

# Cadernos Fecomercio de Economia

Número 13 - Junho de 2006



## **Simplificando o Brasil**

Burocracia e Propensão a Investir

**FECOMERCIO**

Cadernos Fecomercio de Economia  
Número 13 - Junho de 2006

## **Simplificando o Brasil**

Burocracia e Propensão a Investir

Iniciativa: Conselho de Planejamento Estratégico da FECOMERCIO  
Presidente: Paulo Rabello de Castro  
Responsável Técnico: Maria Helena Zockun  
Idealizadores: Maria Helena Zockun, Hélio Zylberstajn, Simão Silber, Juarez Rizzieri, André Portela,  
Eli Pellin e Luis Eduardo Afonso



Federação do Comércio do Estado de São Paulo  
Rua Dr. Plínio Barreto, 285 - 5º andar  
Tel.: (11) 3254-1700 - Fax.: (11) 3254-1798  
CEP: 01313-020 - São Paulo - SP

***www.fecomercio.com.br***

***e-mail: cadernos@fecomercio.com.br***

Presidente:  
Abram Szajman

Diretor Executivo  
Antonio Carlos Borges

Diretora  
Assessoria Econômica  
Fernanda Della Rosa

Design Gráfico  
AM&F - Informática

A Federação do Comércio do Estado de São Paulo, se reserva os direitos autorais dos trabalhos produzidos, cuja reprodução, não obstante, poderá ser autorizada desde que citada a fonte.

Esse trabalho não retrata, necessariamente, a posição da Fecomercio sobre o tema apresentado.

## APRESENTAÇÃO

Este seminário é o terceiro da fase de apresentação à sociedade brasileira do estudo **Simplificando o Brasil**, uma iniciativa da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. O trabalho propõe a criação de um ambiente mais favorável aos negócios, capaz de reduzir a informalidade e elevar, no País, os níveis de investimento e emprego.

A idéia é a de reverter as atuais condições desfavoráveis aos empreendimentos, sobretudo aquelas associadas à burocracia, às dificuldades de abertura e fechamento de empresas, às alterações freqüentes das regras do jogo e à complexidade de funcionamento das instituições em áreas fundamentais da economia, como a tributária e a trabalhista.

O primeiro evento, dia 3 de abril passado, apresentou, analisou e discutiu propostas de mudanças na tributação e de redução do gasto público. O segundo, em 24 de abril, fez o mesmo em relação às reformas trabalhista e previdenciária. Hoje, o foco recai sobre a burocracia e sobre os entraves à propensão do empresariado a investir.

A implementação das propostas de simplificação burocrática, redução dos gastos públicos e reformas tributária, trabalhista e previdenciária certamente levará à geração de estímulos ao investimento privado. Em outras palavras, simplificar o Brasil resultará na libertação do espírito empreendedor do brasileiro, que se encontra encarcerado nos meandros da tributação, da fiscalização e da burocracia.

# Índice

1. SIMPLIFICANDO A BUROCRACIA .....	7
1.1. Simplificando a Tributação .....	8
1.2. Simplificando as Relações Trabalhistas .....	9
1.3. Simplificando outros procedimentos.....	10
1.3.1. Simplificação e fusão dos procedimentos para a obtenção de licenças ambientais .....	10
1.3.2. Racionalizar e tornar transparente o processo de uso do solo .....	11
1.3.3. Racionalizar o processo de autorização de projetos de construção .....	11
1.3.4. Simplificar o processo de abertura e fechamento de empresas .....	12
1.3.5. Fixação de prazos para a resposta de Órgãos Públicos .....	13
1.3.6. Orientar Primeiro, Multar Depois.....	13
2. IMPACTO DA PROPOSTA SOBRE A DISPOSIÇÃO DE INVESTIR DOS EMPRESÁRIOS PRIVADOS .....	13
2.1. O Brasil em relação aos demais países emergentes.....	14
2.2. Resultado da Sondagem.....	20
2.2.1. Dominância dos fatores que estimulam os investimentos.....	20
2.2.2. Reação à proposta de simplificação do Sistema Tributário.....	21
2.2.3. Reação à proposta de mudanças nas Relações Trabalhistas .....	22
2.2.4. Reação às propostas de simplificação da Burocracia.....	22
2.2.5. Disposição a Investir como resposta ao conjunto da Proposta “SIMPLIFICANDO O BRASIL” .....	23
ANEXO À SEÇÃO 2	
As hipóteses de crescimento econômico nas várias etapas da reforma fiscal proposta e resultado das simulações.....	24
Modelo de crescimento econômico.....	24
Simulações.....	26
Resultados .....	28
ANEXO A SEÇÃO 7	
Roteiro de Entrevista.....	37
Resumo das exposições e debates .....	38

# INTRODUÇÃO

## **Onde impera a dificuldade, sempre há alguém para vender facilidades**

Os processos burocráticos impõem às empresas do Brasil custos mais elevados do que em outros países. São em geral problemas pequenos, mas que, somados, transformam-se numa grande dificuldade. Nossas empresas gastam 7,6% do seu tempo administrativo no atendimento à burocracia, enquanto, nos demais países da América Latina, esse gasto médio é de 4,1%.

Parte desses problemas deriva do sistema federativo, no qual União, estados e municípios criam seus próprios procedimentos, num emaranhado de regras que confunde e onera os custos do investimento e das operações empresariais. Da promulgação da Constituição de 1988 ao ano 2004, editou-se no País a média diária de 55 normas tributárias.

O exemplo mais gritante de entrave burocrático é o tempo consumido na abertura de uma empresa no Brasil: 152 dias. Na Austrália são dois dias; nos Estados Unidos, quatro; no Chile, 28; no México, 51; e, na vizinha Argentina, 68. Registre-se, no entanto, que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior enviou recentemente ao Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de reduzir esse prazo a 15 dias.

Pela proposta, os órgãos de registro serão unificados em rede nacional e os documentos exigidos, limitados ao mínimo indispensável, exibidos, obrigatoriamente, num único momento. Hoje, sem a interligação dos sistemas informatizados, o interessado em abrir uma empresa deve fornecer os mesmos dados a vários órgãos.

Essa iniciativa é positiva e deve avançar no sentido da instalação do Poupa Tempo do Empresário, o guichê único defendido pela Federação do Comércio para agilizar a tramitação burocrática das transações empresariais nas três esferas de governo. É também preciso criar condições favoráveis, sobretudo ao desenvolvimento dos pequenos negócios. Infelizmente, isto não é o que se observa, apesar de a Constituição brasileira assegurar tratamento diferenciando às micro e pequenas empresas do País.

As dificuldades do empresário de pequeno porte começam na abertura, passam pela manutenção e vão até o encerramento das atividades de sua firma. Não há coordenação entre os diversos órgãos governamentais, que não possuem critérios comuns de identificação da pequena empresa.

Além disso, o Estado não se submete a prazos para responder às solicitações de certificados e autorizações. Quando a empresa entra em operação, os problemas passam pela obrigação de manter um calhamaço de registros fiscais, sanitários, trabalhistas e assim por diante, nos quais os parâmetros usados são os das grandes empresas.

Esse é um tema particularmente crítico. A fiscalização trata a pequena empresa como se fosse uma multinacional. Além disso, a ação fiscalizadora do poder público é principalmente punitiva e não orientadora, como deveria ser. Os obstáculos aos processos de encerramento levam inúmeras empresas a permanecerem abertas, embora inativas.

