática – que se evidenciaram mais uma vez na Reunião de Copenhague, em dezembro de 2009 – fazem com que aumente a pressão nos países desenvolvidos pela adoção de medidas unilaterais.

Ao mesmo tempo, cresce no mundo o debate sobre a legalidade de tais políticas em relação aos compromissos assumidos pelos países na OMC.



## INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

### A empresa brasileira passou a investir no mundo

Os últimos anos assistiram a um forte crescimento dos investimentos externos de empresas brasileiras.

A crise econômica reduziu temporariamente o ímpeto das empresas em processo de internacionalização, mas o cenário pós-crise deve abrir novas e significativas oportunidades para as firmas brasileiras, tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos.

Para as empresas brasileiras que se internacionalizam por meio de investimentos em outros países, adquire relevância maior a existência de regras claras de proteção a seus ativos nesses países e de mecanismos que evitam a dupla tributação de suas operações.

A discussão sobre acordos de proteção de investimentos, que enfrentam resistências no País, torna-se oportuna em um contexto de crescimento dos investimentos externos brasileiros.

O mesmo ocorre com os acordos para evitar a dupla tributação: o Brasil não tem compromissos firmados com países relevantes, do ponto de vista dos fluxos de investimentos bilaterais, e a eficácia dos acordos já assinados é comprometida por características específicas da legislação e por práticas tributárias domésticas.

É cada vez mais importante, também, o apoio governamental à internacionalização das empresas, por meio de instrumentos de financiamento e de garantia dos investimentos, em condições competitivas.

## A AGENDA

### Nova estrutura institucional de comércio exterior

- a) Realocar a Câmara de Comércio Exterior na Presidência da República, seu lócus institucional de origem, atribuindo-lhe capacidade política para aperfeiçoar o processo de implementação das medidas de política adotadas na área de comércio exterior;
- b) Promover ampla reforma no sistema aduaneiro nacional, tornando a administração alfandegária independente da Secretaria da Receita

Federal, tanto no que se refere aos aspectos normativos quanto às funções operacionais;

- c) Institucionalizar a interlocução entre o Executivo e o setor empresarial visando à definição das prioridades e das modalidades de negociação de acordos comerciais, principalmente na área bilateral;
- d) Adotar regulamentação para a tramitação no Congresso Nacional de protocolos de adesão ao Mercosul. Deve-se permitir ao Congresso examinar detalhadamente as condições técnicas negociadas, bem como sua adequação à cláusula democrática do Mercosul e aos princípios de uma economia de mercado.

### Financiamento às exportações

- a) Coordenar as ações do BNDES-EXIM e do Banco do Brasil no financiamento às exportações, gerando sinergias na oferta de funding, no aproveitamento da expertise acumulada por ambos nesta área e na utilização das estruturas dos dois bancos em outros países;
- b) Criar uma comissão ou grupo de trabalho com representantes do CONEX e membros do Governo para discutir e avaliar o projeto de estabelecimento do Eximbank, adaptando a proposta às necessidades do setor exportador e das empresas brasileiras com investimentos no exterior. O modelo brasileiro de Eximbank deveria consolidar institucionalmente a coordenação e complementação de esforços do BNDES e do Banco do Brasil nesta área, além de buscar ampliar a participação dos bancos privados no sistema de financiamento;
- c) Expandir as modalidades de operações passíveis de serem cursadas no âmbito do Convênio de Crédito Recíproco (CCR) da Aladi e reforçar suas características de mitigador de riscos;
- d) Fortalecer o mecanismo do seguro de crédito das exportações, inclusive ampliando a alavancagem do Fundo de Garantias à Exportação – FGE;
- e) Aumentar a sintonia entre as necessidades das empresas brasileiras e as condições de oferta do financiamento oficial;
- f) Intensificar a divulgação das linhas e dos respectivos procedimentos e exigências requeridos para contratação, de modo a possibilitar que as linhas de financiamento possam chegar às empresas brasileiras, em especial às pequenas e médias empresas.

## Simplificação aduaneira e desburocratização

- a) Simplificar os procedimentos aduaneiros, em especial as exigências dos diversos órgãos anuentes envolvidos;
- b) Racionalizar a produção de normas e regulamentos aplicáveis à atividade exportadora, reduzindo sua complexidade e facilitando o acesso às informações;
- c) Garantir a operação contínua e ininterrupta das aduanas;
- d) Unificar os horários de atendimento das diversas agências e órgãos que interferem no desembaraço de mercadorias;
- e) Ampliar a aceitação de documentos eletrônicos e a padronização dos formulários exigidos pelos diversos anuentes;
- f) Incentivar a cooperação e o reconhecimento de controles únicos pelos diversos órgãos anuentes;
- g) Acelerar a implantação do sistema de emissão de certificados de origem digitais;
- h) Aumentar a eficiência operacional de portos e aeroportos relevantes para o comércio exterior, reduzindo os custos associados ao armazenamento, transbordo e movimentação das cargas;
- i) Simplificar e ampliar a abrangência dos regimes aduaneiros especiais.

## Promoção comercial

- a) Coordenar, no âmbito da CAMEX, a política brasileira de promoção comercial, submetendo as iniciativas individuais dos diferentes órgãos que atuam na área a um planejamento e a um programa comum, orientado por objetivos essencialmente comerciais;
- b) Desenvolver programas específicos de promoção comercial – em termos de instrumentos de política e de setores identificados como prioritários –, adaptados aos requisitos dos mercados visados e implementados com uma visão de resultados de médio e longo prazos;
- c) Elaborar e implementar, também de forma coordenada pela CAMEX, programa de promoção de investimentos externos e de fortalecimento da *marca Brasil* em países potencialmente relevantes, tendo em vista as oportunidades que se abrem no Brasil nos próximos anos (Jogos Olímpicos, Copa do Mundo, pré-sal, etc).

## Combate ao protecionismo internacional

- a) Manter um sistema de monitoramento de novas barreiras criadas pelos principais parceiros comerciais e que afetem as exportações brasileiras;
- b) Exigir o cumprimento dos compromissos de regras de comércio que os parceiros comerciais assumiram na OMC ou em acordos bilaterais ou regionais com o Brasil;
- c) Negociar bilateralmente e/ou utilizar os foros de solução de controvérsias disponíveis nos diferentes acordos comerciais para remover novas barreiras comerciais e evitar o uso protecionista de medidas sanitárias e fitossanitárias ou de regulamentos técnicos.

## Acesso a mercados

- a) Apoiar a conclusão da Rodada Doha da OMC, com um acordo que promova o fortalecimento institucional do sistema multilateral de comércio, garanta melhoria de acesso aos mercados para produtos de interesse exportador do Brasil e implique liberalização tarifária moderada para os produtos industriais brasileiros;
- b) Adotar uma agenda de negociações comerciais que tenha como prioridade a melhoria das condições de acesso a mercados relevantes para as exportações brasileiras. É necessário focar os maiores mercados consumidores e que possibilitam a venda de produtos de maior valor agregado.

De acordo com a pesquisa *Prioridades da Agenda Comercial Brasileira*, coordenada pela CNI, os mercados prioritários para a negociação de acordos preferenciais são, do ponto de vista empresarial, os Estados Unidos, a União Europeia, a América do Sul e o México. Índia e Oriente Médio também aparecem na pesquisa como mercados que ganharão relevância para as exportações brasileiras nos próximos anos, merecendo também atenção da estratégia negociadora do Brasil;

- c) Concluir a negociação de acordos abrangentes de livre-comércio com o México e com os países do Conselho de Cooperação do Golfo para que se incorporem, além da liberalização do comércio de bens, capítulos relacionados à liberalização de serviços e à melhoria do ambiente para investimentos;
- d) Aprofundar os acordos comerciais já negociados com a Índia e a África do Sul, ampliando as preferências tarifárias existentes, incorporando novos produtos e negociando acordos nas áreas de serviços e investimentos e de transporte para melhorar as condições de conectividade entre o Brasil e esses países;
- e) Concluir a transformação da rede de acordos bilaterais assinados entre os países sul-americanos, no âmbito da Aladi, em um ambicioso espaço de livre comércio

regional, incorporando regras comerciais, programas de liberalização do comércio de serviços e mecanismos de proteção aos investimentos intrarregionais;

- f) Concluir as negociações com a União Europeia, incorporando a elas o tratamento das relações entre temas ambientais e de mudanças climáticas, além de mecanismos para conter impactos protecionistas sobre o comércio bilateral resultantes das novas regulações europeias. Para a Indústria brasileira, é essencial que o acordo inclua a negociação de requisitos específicos de origem e a possibilidade de utilização do regime de *drawback*;
- g) Iniciar negociações com vistas à assinatura de um acordo bilateral tipo TIFA - *Trade and Investment Framework Agreement* como primeiro passo para um acordo de livre-comércio com os EUA;
- h) Incluir a liberalização de serviços nas negociações de acordos bilaterais, regionais ou multilaterais internacionais, com o objetivo de estimular as exportações desse setor.