Segundo o diagnóstico da Fipe, além da abertura e fechamento de firmas, a burocracia inferniza a vida das empresas nas áreas trabalhista, previdenciária, tributária, ambiental e de uso do solo, entre outras. Os maiores problemas são frequência exagerada de pedidos de informações, licenciamentos, dispersão dos órgãos de controle, prazos exíguos e multas pesadas.

A instabilidade das regras, não raro obscuras, favorece as interpretações subjetivas do burocrata e o hábito de tornar pessoal o que deveria ser impessoal, abrindo espaço à corrupção. Em suma: onde impera a dificuldade, sempre há alguém para vender facilidades.

***Abram Szajman***

# 1. SIMPLIFICANDO A BUROCRACIA

Entre o dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, e o dia 5 de outubro de 2004 foram editadas 3.315.947 novas normas pela União, Estados e Municípios para reger a vida do cidadão. São em média 832 normas por dia útil, que o cidadão deve tomar conhecimento e se adaptar para estar alinhado com as orientações do Estado<sup>1</sup>.

Número excessivo de normas é uma das disfunções da burocracia. Para racionalizar e tornar mais eficiente as suas atividades, na medida em que estas se concentram e se multiplicam, toda grande organização produz um sistema de regras impessoais que definem as responsabilidades e os meios para o desempenho de suas atividades. E para tornar mais eficiente o funcionamento da organização, o princípio básico é o da divisão do trabalho, em que a consecução dos objetivos é alcançada pelo desdobramento da tarefa total no número máximo de tarefas especializadas e relativamente simples, de tal modo que os encarregados de pô-las em prática, pela repetição continuada dessas tarefas, possam adquirir o máximo de rapidez e destreza na execução da parte que lhes cabe na tarefa total.

Nessa estrutura burocrática, os desdobramentos das tarefas devem ser definidos por uma autoridade central, que conhece os objetivos globais da organização e que se incumbem de supervisionar e coordenar as atividades parciais. Tais necessidades levam ao estabelecimento de uma hierarquia de controles, submetida no ápice a um centro de autoridade<sup>2</sup>.

Justificada, portanto, como instrumento para conferir maior eficiência à organização, a burocracia - como aparato administrativo e entendida no sentido geral - é, todavia, sujeita a muitas disfunções, dentre as quais destacam-se:

- i) as regras muito numerosas, que devem ser rigorosamente cumpridas, cria nos funcionários uma 'incapacidade treinada' para a adoção de novas condutas, quando elas seriam requeridas diante de novas situações. A incapacidade de se adaptar às novas situações gera inércia e inibe a própria eficiência da organização.
- ii) mas também ocorre o contrário, quando o número excessivo de regras expressa a tentativa de adaptar os procedimentos à novas situações. A instabilidade das regras, muitas vezes redigidas de forma obscura, cria espaço para interpretações subjetivas do burocrata, que assim adquire a capacidade de tornar pessoal o que deve ser impessoal<sup>3</sup>.
- iii) os funcionários burocratas têm a sensação de um destino comum. Como há pouca competição entre eles, dado que as promoções são estritamente regulamentadas, o grau de iniciativa no interior do grupo é baixo, o que inibe melhor rendimento da organização. Isto é, a burocracia pode desestimular aumentos de produtividade na máquina administrativa.

---

1 - G.L. Amaral, J.E.Olenike e L.M.Fernandes do Amaral, "Quantidade de Normas editadas no Brasil: período 05/10/1988 a 05/10/2004", Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, Curitiba, Paraná, [www.tributarista.org.br](http://www.tributarista.org.br).  
2 - Enciclopédia Mirador, verbete "Burocracia" redigido por Vilmar Farias e Raymundo Faoro, ed. Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1982.

3 - Para Max Weber, a burocracia é o instrumento próprio do poder e da dominação, em que esta se baseia na crença da legalidade da ordem impessoal de onde emanam as regras e normas: a impessoalidade é uma das características do tipo-ideal de burocracia (Max Weber, apud Mirador, op.cit).

- iv) a sensação de destino comum, por outro lado, leva à solidariedade dentro do grupo, o que pode criar não apenas a formação de grupos de interesse no interior das estruturas burocráticas, como também a hostilidade dos grupos com relação aos não-membros da organização, a saber, os clientes e demais cidadãos nas suas relações com a organização<sup>4</sup>.
- v) frequentemente os sistemas de controle na burocracia medem mais os processos do que os resultados alcançados, levando os funcionários a se concentrar mais nos meios (processos) do que nos fins da organização<sup>5</sup>.

Neste trabalho a preocupação está centrada nos custos com a burocracia interna que as empresas se vêem forçadas a criar para atender às exigências legais e fiscais. Tais custos são diretamente influenciados pelo aparato legal vigente, tais como as Leis trabalhistas, previdenciária, tributária, ambiental, de uso do solo, cíveis, etc. Os efeitos de tal aparato são ainda mais custosos quando se lembra que ele não tem origem centralizada, mas sim advêm de três diferentes esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal. Tal aparato legal impacta negativamente os custos das empresas mediante a exigência do cumprimento de uma complexa rede de normas, procedimentos, alíquotas, pedidos de informações de freqüência exagerada, licenciamentos e da dispersão de órgãos aos quais as empresas devem reportar-se, muitas vezes com prazos exíguos e sujeitas a pesadas multas. Em contrapartida, ressalvados alguns poucos casos, a burocracia pública não é sujeita a prazos de resposta quando acionada pelo setor privado, gerando demoras desnecessárias e custosas. Assim, a redução dos custos privados com a burocracia interna passa necessariamente pela redução da rede citada acima.

Dito de outra forma, acredita-se que a adoção de poucas regras e ausência de exceções pode ser um bom começo para atenuar e diminuir os custos privados no cumprimento de suas obrigações legais e, simultaneamente, beneficiar o próprio Estado na medida em que conferiria maior **eficiência e eficácia** aos seus controles sobre a sociedade

Esse princípio - **poucas regras e ausência de exceções** - beneficiaria toda a atividade econômica, e em especial as micro e pequenas empresas que não dispõem dos mesmos recursos das grandes empresas para atender à miríade de exigências burocráticas atuais do Estado para desenvolver suas atividades.

## 1.1. SIMPLIFICANDO A TRIBUTAÇÃO

Estima-se que, no Brasil, as empresas de capital aberto destinem em média 0,33% do seu faturamento às despesas necessárias a custear a burocracia requerida para cumprir as obrigações fiscais.<sup>6</sup> Quanto menor a empresa maior esse percentual, atingindo 1,7% naquelas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões.<sup>7</sup> São os custos internos e externos que as

---

4 - Mirador, op.cit.

5 - Fernando C.P.Motta, O que é Burocracia, ed. Brasiliense, SP, 2000.

6 - Não se incluindo nessa importância, portanto, o tributo propriamente dito.

7 - A.V.Bertolucci e D.T.Nascimento, "Quanto Custa Pagar Tributos?", in Revista de Contabilidade e Finanças, USP, SP, nº 29, mai/ago 2002.

empresas incorrem para o estudo, discussão, definição, cumprimento e acompanhamento das disposições tributárias e de suas modificações legais.<sup>8</sup>

Esses custos decorrem do papel de agente arrecadador de impostos que as empresas são levadas a desempenhar: em nome do fisco, elas cobram impostos dos consumidores, dos trabalhadores e dos acionistas, e os entrega ao governo.

Esses custos podem ser reduzidos pela:<sup>9</sup>

- i) redução no número de tributos;
- ii) imposição de alíquotas únicas por tributo;
- iii) neutralidade dos tributos quanto às fontes de rendimentos (no caso do imposto de renda);
- iv) redução no número de normas;
- v) definição clara das regras;
- vi) ausência de exceções;
- vii) estabilidade das regras;
- viii) formulários simples.

Esses atributos, que resultam dos princípios que orientam todos os sistemas tributários racionais, estão contidos de Reforma Tributária proposta neste trabalho. A proposta apresentada na seção 2 funde uma dezena de impostos e contribuições – aí incluídos os encargos sociais sobre os salários - em apenas dois; cada um deles tem apenas uma alíquota; não há exceções; em decorrência disso são necessárias poucas normas e claras para dar cumprimento à obrigação tributária.

Além da reforma tributária propriamente dita, a simplificação do sistema seria ampliada se a informatização das declarações e dos pagamentos - já desenvolvida nas áreas administrativa dos fiscos federal e de alguns estados - fosse estendida para os estados e municípios menos desenvolvidos da Federação.

## 1.2. SIMPLIFICANDO AS RELAÇÕES TRABALHISTAS

A atual legislação trabalhista é exageradamente detalhada e, em muitas situações, impossível de ser cumprida. Ela ignora a complexidade do mercado de trabalho, composto de inúmeros segmentos - tantos quantos os mercados de produtos e serviços - e seus diferentes tamanhos de empresas e localizações geográficas. Além disso, muitas vezes confunde direitos com objetivos desejáveis.

---

8 - Em 16 anos, a partir da promulgação da Constituição Federal de outubro de 1988, o número de normas editadas pela União, Estados e Municípios modificando matéria tributária alcançou a cifra de 219.795, numa média de 56 normas por dia útil! (Amaral et alii. op.cit)

9 - Bertolucci e Nascimento, op.cit.

A proposta de reforma trabalhista apresentada no estudo restringe os direitos básicos dos trabalhadores – que devem ser os únicos a estar consignados na Constituição Federal - a questões como o direito de organizar livremente sindicatos, o direito de não ser discriminado no mercado de trabalho, a proibição do trabalho infantil e proibição do trabalho escravo. Esses são os direitos que constituem a chamada cláusula social da Organização Internacional do Trabalho.

Por outro lado, a proposta cria opções quanto às regras de demissão, permitindo que as empresas optem por aquela mais adequada à sua situação, levando em conta o funcionamento mais eficiente do segmento do mercado de trabalho onde está situada. São regras estabelecidas pela legislação porque visam reduzir as imperfeições que ocorrem nesse mercado, quais sejam: a assimetria de informações, a tendência à competição predatória da mão-de-obra e a insuficiência de representação coletiva dos interesses dos trabalhadores.

Dessa forma se reconhece as particulares situações da empresa e se simplifica as relações trabalhistas, flexibilizando-as sem violar direitos que são reconhecidos como humanos, mais do que trabalhistas. Tudo o mais fica para a negociação entre a empresa e seus empregados.

### 1.3. SIMPLIFICANDO OUTROS PROCEDIMENTOS

A burocracia em todas as instâncias da vida empresarial impõe custos muito elevados às empresas que operam no Brasil, quando confrontados com a burocracia de outros países. São miríades de pequenas dificuldades que, somadas, se constituem obstáculo de grande porte: “... as atividades de atendimento regulatório consomem 7,6% do tempo administrativo das empresas brasileiras, comparados a 4,1%, em média, na América Latina, e que classificam o Brasil como detentor do segundo maior percentual da região, depois do Haiti.”<sup>10</sup>. Parte das dificuldades que o empresário encontra deriva da organização federativa do Brasil em que a União, os Estados e Municípios criam seus próprios procedimentos num cipoal de regras que confunde o tomador de decisão e onera os custos do investimento e das operações das empresas.

Parte das próximas propostas se inspira no diagnóstico e sugestões de **racionalização** da FIAS (op.cit.) relativos aos procedimentos mais comuns enfrentados pelas empresas no Brasil.<sup>11</sup>

#### 1.3.1. SIMPLIFICAÇÃO E FUSÃO DOS PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS

A construção, a instalação, a expansão e a operação de qualquer empresa potencialmente poluidora requer o licenciamento em múltiplas agências ambientais, cujas jurisdições muitas

10 - Banco Mundial “World Business Environment Survey”, 2000 apud FIAS, “Brasil – Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil”, volumes 2, junho 2001 pg. 2.

11 - O levantamento da FIAS constitui, a juízo dos autores, um dos mais abrangentes diagnósticos das disfunções da burocracia no Brasil. Esta seção apresenta um breve sumário, não incluindo todas as áreas daquele estudo.

vezes se sobrepõem. Tal complexidade coloca o tempo médio para se conseguir uma licença ambiental no Brasil entre um dos maiores do mundo: 2 anos. Países muito rigorosos nesse tipo de análise, por levarem em conta o custo que demoras indevidas impõem sobre as empresas, agilizam o processo: nos Estados Unidos o tempo médio para a concessão de uma licença ambiental é de 1 ano; na Holanda 6 meses; na Inglaterra, Dinamarca e Noruega 5 meses.<sup>12</sup>

Além de tornar mais claras as competências e responsabilidades das agências que operam nas áreas federal, estaduais e municipais, propõe-se que seja permitido fundir num único documento e num único procedimento os pedidos e as concessões de licenças ambientais, licenças de instalação e licenças de operação das empresas.

### 1.3.2. RACIONALIZAR E TORNAR TRANSPARENTE O PROCESSO DE USO DO SOLO

A aquisição de bens imóveis para a operação de uma atividade econômica constitui um dos componentes mais complicados e demorados do processo de investimento, com a exigência de procedimentos que variam entre localidades e demoram até 12 meses, dependendo do município escolhido e da atividade. À guisa de comparação, o mesmo processo leva no máximo 90 dias em Portugal.

As sugestões para desfazer esses obstáculos, a curto prazo, são:

- i) homogeneizar e desenvolver um sistema racional e transparente de processamento de pedidos de uso do solo em todo o país;
- ii) estabelecer diretrizes nacionais para a elaboração dos planos locais de zoneamento e ocupação do solo.

### 1.3.3. RACIONALIZAR O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO

Quando o investimento inclui a construção de uma nova planta, o investidor se depara com um longo, complexo e oneroso processo para obter autorização e aprovação do projeto de construção. Cada alvará ou licença solicitada pelo poder público envolve a aprovação em múltiplas instâncias, processo que pode demorar meses ou anos para ser concluído. São alvarás de construção, habite-se, licença de ocupação, aprovações sanitárias, licenças ambientais, certidões negativas, aceitação de instituições municipais, estaduais e federais, conexões de serviços públicos, que requerem despachantes (oneroso para pequenos investidores) para auxiliar no atendimento de todas as exigências. Não raro os processos só são agilizados mediante pagamentos irregulares aos agentes públicos.

---

12 - Fontes: Environment Protection Agency, European Environment Agency apud EXAME, "O Imposto Verde", edição 817 de 12/maio/2004, pg. 104 – 110. Tempo médio para obter uma licença ambiental em outros países citados: Argentina e China 6 meses; Índia 5 meses.

Visando facilitar o processo de aprovação de construções, as sugestões que podem superar esses obstáculos são:

- i) Estados e Municípios devem estabelecer um claro plano de zoneamento de seu território, baseado em diretrizes do poder central;
- ii) estimular o desenvolvimento de novas áreas para uso industrial e comercial nos municípios com essa vocação;
- iii) estimular o desenvolvimento de parques industriais que, com a cooperação dos setores público e privado, tornem disponível o acesso a imóveis industriais atendidos por serviços públicos, sem entraves burocráticos.