## Mercosul

- a) Concentrar esforços na completa implementação da área de livre-comércio do Mercosul, removendo os entraves ainda existentes e evitando retrocessos que coloquem em questão a integração;
- b) Defender os interesses das empresas brasileiras, usando meios diplomáticos ou recorrendo a mecanismos institucionais para garantir que os demais sócios cumpram com seus compromissos em relação ao livre-comércio no bloco;
- c) Influenciar as políticas econômicas dos demais países do bloco, buscando maior previsibilidade e segurança jurídica para os investimentos brasileiros na região;
- d) Negociar a permissão para que os sócios adotem velocidades diferentes nas negociações externas do bloco;
- e) Definir critérios objetivos para a adesão de novos membros ao Mercosul, garantindo que haja convergência prévia aos compromissos de livre-comércio e funcionamento dos mercados;
- f) Ampliar e agilizar a internalização no Brasil das decisões e acordos negociados no âmbito do Mercosul.

## Comércio e clima

- a) Defender a incorporação, no acordo sobre mudanças climáticas, de mecanismos que previnam a introdução de barreiras comerciais nas legislações nacionais sobre mudanças climáticas;
- b) Influenciar o debate na OMC e nos demais foros pertinentes sobre as relações entre regras comerciais e compromissos relacionados à mitigação e adaptação a mudanças climáticas.

## Internacionalização das empresas

- a) Rever e aperfeiçoar a legislação e as práticas aplicáveis à tributação de operações internacionais das empresas brasileiras, de forma a reduzir custos de operações feitas no Brasil. Ao mesmo tempo, aumentar a previsibilidade e eficácia dos acordos para evitar a dupla tributação celebrados (ou por celebrar) pelo Brasil. De forma mais específica, trata-se de:
  - rever regras tributárias domésticas aplicáveis a operações de empresas brasileiras no exterior. O principal objetivo nesta área seria definir uma política tributária de incentivo à internacionalização de empresas e à aquisição de firmas no exterior, nos moldes adotados por países como a Espanha;
  - aplicar os acordos assinados pelo Brasil (BTTs) conforme a prática internacional, eliminando (ou reduzindo substancialmente) as interpretações domésticas que reduzem a eficácia dos compromissos firmados. Recomenda-se também a ampliação da abrangência dos acordos para incluir, neles, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a CIDE-Tecnologia.
- b) Ampliar o foco e cobertura dos mecanismos oficiais de apoio aos investimentos de empresas brasileiras no exterior. Trata-se principalmente dos instrumentos de financiamento (BNDES) e de garantia – estes ainda não existentes no Brasil, mas praticados por uma vasta gama de países com investimentos no exterior. Tais mecanismos deveriam fazer parte da discussão da constituição de um Eximbank no Brasil;
- c) Reavaliar a postura oficial brasileira frente aos Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPs), levando em conta a emergência do País como investidor no exterior e tendo em vista o aumento do risco político que cerca os investimentos externos hoje no mundo e, em especial, na América do Sul.

## 3.2.10 Meio ambiente

### A indústria é um pilar da sustentabilidade

A indústria é uma força positiva no desenvolvimento da agenda da sustentabilidade. Esse papel poderá ser ainda maior, caso se alterem concepções de modelos de políticas e se reduza a incerteza jurídica que marca a regulação em meio ambiente.

### Uma mudança necessária: a filosofia de ação

A primeira mudança a ser feita, na relação entre indústria e meio ambiente, é a da filosofia de atuação.

Dá-se uma prioridade exagerada à imposição de custos e regulações, reduzindo-se o foco na **parceria** desejável e necessária entre poder público e indústria para a concretização do desenvolvimento sustentável.

### Outra necessidade: maior segurança nas normas

O segundo desafio a ser vencido é o da redução da insegurança jurídica.

A superposição de competências, o excesso de judicialização e a falta de objetividade nas normas ambientais geram custos significativos de transação para as empresas e retardam os investimentos.

### Uma questão estratégica da Indústria e do País

O meio ambiente é questão-chave na estratégia industrial brasileira. As razões econômicas oferecem fortes justificativas para essa prioridade:

- Os recursos naturais – os recursos obtidos na natureza – são esgotáveis. A sua conservação é elemento obrigatório da estratégia de longo prazo das empresas.
- A otimização do uso de recursos naturais no processo de produção é fonte de redução de custos e contribui para a elevação da produtividade.
- A indústria de tecnologias limpas é uma fonte preciosa de oportunidades para a atração de investimentos.
- As empresas preocupam-se com a sua reputação e seus compromissos perante a sociedade, seus clientes e seus fornecedores.

## As empresas trabalham por um meio ambiente melhor

Um número expressivo de empresas associa a dimensão socioambiental ao seu modelo de gestão.

É o caso de empresas que investem em proteção do meio ambiente, em institutos de pesquisas ambientais, em programas sociais de educação ambiental e reciclagem, e que utilizam matérias-primas da biodiversidade diretamente nos seus produtos – como já ocorre na indústria de perfumes, cosméticos, fármacos e setor moveleiro.

O uso de tecnologia limpa e ações de eficiência energética nas cadeias produtivas industriais tem como resultado direto a diminuição da geração de resíduos e de emissões atmosféricas e líquidas. A disseminação do número de grandes empresas que reutilizam quase integralmente a água é uma prática cada vez mais generalizada.

É nesse contexto que as políticas públicas facilitadoras do desenvolvimento sustentável tornam-se imprescindíveis.

### Prioridades da Indústria em meio ambiente e recursos hídricos:

- a necessidade de clareza nos processos de licenciamento ambiental;
- uma Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- a revisão do Código Florestal;
- a maior efetividade das ações de gestão de recursos hídricos;
- o pagamento por serviços ambientais.

### Licenciamento ambiental: competências e procedimentos

A falta de definição objetiva sobre qual ente federado – União, Estado ou Município – deve licenciar um determinado empreendimento produz efeitos danosos sobre iniciativas produtivas – públicas e privadas – no Brasil.

O conflito de competências entre os órgãos ambientais licenciadores gera insegurança jurídica, aumenta os custos de transação e afasta investimentos.

O PLC 01/2010 do Senado Federal, em tramitação no Congresso Nacional, constitui oportunidade de superação desses problemas, ao regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal, estabelecendo que:



**“... caberá ao mesmo órgão licenciador as ações correlatas de fiscalizar e, quando couber, autuar um empreendimento.”**

Há também necessidade de aprimorar os procedimentos de licenciamento ambiental (prazos, condicionantes, definição de custos operacionais, renovação de licenças, etc.) atualmente ancorados nas Resoluções Conama n° 001/86 e N° 237/97, bem como a transparência para o acompanhamento de todas as etapas do processo de licenciamento ambiental via internet.

As certificações ambientais (ISO 14000, dentre outras) e demais iniciativas de autogestão ambiental nas empresas são desconsideradas pelos órgãos ambientais licenciadores como diferenciais positivos a favor do empreendedor. O tema é pauta de discussão do PL 3.729/04, ainda em debate na Câmara dos Deputados.