### 1.3.4. SIMPLIFICAR O PROCESSO DE ABERTURA E FECHAMENTO DE EMPRESAS

As estatísticas registram a existência de 5,5 milhões de CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) no Brasil, mas, segundo o IBGE, apenas 2,3 milhões em operação. As dificuldades para abrir e fechar empresas são excessivas, exigindo a apresentação dos mesmos documentos em diferentes órgãos públicos das três esferas administrativas, sugerindo que há redundância na análise da documentação. Além disso, muitas vezes as inscrições estadual e/ou municipal dependem de registros preliminares e/ou de aprovação de outros órgãos, tornando todo o processo muito lento e custoso, mesmo quando informatizado.

Em países desenvolvidos, como Alemanha, França e Suécia, a constituição da empresa é feita num único local, com formulário de uma única página e através de um único número de identificação.

Segundo informações na imprensa, o prazo médio para abertura de empresas na Inglaterra é de 40 dias, em Hong Kong 50 dias, na França 60 dias, na Califórnia (EEUU) 90 dias, o mesmo na Espanha: no Brasil o prazo médio para a abertura de uma empresa alcança 190 dias.<sup>13</sup>

As recomendações são:

- i. criar sistema com um único número de identificação das empresas, válido para as administrações federal, estadual e municipal;
- ii. fundir os processos de registro e de inscrição fiscal das empresas;
- iii. reduzir o número de documentos exigidos nas três esferas administrativas, tendo como meta levar as empresas a fornecer a uma única unidade de processamento central as informações necessárias para seu registro.

Tais recomendações são aplicáveis também às sociedades civis não comerciais, cujos processos de abertura e fechamento atuais se fazem através de cartórios de registro.

---

13 - Exame, edição 848, ano 39 (15), 3/agosto/2005, pág.62.

### 1.3.5. FIXAÇÃO DE PRAZOS PARA A RESPOSTA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

A concentração da burocracia mais nos processos do que nas suas finalidades da organização tem na morosidade de resposta dos órgãos públicos uma das maiores expressões dessa disfunção. O custo social da falta de resposta ou da morosidade no atendimento aos cidadãos em geral, e às empresas em particular, pode ser evitado fixando-se prazos para a resposta do órgão público ao pleito ou solicitação efetuada. Decorrido o prazo, não ocorrendo a resposta, o pleito seria considerado aprovado e o comprovante da solicitação valeria como documento à atividade objeto do pedido.

### 1.3.6. ORIENTAR PRIMEIRO, MULTAR DEPOIS

Muitas vezes as empresas deixam de cumprir a lei por desconhecimento e dificuldade de interpretação. Dado o número excessivo de normas e à falta de clareza dos dispositivos legais, em qualquer área da relação do governo com a empresa, as irregularidades são dificilmente evitáveis, ampliando de forma inadequada o poder da fiscalização.

Para evitar essa distorção, propõe-se que em qualquer área da relação entre o Estado e a empresa, o fiscal não possa aplicar multa na primeira constatação de irregularidade, e utilize a visita para orientar o empresário. A partir da segunda constatação da mesma irregularidade, após um prazo adequado em que esta poderia ter sido sanada, o processo de fiscalização transcorreria normalmente, com aplicação de multa. Tal critério deve ser considerado em cada ponto específico da legislação motivo da fiscalização.

## 2. IMPACTO DA PROPOSTA SOBRE A DISPOSIÇÃO DE INVESTIR DOS EMPRESÁRIOS PRIVADOS

O objetivo das propostas deste trabalho, Simplificando o Brasil, é o de criar um ambiente de negócios mais favorável do que aquele que prevalece hoje, de modo a induzir e facilitar maior crescimento econômico. As propostas só atingirão esse propósito se, uma vez implementadas, os empresários as entenderem como estimulantes às suas disposições de assumir riscos e investir.

A propensão a investir é uma atitude inerente do empresário que descobre as oportunidades e assume os riscos de mercado para explorá-las em benefício próprio e da sociedade. Na literatura econômica, o investimento é tratado como o componente mais complexo da demanda agregada e, por isso mesmo, o de mais difícil compreensão. De forma abrangente pode-se dizer que a decisão de investir depende: do tamanho e do crescimento do mercado, do custo de capital, da tendência dos custos e das respectivas produtividades dos fatores variáveis de produção, da estrutura tributária, da disponibilidade da infra-estrutura, da garantia do direito de propriedade, da estabilidade política e social, das expectativas inflacionárias, entre outras.

## 2.1. O BRASIL EM RELAÇÃO AOS DEMAIS PAÍSES EMERGENTES

Decifrar as incertezas e atribuir “preço” aos fatores que desencorajam os investimentos é, sem dúvida, uma tarefa das mais difíceis. O Banco Mundial tem realizado pesquisas junto a empresários de diversos países pobres e emergentes, mapeando a importância de várias situações que contribuem negativamente para o ambiente econômico e para os investimentos nos países considerados. Os indicadores dessas situações, contidos no “Investment Climate Surveys” (2004), são os seguintes:

- 1) **Incerteza da política econômica e regulatória**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser a incerteza a respeito da política econômica e regulatória um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 2) **Instabilidade macroeconômica**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser a instabilidade macroeconômica um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 3) **Corrupção**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser a corrupção um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 4) **Criminalidade, Roubo e Desordem**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser a criminalidade, roubo e desordem um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 5) **Práticas anti-competitivas**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser a existência de práticas anti-competitivas um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 6) **Sistema Jurídico**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser o sistema jurídico um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 7) **Telecomunicações**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser as deficiências no sistema de telecomunicações um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 8) **Eletricidade**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser as deficiências na infra-estrutura e nos serviços do setor elétrico um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 9) **Transportes**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser as deficiências do sistema de transportes um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.
- 10) **Acesso à terra**  
Porcentagem das empresas que afirmam ser as dificuldades de acesso à terra um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**11) Alíquotas Tributárias**

Porcentagem das empresas que afirmam ser as elevadas alíquotas tributárias um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**12) Taxas administrativas**

Porcentagem das empresas que afirmam ser as taxas administrativas um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**13) Costumes e regulações comerciais**

Porcentagem das empresas que afirmam ser os costumes e regulações comerciais um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**14) Regulações trabalhistas**

Porcentagem das empresas que afirmam ser as regulações trabalhistas um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**15) Habilidades e educação dos trabalhadores**

Porcentagem das empresas que afirmam ser os níveis de habilidade e educação dos trabalhadores disponíveis um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**16) Licenças comerciais e concessões**

Porcentagem das empresas que afirmam ser os processos para obtenção de licenças comerciais e concessões um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**17) Acesso a financiamentos**

Porcentagem das empresas que afirmam ser o acesso a financiamentos é um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

**18) Custo de financiamento**

Porcentagem das empresas que afirmam ser o custo de financiamento um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

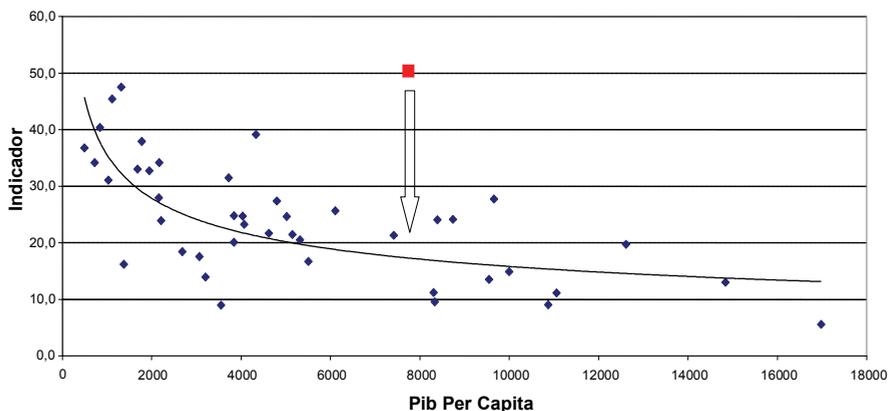
Quanto mais elevada for a média dos 18 indicadores, mais hostil e inadequado é considerado o ambiente econômico, institucional, político, social e cultural do país para receber investimentos produtivos.