Uma adequada visão de planejamento macroambiental, como as inerentes ao Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), deve subsidiar as decisões individuais nos pedidos de licenciamento ambiental, a exemplo do que já ocorre nas zonas industriais.

## **APROVAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

A responsabilidade exclusiva do fabricante pelo recolhimento de resíduos sólidos e sua destinação final já é fato para alguns setores industriais.

É o caso de eletroeletrônicos (pilhas e baterias), pneumáticos e petroquímicos (óleos lubrificantes usados), para os quais se aplicam resoluções específicas do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

A excelência na gestão dos resíduos sólidos não guarda, entretanto, relação direta apenas com o desempenho individual obrigatória desses setores.

Sem a necessária participação de outros atores – consumidores, comerciantes, transportadores, poder público – no conjunto de ações necessárias ao manejo adequado de resíduos sólidos, vislumbra-se um cenário de normas com possibilidade muito limitada de resultados efetivos.

O texto de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, recém-aprovado na Câmara dos Deputados, cria oportunidades para avanços relevantes no tema.

Em especial, a distribuição das responsabilidades pela gestão dos resíduos sólidos entre os diversos atores sociais – fabricante, cidadãos, comerciantes, transportadores e, particularmente, o poder público – tende a trazer benefícios para uma gestão eficaz nessa área.

## **CÓDIGO FLORESTAL – ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL**

Fatores de ordem institucional, econômica e social vêm limitando a efetiva implementação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal no Brasil, institutos previstos no Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65), com redação alterada pela Lei nº 7.803/89 e pela Medida Provisória nº 2.166-67/01.

A Reserva Legal institui porcentagens da propriedade ou posse rural que variam de 20% a 80%, conforme a região geográfica e o bioma. A vegetação de Reserva Legal não pode ser suprimida, podendo ser utilizada somente sob o regime de manejo florestal sustentável.

Já as Áreas de Preservação Permanente (APP), cobertas ou não por vegetação nativa, constituem áreas protegidas e detêm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a conservação do solo, dentre outros. Nessas áreas, é restrito o uso econômico por atividade produtiva, pública ou particular.

A atual particularidade das regiões e biomas brasileiros impõe novos desafios à proteção dos ecossistemas: é preciso um novo olhar sobre as possibilidades de proteção florestal, com destaque para o uso múltiplo das florestas.

A criação de instrumentos compensatórios e de recuperação de áreas degradadas e a aplicação conjunta de outros mecanismos previstos no Código Florestal, a exemplo da servidão florestal e da reserva legal condominial, podem ser de expressivo auxílio.

## **GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS**

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, estabelece diretrizes para o uso múltiplo das águas, afetando diretamente as políticas públicas de saneamento, transporte hidroviário e energia, setores estratégicos que afetam e condicionam o desenvolvimento sustentável do País.

Existem muitos desafios na gestão dos recursos hídricos:

- a) a revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- b) o incremento na eficiência da aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água;
- c) o modelo de gestão de bacias hidrográficas;
- d) a análise dos coeficientes técnicos de recursos hídricos;
- e) a confecção de planos estratégicos de recursos hídricos na margem direita do Amazonas.

Para todos eles, faz-se necessário aprimorar o diálogo do poder público com o setor usuário da indústria, sobre o qual recai grande parte das normas sobre a matéria, seja pela via de restrições e condições de acesso à água para a produção, seja pela via de cobrança pelo seu uso.

É imprescindível que os debates acerca da revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos sejam atrelados à consolidação dos modelos de gestão de bacia – onde estão definidas as regras para a cobrança de recursos hídricos. Também a elaboração de planos estratégicos de recursos hídricos em áreas como a margem direita do Amazonas é matéria necessária na pauta do Plano Nacional.

A definição de coeficientes técnicos brasileiros de recursos hídricos – mensuração da eficiência no uso de água nas cadeias produtivas dos setores industriais – é positiva, mas prescinde de ampla legitimação dos dados obtidos por setor.

Estratégias claras e regras estáveis, voltadas à compatibilização dos diferentes usos da água no País, tais como a navegação hidroviária e o aproveitamento energético, necessitam de avanços.

O recurso hídrico é um bem público e como tal deve ser utilizado para a geração de riqueza no País, ampliando as oportunidades para o escoamento de commodities, a geração de energia limpa e o uso do nosso potencial turístico, entre outros.

## PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

### Incentivo no lugar da punição

Esta é a lógica do pagamento por serviços ambientais (PSA).

Ancorado na compensação do setor produtivo pelas melhores práticas relacionadas à gestão dos recursos naturais, o PSA desafia as práticas mais conservadoras de controle ambiental – impostos e legislações ambientais –, que têm por base apenas regras de comando e controle.

Na prática, o PSA prevê incentivos monetários para a conservação dos recursos naturais por parte daqueles que o utilizam. A proposta atrai a atenção do setor industrial brasileiro, que percebe o PSA como uma oportunidade criativa de incentivar suas iniciativas voluntárias.

Nos últimos anos, a discussão sobre PSA tem amadurecido no Brasil, onde iniciativas locais são implementadas com sucesso por meio de programas específicos ou em atendimento às legislações estaduais ou municipais. É o que ocorre, por exemplo, com a lei do Estado de Minas Gerais nº 17.727, de 13 de agosto de 2008, que dispõe sobre incentivos financeiros denominados “Bolsa Verde”.

No âmbito nacional, tramitam no Congresso Nacional projetos de leis que tratam do tema. No entanto, é preciso avançar na compreensão das políticas públicas já existentes, reforçando tendências mundiais, minimizando riscos e destacando, neste quesito, as potenciais oportunidades na parceria público-privada (PPP).

## A AGENDA

### Licenciamento ambiental: competências e procedimentos

- a) Estabelecer regras claras para a definição das competências dos entes federados para o licenciamento ambiental, eliminando o conflito de alçada entre União, Estados e Municípios, com a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal (PLP 12/03);
- b) Utilizar o critério da territorialidade para a definição das competências dos entes federados para o licenciamento ambiental, compatibilizando a competência de licenciar com as de fiscalizar e autuar;

- c) Rever os procedimentos de licenciamento ambiental (prazos, condicionantes, termos de referência para os estudos ambientais, etc.), atualmente em discussão no âmbito do PL 3.729/04, assegurando o acesso livre e transparência em todas as etapas do processo junto ao órgão licenciador, preferencialmente via internet;
- d) Reconhecer as iniciativas de certificação ambiental e de programas voluntários ambientais como elementos diferenciadores e favoráveis ao empreendedor nos processos de licenciamento ambiental.

## Resíduos sólidos: aprovação de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos

- a) Promover a individualização e o encadeamento das responsabilidades de todos os atores envolvidos na cadeia de utilização de um bem (setor empresarial, poder público e consumidor) na Política Nacional de Resíduos Sólidos (responsabilidade compartilhada);
- b) Estimular práticas de reutilização/reciclagem dos resíduos sólidos, coleta seletiva, inovação tecnológica e educação ambiental;
- c) Patrocinar programas de educação ambiental voltados à gestão adequada e à reciclagem de resíduos;
- d) Criar instrumentos econômicos positivos de incentivo à utilização dos resíduos como materiais aproveitáveis, reduzindo a produção de resíduos finais (inservíveis) e fomentando o uso de tecnologias limpas;
- e) Harmonizar os procedimentos fiscais nas unidades federativas do País para o resíduo pós-consumo.

## Código Florestal (Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal)

- a) Rever o Código Florestal quanto aos limites e critérios de localização, recomposição, regeneração e compensação da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente (APPs), observando as peculiaridades regionais, considerando os instrumentos de ordenamento territoriais existentes (ZEE e AAE), respeitando o pacto federativo e a descentralização da gestão florestal;
- b) Ampliar as formas de manejo e conservação da Reserva Legal em todos os biomas, visando concretizar as possibilidades para o seu uso sustentável;

- c) Criar e promover mecanismos de uso múltiplo da floresta, em especial com a manutenção da “floresta em pé” e o pagamento por serviços ambientais.

### **Gestão de recursos hídricos**

- a) Associar o debate sobre modelos de gestão nas bacias hidrográficas e planos estratégicos de recursos hídricos à revisão global do Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- b) Atuar para elevar a eficiência na aplicação dos recursos arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água e da compensação financeira pela geração de energia hidrelétrica;
- c) Promover a discussão com os setores para legitimar os dados setoriais na confecção dos coeficientes técnicos de recursos hídricos que objetivam mensurar a eficiência hídrica nas cadeias produtivas;
- d) Assegurar a governança do sistema de gestão de recursos hídricos (SINGREH), com a garantia de descentralização do poder decisório para os comitês de bacia e a transparência na geração de conteúdos técnicos nacionais;
- e) Incentivar a contratação de projetos de obras públicas que contemplem a otimização do consumo de recursos hídricos utilizado.

### **Pagamento por serviços ambientais**

- a) Estimular a participação do setor produtivo no processo de elaboração das políticas públicas sobre pagamento por serviços ambientais (PSA);
- b) Garantir a elegibilidade de setores industriais diversos nas políticas públicas sobre pagamento por serviços ambientais (PSA);
- c) Agilizar a tramitação do marco legal sobre pagamento por serviços ambientais (PSA).

## 3.2.11 Burocracia

### **A burocracia excessiva reduz a competitividade e o potencial de crescimento do País**

Aumenta o tempo de produção, os custos e desvia recursos para atividades improdutivas, além de estimular a corrupção.

### **A burocracia afeta a competitividade**

O tempo necessário para processar os documentos e realizar as vistorias determinadas por lei obriga as empresas a adaptar o processo produtivo para conviver com a burocracia.

Isso faz com que levem mais tempo que os concorrentes de outros países para produzir e entregar a mercadoria ao consumidor, dificultando a integração a cadeias de valor e o crescimento.

A convivência com a burocracia estimula o desvio de recursos para áreas improdutivas. É expressivo o gasto com pessoal e sistemas de informação para atender ao excesso de burocracia, recursos que seriam mais proveitosos se fossem investidos na produção.

### **A burocracia reduz a eficiência do Estado**

Efeito similar ocorre na máquina pública. A fiscalização e o controle ganham prioridade sobre a eficiência e o atendimento à sociedade.

Aumentam-se o número de fiscais e o custo de processamento e armazenamento das informações requeridas. O Estado se torna mais lento, dispendioso e ineficiente.

### **A burocracia reduz a agilidade que exige a economia**

Sinônimo de demora, a burocracia em excesso, conjugada com regulamentos complexos e mudanças frequentes, gera incertezas.

As empresas brasileiras têm dificuldade de operar em um mundo de produção *just in time*, pois são obrigadas a aumentar o tempo de manutenção de insumos e produtos em estoque para se defender das incertezas.

## A burocracia estimula a informalidade

Outro efeito danoso para o crescimento é a elevação da informalidade. Pesquisa do IBGE revela que existem mais de 10 milhões de negócios informais no País, contra 5 milhões de negócios formais.

A principal razão apontada pelas empresas informais para continuar na informalidade é o excesso de burocracia, opção assinalada por 46% das empresas consultadas pelo IBGE.

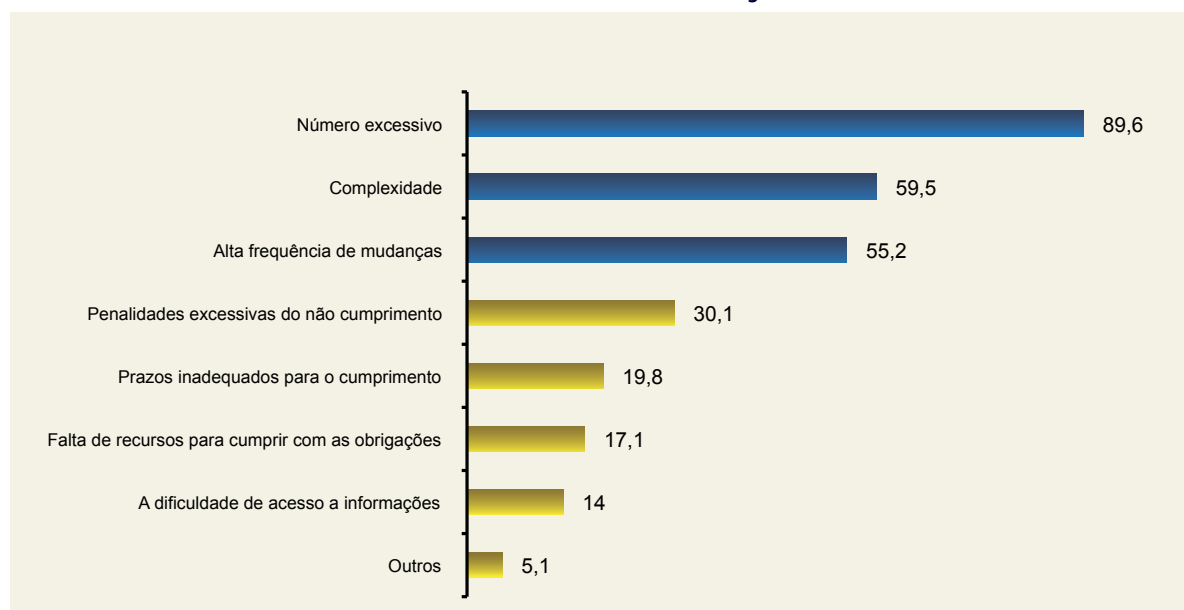
## A burocracia no Brasil

Pesquisa da CNI com 431 empresas, realizada em 2010, identificou as principais questões que dificultam as empresas a cumprir com as obrigações legais:

- o **número** excessivo;
- a **complexidade**;
- a alta frequência das **mudanças**.

Além dos custos aumentados devido ao excesso de normas, a complexidade e as mudanças frequentes geram erros no cumprimento das obrigações legais, o que resulta em custos adicionais com penalidades, recursos judiciais e correções de declarações.

### Principais problemas para o cumprimento das obrigações legais (%)



Fonte: Pesquisa sobre Burocracia, CNI, 2010.



## Os exageros da burocracia

O excesso de burocracia no Brasil atinge praticamente todas as áreas em que as empresas e a população têm que se relacionar com o governo.

As áreas onde o excesso de burocracia atinge o maior número de empresas (mais de 90%) são:

- obrigações contábeis;
- legislação trabalhista (saúde e segurança no trabalho; contratação e demissão);
- registro de empresas.

Já as áreas onde a burocracia é mais intensa são:

- legislação ambiental;
- obtenção de financiamento público;
- legislação sanitária;
- obrigações contábeis;
- procedimentos aduaneiros.

## A burocracia é também um entrave para o cidadão brasileiro

A pesquisa CNI-IBOPE realizada com 2.002 eleitores de todo o País em dezembro de 2008 revela que a população também é vítima da burocracia.

Ela atinge com perversidade os trabalhadores num momento especial de suas vidas: a aposentadoria. Para 61% dos cidadãos consultados, obter seu direito à aposentadoria é difícil ou muito difícil. Logo a seguir, diz a pesquisa, a maior aflição burocrática do brasileiro é a abertura ou o fechamento de uma empresa.

## Burocracia brasileira: a comparação internacional é desfavorável

Os problemas da burocracia no Brasil, detectados em pesquisas internacionais, são evidências suficientes para emitir um sinal de alerta.

Segundo o relatório *Doing Business 2010*, do Banco Mundial, o Brasil piorou sua situação numa pesquisa sobre o melhor ambiente para os negócios entre 183 países do mundo.

O Brasil puxa o fim da fila, na 129ª posição – duas abaixo da classificação que obteve no relatório de 2009.

Dentre as 10 categorias avaliadas, o Brasil situa-se na metade inferior do *ranking*, abaixo da 100ª posição, em oito itens:

- abertura de empresas;
- licença para construção;
- contratação de trabalhadores;
- registro de propriedade;
- pagamento de tributos;
- comércio exterior;
- cumprimento de contratos;
- fechamento de empresa.