O confronto do valor obtido desses indicadores em cada país, com a respectiva renda per capita<sup>14</sup>, revela que o Brasil é considerado pouco atraente para o funcionamento e o crescimento dos negócios, quando comparado ao conjunto dos países pobres e emergentes. No gráfico 1 os dezoito indicadores estão reunidos, e a posição do Brasil está assinalada em vermelho: o Brasil sobressai com o valor mais elevado, indicando que recebeu observações desfavoráveis do maior número de empresas entrevistadas. De uma maneira geral, esse resultado transmite a idéia de um Brasil leniente com a prática de regras e normas de baixa transparência e pouco democráticas. Essa situação não condiz com a posição de um país que é o 14º PIB mundial.

---

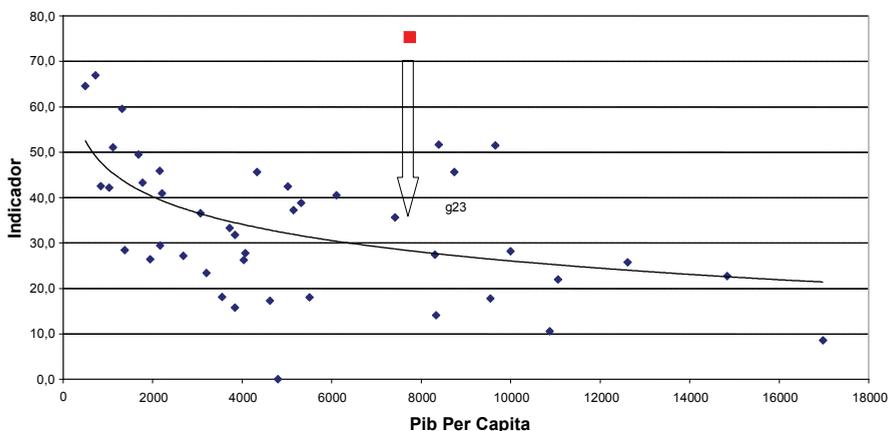
14 - A renda per capita é medida em Paridade do Poder de Compra (PPP) da Penn World Table Version 6.1 da University of Pennsylvania-CICUP/2002.

**Gráfico 1**  
**Indicador Médio Desfavorável ao Clima para Investimentos**



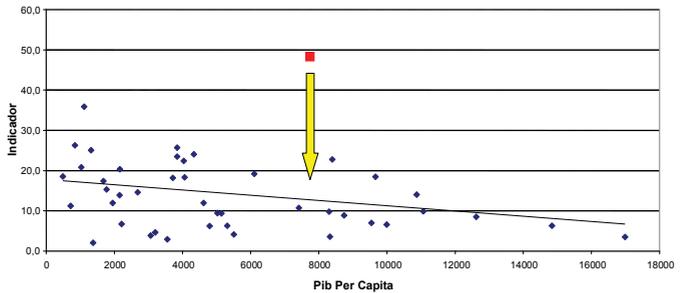
O quadro continua muito desfavorável ao Brasil quando os indicadores são observados de forma individualizada. Isso pode ser especialmente notado quando o País é apontado como exibindo excessivo número de tributos, com elevadas alíquotas e grande quantidade de taxas que recaem sobre as atividades da empresa, conforme gráfico 2 (média dos indicadores 11 e 12). Como se trata de um dos mais importantes indicadores, a questão tributária faz parte de uma proposta específica neste trabalho (seção 2).

**Gráfico 2**  
**Ônus Tributário e Taxas Administrativas**



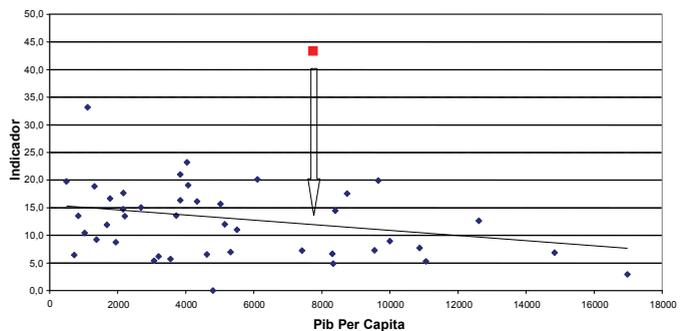
O quadro continua nada animador quando o indicador se refere à complexidade do mercado de trabalho, conforme gráfico 3 (indicador 14): no Brasil, além de elevados encargos sociais sobre a folha de pagamentos, a justiça do trabalho interfere diretamente em todos os conflitos trabalhistas.

**Gráfico 3**  
**Regulação no Mercado de Trabalho**



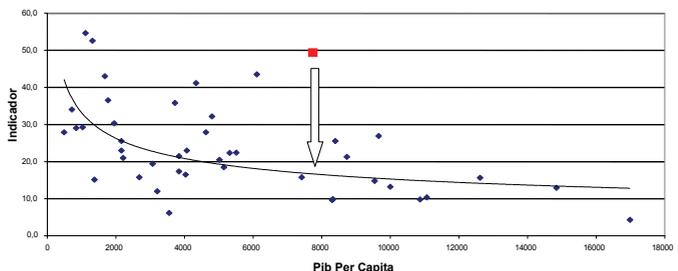
Quanto à burocracia para “abrir, gerenciar e fechar” empresas, as dificuldades no Brasil são muito desestimulantes, como mostra o gráfico 4 (indicadores 13 e 16). Fechar uma empresa pode demorar anos, por causa da morosidade da ação do fisco e da justiça; obter uma licença ambiental pode custar um ano de espera.

**Gráfico 4**  
**Burocracia (permissão para negócios e uso do meio ambiente)**



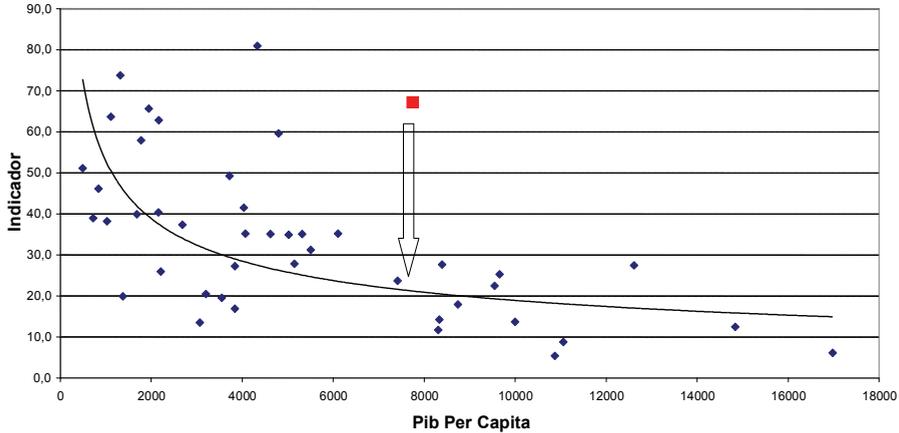
Ademais, muita interferência do Governo nos mercados acaba por inibir o próprio processo de competição entre as firmas, retirando a liberdade e a eficiência na economia, conforme gráfico 5 (indicador 5 e 13). Existem interferências políticas no âmbito da exploração e regulação dos serviços de utilidade pública, bem como nos processos de compras de custeio do setor público.