As melhores colocações do Brasil foram nas categorias de obtenção de crédito (87ª posição) e de proteção aos investidores (73ª posição).

O pior resultado está nos procedimentos para o pagamento de tributos, onde a posição brasileira é a 150ª.

Os empresários brasileiros gastam 2.600 horas por ano – o equivalente a 108 dias, ou pouco mais de três meses – coletando documento e preenchendo formulários apenas para pagar seus tributos.

A média da América Latina é de 385,2 horas e a dos países da OCDE é de 194,1 horas.

## **As reformas se concentram na redução de tempo para abrir uma empresa**

No Brasil, os movimentos para reduzir a burocracia têm se concentrado na eliminação de alguns procedimentos para se abrir uma empresa. É preciso estender essas iniciativas às demais áreas afetadas pelo excesso de burocracia.

## É difícil entender o que exige a burocracia

A dificuldade para se conseguir informações sobre os requisitos e documentos necessários à realização de uma atividade é outro problema que atrasa o andamento dos processos. Faz-se necessário disponibilizar em um único local as informações exigidas para se abrir um negócio.

Com o atual avanço tecnológico, que assegura acesso *on-line* e universal em todos os níveis e regiões, não é admissível que as empresas e a população ainda tenham dificuldade de encontrar as informações que o Estado deve fornecer, com simplicidade e presteza.

No Reino Unido, o programa *Business Link* oferece gratuitamente informações para facilitar o processo de abertura de empresas – pequenas, médias e grandes –, e o cumprimento de normas relacionadas a financiamento, pagamento de impostos e contratação de mão de obra.

## O Brasil já apresenta exemplos de sucesso para enfrentar a burocracia

É o caso do Município de Petrópolis, no Rio de Janeiro. A criação da Central de Atendimento Fácil possibilitou a abertura de empresas em menos de 24 horas.

Em Minas Gerais, segundo o *Doing Business no Brasil 2006*, a adoção de um único local para todos os procedimentos burocráticos possibilitou a redução de seu número para 10, contra 19 procedimentos no Ceará. Por conta desse avanço, o prazo médio para se abrir uma empresa em Minas Gerais caiu para 19 dias, um grande progresso quando se compara com os 152 dias necessários para se abrir uma empresa no Estado de São Paulo.

## Um passo inicial: simplificar e uniformizar

É fundamental avançar na simplificação e uniformização dos requerimentos de todos os órgãos envolvidos.

Existe no Brasil um excesso de procedimentos distintos, redundantes e pouco inteligentes, como a necessidade de uma mesma empresa se registrar separadamente para pagar impostos municipais, estaduais e federais.

## **A burocracia sobrepõe e duplica esforços**

A empresa está sujeita à fiscalização de vários órgãos ou agências – seja para abrir um negócio ou para exportar um produto.

Cada órgão segue seu próprio procedimento, demandando suas próprias cópias dos mesmos documentos, e realizando a fiscalização em tempos e prazos diferentes.

## **Sincronizar ações do Estado**

Os avanços ocorridos, ainda que limitados, poderiam ser melhores caso os procedimentos tivessem sido alinhados entre os diferentes órgãos.

Embora, em algumas cidades, centrais de atendimento aglutinem todos os órgãos sob o mesmo teto, o empreendedor ainda precisa obter aprovação de todos os órgãos envolvidos – e nos três níveis de governo –, que continuam a exigir procedimentos e documentos específicos, ou mesmo duplicados.

## **Uma ideia simples: um só registro**

Cadastro único, janela única, alvará ou licença provisória, controle por amostragem e fiscalização orientadora são medidas de alto impacto na redução de custos e tempo. Todos esses mecanismos estão previstos nas leis brasileiras, inclusive na Constituição de 1988, como no caso do cadastro único.

Embora já existam ações nessa direção, ainda parece distante a implantação de tais mecanismos, que modernizam a administração pública e racionalizam a dinâmica das empresas.

## **Os governos desconfiam de seus cidadãos**

Reduzir a burocracia depende da mudança de cultura do Estado e do funcionalismo público.

Uma das razões para o Brasil ter um excesso de regulamentos e controle é a visão da desconfiança que impera no relacionamento do governo com a sociedade.

Parte-se do pressuposto de que o cidadão ou a empresa estão sempre buscando vantagens pessoais ou específicas, tentando burlar a lei e, com isso, prejudicando o conjunto da sociedade.

Na dúvida, todos são punidos com mais burocracia e controle excessivo. O correto, numa sociedade civilizada e moderna, é punir apenas os transgressores, premiando os bons cumpridores de seus deveres com a excelência de um Estado justo e eficiente.

## **O Estado pertence aos cidadãos**

Os gestores públicos devem ter a consciência da importância do empreendedorismo e do crescimento econômico.

É preciso desenvolver a visão de que o Estado pertence ao cidadão, base de sua formação e objetivo de sua existência. É necessário entender que o êxito das empresas é o sucesso do País, a prioridade do Estado é a eficiência, e o objetivo da Nação é o crescimento e o progresso.

## **O Estado pode atacar a burocracia por dentro**

Em pesquisa realizada pela CNI em 2010, os empresários deixam claro que o ataque à burocracia deve começar no interior do Estado.

A prioridade no combate ao excesso de burocracia está na legislação trabalhista, nas obrigações contábeis, na legislação ambiental e nos procedimentos para pagamentos de tributos.

## **A Presidência da República deve liderar o combate à burocracia**

A política de redução da burocracia deve ter o efetivo comprometimento da Presidência da República.

Ela deve ser conduzida por um órgão ou comitê ligado diretamente ao presidente da República, com poder político para negociar com Estados e Municípios, num patamar hierárquico acima dos Ministérios, suprimindo a variedade de órgãos que hoje mais elevam do que reduzem a burocracia.

A experiência de vinculação desse tema ao topo de administração pública federal já teve resultados muito positivos, num passado recente, com o Ministério da Desburocratização (1979-1986).

## **O programa de combate ao excesso de burocracia deve ser permanente**

A cultura predominante no Estado brasileiro favorece o crescimento da burocracia.

O Brasil tem uma forte vocação à centralização administrativa e ao formalismo jurídico, herança de um patrimonialismo que remonta às origens ibéricas do Estado. Isso, somado ao viés autoritário da administração pública, estimula a normatização excessiva da economia que, sem método ou vigilância, tende a reforçar o excesso de burocracia.

## **O Estado precisa trabalhar em conjunto com a sociedade**

Um programa de redução da burocracia precisa da participação da sociedade, não pode ficar restrito ao governo. Um exemplo a ser seguido é o do Reino Unido.

O programa governamental conhecido como *Better Regulation Executive* criou um canal de comunicação por meio do qual a sociedade pode apresentar propostas de atos normativos que reduzam a burocracia, acompanhando sua avaliação e posterior implementação pelos órgãos do governo.

De acordo com a pesquisa da CNI de 2010, a complexidade dos textos normativos é o segundo maior problema enfrentado pelas empresas no cumprimento das obrigações legais.

Assim, para reduzir custos com correções, autuações desnecessárias e processos judiciais, é importante que os legisladores sigam o previsto na Lei Complementar nº 95/98, ou seja, que “as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica”.

O terceiro maior problema, segundo a pesquisa da CNI, é a mudança frequente na legislação. Não basta reduzir o excesso de burocracia, é preciso melhorar a qualidade da regulação.

## A qualidade da regulação é fundamental para a eficácia dos governos

O Brasil precisa investir na qualidade de sua regulação, o que reduzirá a complexidade e a necessidade de mudanças na legislação. Regulações mal feitas limitam a possibilidade de os governos atingirem seus objetivos, criam custos desnecessários para as empresas – e para o próprio governo – e geram incerteza.

### O Brasil pode beneficiar-se da experiência internacional

A administração brasileira poderia se inspirar no exemplo da OCDE, que dispõe de um sistema aferidor do Processo de Decisão Regulatório, que pode ser incorporado – com benefícios significativos – ao processo de gestão pública no Brasil.