**Gráfico 5**  
**Regulação Comercial, Práticas Anti-competitivas e Informais**



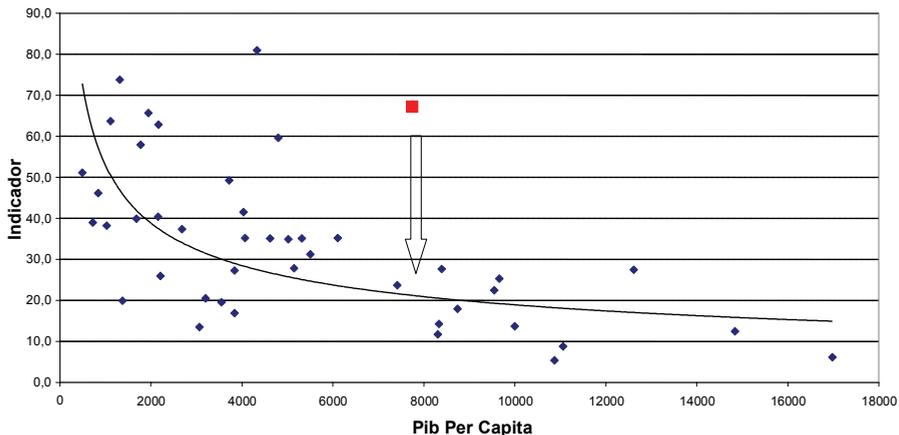
Por outro lado, o excesso de intervenção nos mercados, muita burocracia e baixa transparência das ações do Governo, além da impunidade por atos ilícitos e ilegais, resulta em elevada corrupção, colocando o País numa posição muito aquém de qualquer dimensão tolerável para seu grau de desenvolvimento. O gráfico 6 (indicador 3) mostra esse fato.

**Gráfico 6**  
**Grau de Corrupção**



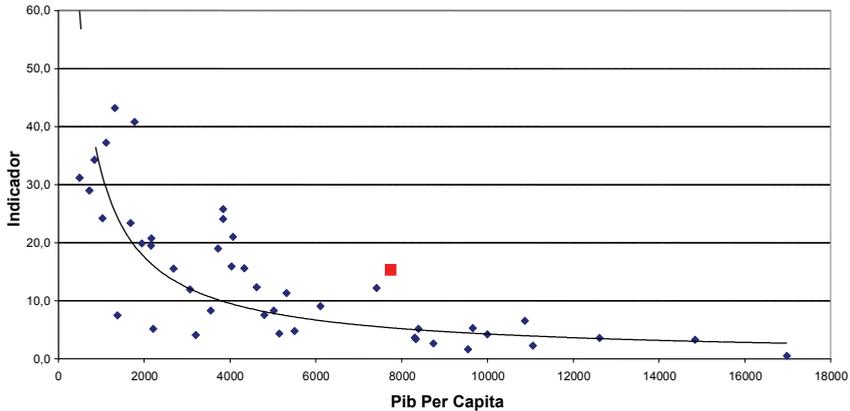
O baixo acesso ao crédito, gráfico 7 (indicador 17 e 18), é conseqüência de dois fatos dominantes: alta informalidade e elevadas taxas de juros vigentes na economia brasileira desde meados dos anos 90. O uso de práticas contábeis não recomendadas e/ou fraudulentas escamoteia os resultados econômico-financeiros das empresas e restringem o seu acesso ao crédito bancário e/ou benefícios fiscais legais. No Brasil, os elevados juros reais, por outro lado, têm sido o instrumento dominante para garantir a estabilidade macroeconômica.

**Gráfico 7**  
**Acesso ao Crédito**



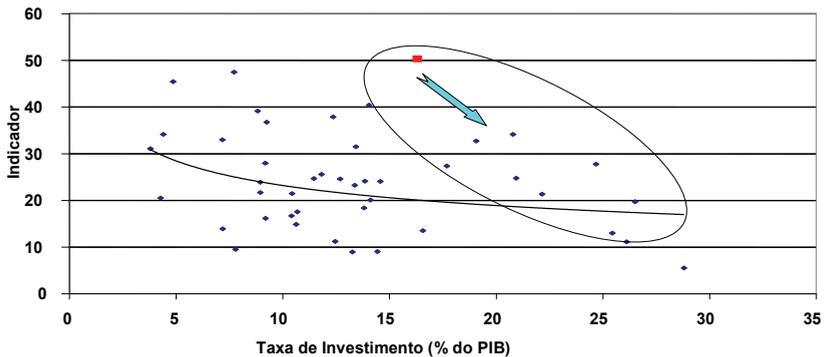
Finalmente, o indicador da importância da “infra-estrutura” (indicadores 7, 8 e 9), conforme gráfico 8, é o que menos pesa nas posições desfavoráveis alcançadas pelo Brasil nos demais indicadores, muito embora as áreas de energia e transportes não apresentem um quadro de tranqüilidade para um processo mais acelerado de crescimento do Brasil. Por outro lado, o que falta nessas áreas sobra em telecomunicações.

**Gráfico 8**  
**Infra-estrutura**



O gráfico 9 mostra que a taxa de investimento em proporção ao PIB poderia alcançar um nível entre 25% e 30%, levando o Brasil a atingir taxas de expansão da capacidade produtiva compatíveis com o crescimento sustentado superior a 5% a.a.. Para isso, seria desejável melhorar seus indicadores que favorecem o ambiente para os investimentos produtivos, através de reformas dos tipos sugeridas neste trabalho.

**Gráfico 9**  
**Indicadores Desfavoráveis e seu Impacto na Taxa de Investimento**



## 2.2. RESULTADO DA SONDAAGEM

Para testar a validade da hipótese de que o investimento responde positivamente ao processo de simplificação das relações do Governo com o setor privado, como proposto neste estudo, foram entrevistados empresários representativos das várias áreas da atividade econômica. As primeiras impressões dos empresários, relatadas abaixo, foram derivadas de duas dezenas de respostas ao questionário apresentado (ver modelo no anexo) e em algumas entrevistas pessoais, principalmente com empresários do setor industrial e de serviços em geral. A maioria dos participantes atua em empresas de pequeno e médio porte e em algumas de grande porte - nacionais e estrangeiras, principalmente do setor eletro-eletrônico, bebidas e automobilístico. As propostas dos itens anteriores deste projeto lhes foram apresentadas, buscando-se distinguir a influência das mudanças estruturais propostas por este trabalho, de mudanças no comportamento conjuntural em outras variáveis econômicas na disposição de assumir riscos e alocar recursos na atividade produtiva.

Em linhas gerais, as empresas revelaram forte disposição para investir em decorrência das possibilidades de expansão da demanda das classes de renda média e baixa. As respostas, todavia, não permitem uma adequada quantificação para mercados segmentados por setores, devido à fragilidade estatística de uma amostra pequena, aleatória e de participação voluntária. Revelaram, no entanto, a intenção generalizada de ampliar investimentos na capacidade produtiva, em resposta à implementação das reformas de simplificação propostas.

### 2.2.1. DOMINÂNCIA DOS FATORES QUE ESTIMULAM OS INVESTIMENTOS

Mesmo reconhecendo como sendo de suma importância a redução da carga tributária e dos gastos públicos, das simplificações das normas no mercado de trabalho e da burocracia, da redução do custo de capital (juros) e da disponibilidade da infra-estrutura, a expansão da demanda e o maior crescimento econômico são colocados pelos empresários como as principais motivações para a decisão de expandir os investimentos.