## REGULAÇÃO COM QUALIDADE

### As 10 perguntas essenciais antes de se construir uma norma legal

O *check-list* da OCDE que pode ajudar ao Governo:

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

## AGENDA

### Reduzir o excesso da burocracia

- a) Reduzir, simplificar e unificar os procedimentos de todos os órgãos envolvidos no processo de autorização do exercício de uma atividade;
- b) Criar a “janela única”. Local físico e/ou virtual, de preferência, onde cidadãos e empresas tenham acesso a todas as informações necessárias para exercer a atividade desejada e onde se possa dar entrada e acompanhar o processo;
- c) Criar o cadastro único. A empresa ou cidadão entregam os documentos e informações requeridas em um só lugar e essas informações são compartilhadas por todos os órgãos e agências interessadas;
- d) Conceder alvarás ou licenças provisórios. A eliminação de fiscalização prévia para atividades de baixo risco reduzirá os custos e os prazos para o início do negócio. Isso impactará positivamente até as atividades de alto risco, à medida que aumentará a capacidade de fiscalização do Estado;
- e) Privilegiar a fiscalização e o controle por amostragem. Isso reduz custo e garante o cumprimento das obrigações legais, com a punição adequada;
- f) Implantar a fiscalização orientadora. Uma diretriz que transforma o fiscal em parceiro do empresário, e não em algoz. Entre as prioridades da fiscalização inclui-se o crescimento da economia, além da proteção e segurança para a sociedade.

### Menor complexidade e menos mudanças na lei

- a) Fazer com que legisladores e gestores públicos sigam o previsto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, ou seja, as normas devem ser claras e objetivas;
- b) Utilizar o *check-list* da OCDE antes de construir um regulamento.

### Uma nova cultura de Estado

- a) Substituir a visão de desconfiança no relacionamento entre o Estado e o cidadão pela ótica do direito do cidadão e das empresas, pelo horizonte do crescimento. É preciso desenvolver a visão de que o Estado pertence ao cidadão, que o sucesso das empresas é o sucesso do País e que a prioridade é a eficiência e o crescimento, não o controle via burocracia;



- b) Valorizar o funcionalismo com base no desempenho e na meritocracia. A eficiência tanto do setor privado como do setor público deve estar em primeiro lugar;
- c) Promover a capacitação dos gestores públicos em temas como empreendedorismo e gestão empresarial, a fim de aproximá-los do real entendimento do funcionamento e das dificuldades das empresas. Conhecendo melhor o mundo empresarial, os gestores públicos poderão ter a exata noção da sua importância para o País e para a sociedade;
- d) Ensinar os gestores públicos a valorizar o empreendedorismo e a respeitar os direitos do cidadão e das empresas. Para uma efetiva mudança de cultura, a capacitação deve ser realizada no ingresso do servidor e reforçada regularmente.

### **Combate aos exageros de burocracia**

- a) Criar um programa permanente de combate ao excesso de burocracia. Ações temporárias tendem a resultar em desperdício de esforços devido a cultura do Estado brasileiro por maior controle e fiscalização;
- b) Comprometer efetivamente a Presidência da República no programa de redução do excesso de burocracia. A variedade de órgãos envolvidos exige uma ação de cima para baixo;
- c) Definir como gestor do programa um órgão ou comitê ligado diretamente à Presidência. Ele precisa estar acima dos demais órgãos e agências e ter poder político de negociação com Estados, Municípios e demais interlocutores da sociedade;
- d) Criar mecanismo em que o Estado trabalhe em conjunto com a sociedade. Cidadãos e empresas, os principais prejudicados pelo excesso de burocracia, precisam participar do processo de desburocratização para que ele caminhe na direção correta e mais eficaz.



## 3.2.12 Micro e pequena empresa: um caso especial

### As MPE, fundamentais para a economia brasileira

As Micro e Pequenas Empresas (MPE) são de vital importância para o desenvolvimento econômico do País. São numerosas (98% das indústrias brasileiras) e estimulam a competição e o livre mercado. Geram emprego (43,7% dos postos de trabalho do setor industrial) e, por serem pequenas, são mais flexíveis e têm mais capacidade para responderem a inovações.

### As MPE ajudam no combate à pobreza e às desigualdades sociais

O empreendedorismo provê ocupação, renda e cidadania para empresários e trabalhadores. Nas pequenas comunidades, as MPE são o alicerce da economia local.

### As empresas de pequeno porte necessitam de políticas de apoio

O segmento enfrenta muitos desafios em suas operações, tais como dificuldade de acesso ao crédito e à informação, pouca capacitação gerencial e dificuldade para capacitar sua mão de obra.

Sua vulnerabilidade ao ambiente econômico é elevada e, sozinha, a MPE não tem condições de arcar com as mudanças necessárias para fomentar seu desenvolvimento.

### A maioria dos países tem uma política de apoio aos pequenos

Nos Estados Unidos o *Small Business Act* foi criado em 1953. Em 2008, a União Europeia intensificou sua ação em prol das MPE e criou o *Small Business Act for Europe*, tendo como base o princípio do *Think Small First*, onde a MPE se projeta como o cerne das políticas e regulamentos europeus.

### A Constituição destacou a importância da MPE

No Brasil, a importância de uma política específica para as micro e pequenas empresas (MPE) foi reconhecida na Constituição de 1988. O princípio *Pense nas Pequenas Primeiro* está implícito nos Artigos 170 e 179 da Constituição Federal.

Não obstante, foram necessários quase dez anos para que as MPE passassem a ter tratamento diferenciado com a criação do Simples, em 1996, e do Estatuto da MPE, em 1999.

## Em 2006 o País inaugura uma nova etapa na defesa dos pequenos negócios

É aprovado o novo Estatuto da MPE (que inclui o novo regime tributário simplificado – o Simples Nacional). O novo Estatuto, também conhecido como a Lei Geral das MPE, destaca-se tanto pelas inovações trazidas pela lei como pela mobilização empresarial que resultou na sua aprovação e pelo amplo debate na sociedade e no Congresso.

### Pense nas pequenas primeiro

O novo estatuto trouxe várias inovações, com destaque para o Simples Nacional, o tratamento diferenciado nas compras governamentais, a sociedade de propósito específico (consórcio de compra ou venda), a simplificação dos procedimentos de abertura e fechamento de empresas e a sociedade de garantia de crédito.

Algumas inovações foram implementadas parcialmente e outras não saíram do papel. A formulação de políticas no Brasil ainda não é regida pelo *Pense nas Pequenas Primeiro*.

### O País convive com várias definições para as MPE

De acordo com o novo estatuto, a definição de microempresa e empresa de pequeno porte é baseada no faturamento bruto anual. Microempresas são aquelas com faturamento de até R\$ 240 mil; pequenas empresas são aquelas com faturamento entre R\$ 240 mil e R\$ 2,4 milhões.

Um dos benefícios do novo estatuto deveria ser a uniformização do conceito de MPE, mas a própria lei prevê critérios diferentes para situações específicas:

- No caso de financiamento para a exportação, os limites são aqueles definidos no âmbito do Mercosul;
- Para fins de enquadramento do ICMS no Simples Nacional, alguns Estados podem adotar limites inferiores (R\$ 1,2 milhão e R\$ 1,8 milhão);
- O BNDES considera como pequena empresa aquela com faturamento bruto anual de até R\$ 16 milhões.

A adoção de diferentes conceitos dificulta a construção das políticas públicas e o alcance de seus resultados, ao dispersar esforços e recursos.

A diferença entre o valor limite determinado na Lei Geral e o utilizado pelo BNDES reforça os argumentos de que o limite das MPE está abaixo do adequado.

O mesmo se observa na comparação do limite com base no número de empregados, em que as pequenas empresas teriam até 99 empregados. Pesquisa da CNI de 2006 mostrou que apenas 40% das empresas com menos de 99 empregados apresentam faturamento bruto anual dentro do limite estabelecido pela Lei Geral.

## **Chegou a hora de revisar a lei da MPE**

Em 2010, a Lei Geral comemora quatro anos. É momento de rever os limites de enquadramento, bem como as faixas de enquadramento nas alíquotas do Simples Nacional.