É compreensível a percepção dos benefícios decorrentes de um mero choque positivo de demanda, mesmo que temporário, pois este tem efeito imediato sobre a receita e sobre o maior uso da capacidade instalada: a rentabilidade melhora mesmo sem os benefícios de uma redução de custos e preços (choque de oferta), mesmo sem a perspectiva de fazer do mercado um instrumento para melhorar a distribuição de bem estar.

Talvez por descrença política na realização das reformas, ou porque os resultados não são imediatos, nem todos os empresários percebem com clareza o impacto positivo que uma redução dos custos de transação tem na indução aos investimentos; e como a expansão dos investimentos leva à expansão da demanda e da capacidade produtiva, simultaneamente, garantindo crescimento econômico sustentável, com ganhos de produtividade. Contudo, quando questionados mais a fundo sobre os efeitos vantajosos dessas reformas estruturais na

redução de custos, nos ganhos de produtividade e na conseqüente expansão endógena de seus mercados, torna-se expressiva a preferência por essa alternativa de crescimento sustentado, com mais setor privado e menos governo.

## 2.2.2. REAÇÃO À PROPOSTA DE SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

A proposta de um imposto sobre o consumo com alíquota única de 12% sobre o valor adicionado de todos os bens e serviços, sem exceção, agrada à maioria consultada: o sentimento de equidade do sistema proposto é muito forte entre os entrevistados. Há certo ceticismo de que a proposta venha a ser adotada entre aqueles empresários nas atividades que hoje recolhem imposto indireto exorbitante, e que são eternas candidatas à cobrança adicional de um imposto seletivo: setor de cigarros, bebidas, serviços de utilidade pública, remédios, etc. (chamados inelásticos em relação à demanda) e, também dos bens de “luxo” (chamados elásticos em relação à renda) como veículos, artigos de beleza, serviços de lazer, etc.. Entre os empresários de grandes empresas, a proposta é vista como favorável, com exceção dos que estão no início da cadeia de produção (como as commodities primárias) que atualmente contam com vantagens das isenções parcial ou total.

Entre empresários das pequenas empresas, a preocupação advém do possível cerceamento ao atual uso dos mecanismos da evasão fiscal propiciada pela informalidade. Porém, para as compradoras de insumos no mercado formal, a alíquota única sugerida pareceu ser benéfica.

As empresas de porte médio, assim como as pequenas empresas, apontam a taxa de juros como elemento mais crítico para seus programas de investimento do que a questão tributária. Alguns empresários levantaram a questão das dificuldades de cobrança de um imposto sobre o valor adicionado sobre as atividades de serviços, mostrando preferência pela alternativa de a base tributária do setor ser o faturamento<sup>15</sup>. O fato do imposto sobre o consumo ser de competência federal e compartilhada com as demais esferas de governo não pareceu preocupar os empresários consultados, pois vêm com naturalidade mudanças no pacto federativo tributário do País.

A reação à proposta de alíquota uniforme de 17% sobre todos os rendimentos da economia (lucro, remuneração do trabalho, aluguel e juros) mostra uma dicotomia natural: enquanto pessoa jurídica foi aplaudida, principalmente pelos empresários de grandes empresas; mas na qualidade de pessoa física, muitos pararam para calcular as possíveis desvantagens que a proposta lhes traria. Mesmo como pessoa jurídica, alguns fizeram reflexões sobre o balanço líquido entre o novo imposto versus todas as brechas oferecidas pelo atual sistema ao planejamento tributário, que leva à redução legal do imposto.

---

15 - Essa alternativa é contemplada na proposta, pois não viola os princípios que a orientam.

Empresários do setor financeiro se entusiasmaram com um esperado aumento de negócios com as pequenas e médias empresas, pois estas passariam a ter documentos contábeis mais transparentes e confiáveis dos seus respectivos resultados econômico-financeiros, à medida que tenham que se formalizar perante o fisco.

### 2.2.3. REAÇÃO À PROPOSTA DE MUDANÇAS NAS RELAÇÕES TRABALHISTAS

As propostas foram corretamente entendidas como tendo espírito simplificador e legítimo, ao manter a garantia dos direitos básicos dos trabalhadores. Acreditam que o resultado será a expansão do emprego com o fortalecimento da empresa porque: se propõe a livre organização dos sindicatos, mas se estimula as negociações coletivas no âmbito das próprias empresas; se propõe regras de demissão mais adequadas à situação de cada empresa; se preserva as normas de segurança e de saúde no local de trabalho; mantém-se limites à extensão das jornadas de trabalho; propõe-se a contratação sem discriminação de qualquer natureza e a proibição do trabalho infantil e, por fim, a proposta transforma o FGTS em seguro-desemprego e/ou em fundo de aposentadoria individual capitalizada.

Em geral, a aprovação dos empresários foi ampla ao perceber que da flexibilidade, já existente no mercado de trabalho, apenas o custo de transação foi removido. Empresas localizadas nas áreas metropolitanas devido à concentração das atividades dizem sofrer maior pressão sindical nas negociações coletivas, fato esse a ser atenuado pelas novas relações trabalhistas que estimulam acordos coletivos no âmbito da empresa. Acordos menos custosos, disseram, acabam por incentivar maiores investimentos em capital humano, essencial aos ganhos de produtividade e ao crescimento.

### 2.2.4. REAÇÃO ÀS PROPOSTAS DE SIMPLIFICAÇÃO DA BUROCRACIA

A reação das empresas entrevistadas às propostas de simplificação na burocracia foi unanimemente favorável: aplaudem qualquer tipo de proposta que remova a rede de exigências burocráticas que atrapalha o desempenho operacional das empresas existentes e, pior, desestimula os projetos de investimentos e a geração de novos empregos.

Foram os empresários estrangeiros que mais se entusiasmaram com a “boa safra de idéias”, nas palavras de um dos entrevistados, para simplificar a burocracia. Os grandes empresários mostram mais preocupação com a burocracia em torno das concessões de licenças ambientais, ao passo que as pequenas empresas enfatizam mais o excessivo tempo para os julgamentos das pendências judiciais.

A idéia de um cadastro único de identificação das empresas, válido nas três esferas de governo foi muito bem aceita, porém a determinação de prazo para os julgamentos oficiais foi a proposta mais elogiada.

## 2.2.5. DISPOSIÇÃO A INVESTIR COMO RESPOSTA AO CONJUNTO DA PROPOSTA “SIMPLIFICANDO O BRASIL”

O volume adicional de investimento das empresas que responderam ao questionário sobre a proposta Simplificando o Brasil oscilou entre 10% a 20%. É difícil comparar tal cifra, mas seria suficiente para colocar a taxa de investimento do País entre 23% e 25% a.a., seu maior nível histórico nas décadas de 60 e 70, quando a taxa de crescimento do PIB foi de 7%.

Algumas empresas, por razões não investigadas, estariam dispostas a expandir seus investimentos ao longo dos 5 primeiros anos, isto é, ao longo do ajuste dos gastos públicos. Outras, mais céticas, estariam propensas a investir até 20% mais do que investiriam na ausência das medidas propostas, mas somente após o ajuste concluído dos gastos públicos, quando as medidas simplificadoras forem efetivamente implementadas.

A reforma tributária foi declarada como a mais importante de todas as constantes da proposta Simplificando o Brasil para estimular os investimentos das empresas, talvez por causa de seu impacto mais imediato na redução dos custos de transação que o mercado enfrenta. As propostas de transformar o benefício previdenciário numa Renda Básica para o Idoso após os 65 anos, independente de contribuição, mais um choque de racionalização dos demais gastos públicos, foi corretamente entendido como uma condição necessária para viabilizar a reforma tributária.