Além da necessidade de se rever os critérios que levaram à definição dos limites em vigor, a inflação acumulada no período já passou de 15%. Empresas que tenham ultrapassado os limites, empurradas pela simples perda de valor da moeda nacional, terão deixado de usufruir dos benefícios da lei sem terem superado todos os seus desafios.

## **Nem todas as MPE podem usufruir dos benefícios proporcionados pela Lei Geral**

A legislação prevê uma série de restrições setoriais para o enquadramento das MPE, em especial para o regime tributário simplificado, excluindo pequenas empresas da principal política de apoio desenvolvida para o segmento. É preciso universalizar os benefícios da lei.

## **A burocracia excessiva é especialmente nociva às MPE**

Pequenas empresas têm escassez de recursos e não conseguem lidar com a burocracia sem o apoio de terceiros. O impacto da burocracia é ainda mais severo sobre os novos empreendedores.

## **Consequência: os pequenos empreendedores começam na informalidade**

Segundo o IBGE, no Brasil há duas empresas informais (quase todas de pequeno porte) para cada formal. Num total de 15 milhões de empresas, 10 milhões estão na informalidade devido, sobretudo, à burocracia, como mostram pesquisas do IBGE.

## **Abrir e fechar empresas deve ter uma rotina mais simples**

A Lei Geral propõe a simplificação e unificação dos procedimentos para a abertura e o fechamento de empresas.

Duas iniciativas juntaram-se a ela em 2007: a implantação da Rede de Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM) e a criação da figura do “Empreendedor Individual”.

Estes dois projetos, em conjunto, concentraram esforços para simplificar e uniformizar os procedimentos para a formalização de microempreendimentos com faturamento de até R\$ 36 mil/ano. O próximo passo a ser dado é estender esses procedimentos às micro e pequenas empresas.

## **A dificuldade de acesso ao crédito, um dos principais entraves ao crescimento do setor**

As exigências de garantias, o excesso de burocracia e a falta de informação são obstáculos significativos para o acesso de uma grande parcela das MPE às linhas públicas de crédito com baixo custo. Como consequência, as empresas tornam-se dependentes de fontes de crédito mais caras e inapropriadas para suas operações.

## **Avanços importantes foram feitos nos últimos anos**

O cartão BNDES é uma inovação que reduziu a burocracia para o acesso ao crédito.

A Lei Geral autorizou a criação da Sociedade Nacional de Garantia de Crédito, mas ela ainda não saiu do papel. Ainda assim foram criados, com o apoio da União, dois Fundos de Garantia (FGO e FGI) que possibilitarão maior acesso das MPE às linhas de crédito.

## **As cooperativas de crédito, um apoio importante para as MPE de todo o País**

As cooperativas proveem crédito a seus associados com pouca burocracia e baixo requerimento de garantias e taxa de juros. Contudo, seu alcance ainda é limitado. Atualmente, elas respondem por 3% dos créditos contratados no País.

É necessário incentivar a formação de cooperativas de crédito, implantando procedimentos simplificados e priorizando os processos de análise pelo Banco Central.

## **A carga tributária e sua complexidade**

A elevada carga tributária e a complexidade do sistema tributário brasileiro atingem todas as empresas, independente de seu porte. O problema se agrava no caso das MPE.

## **A nova lei foi um avanço para as MPE**

A criação do Simples em 1996 e, posteriormente, do Simples Nacional em 2006 reduziu a carga e a complexidade para as MPE.

O Simples Nacional, além de incorporar os tributos federais, inclui o ICMS e o ISS, totalizando oito tributos pagos com um único formulário e com alíquotas inferiores.

## **A lei gerou efeitos positivos**

No caso do Simples Nacional, apesar do pouco tempo de vigência, já se percebem efeitos positivos em relação ao número de empresas beneficiadas. De 2007 a 2009, o número médio mensal de empresas que recolheram seus tributos por meio do Simples Nacional cresceu 12,6%.

## **A maioria dos Estados não conjuga o princípio do *Pense nas Pequenas Primeiro***

Na contramão dessa ideia inspiradora, os governos estaduais têm adotado medidas relativas ao ICMS que retiram os benefícios oferecidos pelo novo sistema.

A utilização do mecanismo da substituição tributária de forma generalizada acaba por retirar o benefício previsto na legislação do Simples Nacional. O substituto, geralmente localizado no início da cadeia produtiva, ao pagar o tributo com base nas alíquotas regulares, retira o benefício da redução de alíquotas das MPE que estejam sendo substituídas.

## A competitividade das pequenas empresas cai sem a possibilidade de transferir créditos do ICMS

A impossibilidade de transferir créditos de ICMS reduz a competitividade das MPE optantes pelo Simples e estimula as empresas varejistas a adquirir mercadorias de outras empresas.

Empresas não optantes do Simples Nacional têm preferido adquirir mercadorias de outras empresas não optantes ou demandado descontos das empresas optantes, para compensar o não recebimento dos créditos.

A CNI estima uma perda de competitividade que pode chegar a 15% do preço final do produto. Esse seria o diferencial a ser pago pela empresa varejista que fosse adquirir a mercadoria de uma indústria optante pelo Simples Nacional, ao invés de uma indústria não optante, devido à perda do crédito de ICMS.

## Só três Estados, entre 27, concedem o crédito presumido de ICMS

Na última modificação da Lei Geral realizada pelo Congresso Nacional (Lei Complementar 128/08), os Estados foram autorizados a conceder crédito presumido de ICMS – relativo ao recolhido nas fases anteriores da cadeia produtiva – às empresas clientes das MPE optantes pelo Simples Nacional.

Apenas os Estados de Santa Catarina, Piauí e Bahia permitem essa transferência. No plano federal, o crédito presumido é utilizado no caso do PIS/Cofins.

## Empreendedor que não obteve sucesso na primeira tentativa merece uma segunda chance

Mais do que isso, deve ser estimulado a recomeçar. Essa é uma das recomendações da Comissão Europeia, dentro do espírito do *Pense nas Pequenas Primeiro*. No Brasil, a política vai na direção contrária.

Não há facilidades para a quitação das dívidas tributárias e os empresários têm grande dificuldade de fechar o negócio anterior ficando, desse modo, impedidos de abrir um novo.



Nesses casos, a situação das empresas não optantes pelo Simples Nacional é melhor. Empresas grandes e médias podem parcelar seus débitos tributários, mas as MPE optantes pelo Simples Nacional não podem. Ou seja, quem acaba tendo tratamento diferenciado são as médias e grandes empresas.

## O País possui milhões de empresas que não conseguem fechar suas portas

Existem no Brasil cerca de 3 milhões de empresas desativadas, mas que ainda não conseguiram fechar as portas oficialmente.

Apesar de disposições legais em contrário, empresas mortas-vivas continuam a existir pelo temor da Receita Federal em não receber débitos tributários.

Assim, empreendedores que poderiam ainda se recuperar e auxiliar no crescimento do País continuam empurrados para a inoperância ou informalidade.

## O poder de compra do Estado pode estimular o crescimento da MPE

O capítulo da Lei Geral relativo às compras governamentais trouxe uma nova visão na gestão das compras públicas. O Estado brasileiro passou a poder usar seu poder de compra para promover o fortalecimento das micro e pequenas empresas, buscando gerar emprego e renda e contribuindo para o crescimento do País.

O uso das compras de Governo para estimular o crescimento das MPE é uma das principais medidas de apoio oficial, além do Simples Nacional.

Essa política foi espelhada no *Small Business Act* dos Estados Unidos, e também é adotada com sucesso no Japão, Austrália e União Europeia.

No Brasil, o potencial de mercado das compras governamentais é significativo. É um mercado que movimenta cerca de R\$ 260 bilhões por ano, segundo estimativa do SEBRAE.

## A nova lei favorece a política de compras do Estado junto às MPE

Dados do Ministério do Planejamento mostram uma melhora sensível, devido às mudanças introduzidas pela Lei Geral, na política de compras (administração direta, autarquias e fundações) envolvendo empresas de pequeno porte.

Comparando-se os anos de 2002 e 2009, verifica-se um aumento de 44 mil para 76 mil no número de MPE que hoje integram o rol de fornecedores da União.

Como decorrência, a participação das MPE no total de compras da União aumentou de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 14,9 bilhões.

## **As novas medidas sobre compras governamentais ainda não foram adotadas por todos os Estados e Municípios**

Segundo levantamentos do SEBRAE, apenas 17 das 27 unidades da federação elaboraram legislação própria sobre a matéria e já podem realizar contratações com tratamento diferenciado para as MPE.

## **Simplex Trabalhista: um avanço natural no processo de estímulo ao empreendedorismo**

A criação do Simplex Trabalhista, ou melhor, a simplificação da legislação trabalhista para as MPE, é a medida esperada para criar um melhor ambiente de negócios para as micro e pequenas empresas.

Esse tópico foi praticamente esquecido pela Lei Geral, mas é decisivo para estimular o crescimento das MPE e a criação de empregos formais.

## **A AGENDA**

### **Geral**

- a) Adotar o princípio *Pense nas Pequenas Primeiro*. Os governos devem colocar em prática os preceitos previstos na Constituição Brasileira de 1988, que preveem o tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas, em todos os aspectos da economia brasileira;
- b) Aprofundar a política de apoio a arranjos produtivos locais, locus privilegiado de concentração de micro e pequenas empresas organizadas com maiores chances de boa apropriação dos instrumentos de políticas públicas.

## Limites de enquadramento

- a) Reavaliar os limites de enquadramento de micro e pequenas empresas, para corrigir distorções no momento da aprovação da legislação;
- b) Instituir uma regra automática para revisão anual, de forma a impedir novas defasagens;
- c) Desencorajar os Estados a adotar níveis de enquadramento menores que os limites federais;
- d) Unificar o conceito de micro e pequena empresa;
- e) Permitir que as receitas oriundas das exportações não sejam consideradas para fins de enquadramento no Simples Nacional, até 100% do limite vigente de enquadramento da pequena empresa.

## Redução da burocracia e informalidade

- a) Estender às MPE os avanços na simplificação dos procedimentos de abertura de empresas, obtidos com a implantação do empreendedor individual;
- b) Intensificar os esforços para a efetiva implantação da REDESIM, ou seja, simplificar e uniformizar os procedimentos de abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas;
- c) Implementar um programa nacional de fomento à adesão ao cadastro único e à entrada única de dados;
- d) Permitir a participação formal de representantes do setor privado no Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.

## Acesso a crédito

- a) Simplificar os requisitos e exigências para acesso às linhas públicas de crédito;
- b) Ampliar a disponibilidade e acesso de micro e pequenas empresas ao crédito para inovação e a modalidades de subvenção econômica;
- c) Intensificar o processo de ampliação do escopo de utilização do Cartão BNDES, incluindo novos produtos e serviços a serem financiados e

aumentando os limites de financiamento por banco emissor, bem como reduzir as taxas de administração praticadas;

- d) Incentivar a formação de cooperativas de crédito e de aval, implantando procedimentos desburocratizados e priorizando os processos de análise pelo Banco Central;
- e) Aprovar e regulamentar o cadastro positivo;
- f) Regulamentar a Sociedade Nacional de Garantia de Crédito, ampliar a existência de fundos de garantia e estimular a sua criação por governos estaduais, facilitando o acesso a créditos públicos estaduais.

### Sistema tributário

- a) Universalizar às MPE o direito de opção pelo Simples Nacional, abolindo as restrições relativas à atividade econômica da empresa;
- b) Adotar uma sistemática de concessão de créditos presumidos de ICMS nas operações entre optantes e não optantes pelo Simples Nacional;
- c) Disciplinar a utilização da substituição tributária, impedindo seu uso generalizado;
- d) Criar uma fase de transição para as empresas pequenas que se tornem médias, eliminando o salto no montante de tributos a recolher que desestimula o crescimento das empresas;
- e) Permitir que as MPE optantes do Simples Nacional possam parcelar seus débitos tributários;
- f) Permitir a participação formal de representantes do setor privado no Comitê Gestor do Simples Nacional.

### Compras governamentais

- a) Ampliar o acesso das MPE às compras públicas nos Estados e Municípios, por meio de estímulos a alterações nas legislações e nas práticas estaduais e municipais;
- b) Capacitar os compradores/servidores para o uso do poder de compra estatal;
- c) Informatizar, padronizar e simplificar os processos de compras públicas, facilitando a participação das MPE;

- d) Instituir o tratamento diferenciado e simplificado para as MPE junto às Sociedades de Economia Mista e Paraestatais.

### **Relações de trabalho**

- a) Instituir um “Simples Trabalhista”, com tratamento diferenciado e favorecido para as MPE.

### **Sociedade de propósito específico (consórcio)**

- a) Permitir a participação de médias e grandes empresas nas Sociedades de Propósito Específico, no limite de 30% do movimento anual. A entrada das médias e grandes empresas fortalecerá a sociedade e permitirá a transferência de conhecimento para as MPE;
- b) Permitir o acesso de todas as MPE independente do regime tributário adotado.

**4 MAPA  
ESTRATÉGICO  
DA INDÚSTRIA  
2007-2015**

O *Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015)* representa a visão da Indústria sobre a agenda de desenvolvimento do setor e do País para um horizonte de dez anos. Expressa um conjunto de objetivos, metas e programas que envolvem o desenvolvimento de instituições e a implementação de políticas fundamentais para liberar o potencial de crescimento da economia brasileira.

O Mapa foi elaborado em 2005 pelo Fórum Nacional da Indústria, um órgão consultivo da diretoria da CNI, de apoio à formulação de estratégias da Indústria brasileira. O Mapa segue a metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC, e para a sua elaboração contou com a participação de cerca de 300 representantes de 60 entidades empresariais.

O Mapa é um instrumento de articulação e coordenação da agenda da CNI e foi o ponto de partida para a elaboração deste documento.







**5 COMO ESTE  
DOCUMENTO FOI  
ELABORADO?**

1. O ponto de partida para a elaboração deste documento teve início durante os preparativos do IV ENAI, Encontro Nacional da Indústria, realizado em 17-18 de novembro de 2009. Foi aplicado um questionário eletrônico a 1.300 organizações empresariais – federações estaduais, associações setoriais e sindicatos industriais – com o objetivo de identificar as principais prioridades da agenda da indústria;
2. A agenda do IV ENAI teve como objetivo gerar recomendações para o período 2011-2014. Do ENAI surgiram dois documentos que orientaram essa agenda: a Carta da Indústria e Prioridades e Recomendações (2011-2014). Mais de 1.500 empresários participaram dos debates do ENAI;
3. Os resultados do ENAI e o Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015 forneceram o roteiro para a elaboração deste documento. O aprofundamento do diagnóstico e das recomendações foi realizado a partir de discussões dos Conselhos Temáticos da CNI, Fórum Nacional da Indústria - FNI e diretoria da CNI;
4. A orientação estratégica quanto às prioridades foi realizada em reunião do FNI. A validação das propostas e recomendações à versão preliminar ocorreu em reunião de diretoria da CNI;
5. A CNI agradece a colaboração dos empresários participantes do IV ENAI, federações, associações e sindicatos industriais, da sua equipe técnica e dos membros dos conselhos temáticos, FNI e diretoria.

**CNI**  
**DIRETORIA EXECUTIVA – DIREX**

José Augusto Coelho Fernandes  
Diretor Executivo

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti  
Diretor de Operações

Heloísa Regina Guimarães de Menezes  
Diretora de Relações Institucionais

**SUPERINTENDÊNCIA CORPORATIVA – SUCORP**  
**Unidade de Comunicação Social – UNICOM**  
Coordenação Técnica

**SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS – SSC**  
**Área Compartilhada de Informação e Documentação – ACIND**  
Normalização

---

Maria da Penha Oliveira Dutra  
Revisão Gramatical

Artplan  
Projeto Gráfico e Editoração

Gráfica e Editora Possitiva  
Impressão