As propostas de simplificação da burocracia foram apontadas como mais importantes do que as mudanças propostas nas relações trabalhistas para o desenvolvimento dos negócios, talvez porque estas últimas sejam mais conduzidas por regras de mercado, logo sujeitas a menos ações discricionárias do que as da burocracia.

## ANEXO 1

### AS HIPÓTESES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO NAS VÁRIAS ETAPAS DA REFORMA FISCAL PROPOSTA E RESULTADO DAS SIMULAÇÕES

O objetivo deste anexo é explicar com maiores detalhes as hipóteses adotadas sobre o comportamento do PIB na seção “Simplificando a Tributação” e os resultados encontrados nas simulações. No caderno que apresentou o tema simplificar o sistema tributário tratou-se de estabelecer o momento em que a reforma tributária podia ser adotada sem que a redução da receita tributária elevasse o déficit público acima daquele que pudesse ser financiado com endividamento de baixo risco, do ponto de vista dos credores. O parâmetro de controle seria a dívida líquida do setor público consolidado, que não poderia superar o montante equivalente a 35% do PIB: essa é a maior proporção que o mercado financeiro considera como sendo a de menor risco de adoção de moratória (técnica ou política) pelo governo.

A primeira hipótese foi a de que, anunciadas as medidas de redução do gasto público, como pré-condição para a reforma tributária, o PIB passaria a crescer a 2,5% a.a. em função do aumento na produtividade dos fatores de produção na economia. Quando a reforma tributária fosse implementada, admitiu-se que o ritmo de crescimento do PIB se elevaria para 4,5% a.a. pelo aumento do investimento tanto para atender ao aumento da demanda privada, quanto decorrente da redução do custo do investimento. Nestes cenários tudo o mais permaneceria constante, quer as condições internas quer as externas.

### MODELO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

As hipóteses adotadas basearam-se na decomposição da variação do PIB, sendo o produto dado pela função de produção de Solow<sup>16</sup>. A taxa de variação do PIB, como soma ponderada das taxas de variação do capital, do trabalho e da produtividade dos fatores pode ser expressa por:

$$Y' = \alpha K' + (1-\alpha)L' + A'$$

onde

$Y'$  = taxa de variação do PIB

$K'$  = taxas de variação do estoque de capital ocupado

$L'$  = taxa de variação do pessoal ocupado

$A'$  = taxa de variação da produtividade total dos fatores de produção

$\alpha$  = elasticidade do produto em relação ao estoque de capital ocupado

$(1-\alpha)$  = elasticidade do produto em relação ao pessoal ocupado<sup>17</sup>

16 - Robert Solow, “A Contribution to the Theory of Economic Growth.” Quarterly Journal of Economics 70 (February 1956): 65-94.

17 - Seguindo os autores citados neste anexo, também adota-se a hipótese de retorno constante de escala e de elasticidades do produto em relação ao capital e ao trabalho iguais; portanto  $\alpha$ . Ver outras hipóteses no texto.

De acordo com a tabela A1, no período de 1981 a 2002 o estoque de capital ocupado (K') cresceu a 2,4% a.a., o emprego (L') aumentou ao ritmo de 1,7% a.a., a produtividade total dos fatores (A') permaneceu praticamente constante, variando 0,03% a.a, resultando no crescimento médio do PIB (Y') de 2,1 % a.a.<sup>18</sup>

A primeira etapa do processo de Reforma Fiscal proposto ocorre quando se implementar a Reforma da Previdência e forem promovidas racionalizações nos demais outros gastos públicos de custeio. As racionalizações nestes últimos devem ser no sentido de aumentar a eficiência dos gastos do governo em saúde, educação, segurança, etc. de modo que o setor público eleve a eficácia desses serviços ao mesmo tempo em que tais despesas acompanhem apenas o crescimento da população. Nessa primeira etapa, a maior parcela do crescimento do PIB será decorrência do crescimento mais acelerado da produtividade na economia, tanto pelo aumento da produtividade dos gastos públicos não-previdenciários, como pela liberação de recursos para o setor privado, setor onde a produtividade média é considerada maior do que no setor público.

**Tabela A1**  
**Taxas de variação do PIB (Y'), do estoque de capital (K'), da mão de obra (L') e da Produtividade total dos fatores (A')**

$$Y' = \alpha K' + (1-\alpha) L' + A'$$

$$\alpha = 0,5$$

em % a.a.

período	Y'	K'	L'	A'
1931 a 1950	5,1	5,4	1,8	1,6
1951 a 1963	6,9	8,7	2,9	1,1
1964 a 1980	7,8	9,0	3,2	1,7
1981 a 1993	1,6	2,6	2,2	-0,7
1994 a 2002	2,7	2,2	1,0	1,1
1981 a 2002	2,1	2,4	1,7	0,0
<b>hipóteses para as etapas da Reforma Fiscal proposta</b>				
inicial	2,5	2,4	1,7	0,5
final	4,5	5,2	1,8	1,0

Fonte dos dados observados: Armando Castelar Pinheiro, op.cit., pag.20

O crescimento da produtividade se acelerou no Brasil depois da abertura econômica e do controle da inflação: no período de 1994 a 2002 o crescimento foi de 1,1% a.a. contra a média de apenas 0,03% a.a. no período de 1981 a 2002 que está sendo tomado como referência. Mantidas aquelas condições, o impulso inicial sobre os ganhos de produtividade deve se esgotar e esta, ceteris paribus, tenderia a estacionar nos níveis conquistados. A hipótese é de que essa primeira etapa da Reforma Fiscal constituiria um novo impulso para ganhos de produtividade, que se elevaria ao ritmo de 0,5% a.a..

18 - Ver Armando Castelar Pinheiro, "Uma Agenda pós-Liberal de Desenvolvimento para o Brasil", texto para Discussão nº 989, IPEA, RJ, 2003, tabela 1.

Mantidos inalterados os ritmos de crescimento do estoque de capital e da mão de obra ocupada, o crescimento do PIB nessa primeira etapa se elevaria da média de 2,1% a.a. para 2,5% a.a.

Na fase final da Reforma Fiscal, quando for anunciada a Reforma Tributária, espera-se que aumente a taxa de investimento na economia, tanto do setor privado quanto do setor público, e com ela (por efeito multiplicador) o ritmo de crescimento do PIB. O investimento privado deve reagir ao simples anúncio da redução da carga tributária, em antecipação ao esperado aumento da demanda interna decorrente da maior disponibilidade de renda da população (tanto por efeito da redução de preços esperada pela redução dos impostos, quanto pela redistribuição de renda a favor da parcela da população que tem maior propensão ao consumo); esse movimento deve ser reforçado pela redução nos custos dos investimentos que a reforma tributária proposta promove (por tornar rentável maior número de projetos). Por outro lado, tão logo a relação dívida/PIB se estabilize entre 30 e 35%, haverá recurso público para ser aplicado em investimentos adicionais. A hipótese é de que, nesse momento, a taxa de crescimento do PIB atinja os 4,5% a.a.

De acordo com o modelo utilizado, esse ritmo de crescimento do PIB decorrerá do aumento anual de 1,8% no emprego (que é a taxa de crescimento da força de trabalho projetada pelos estudos demográficos para os próximos 20 anos), do crescimento de 1% a.a. na produtividade total dos fatores e do crescimento do estoque de capital entre 4,6% e 5,2% a.a.<sup>19</sup>: são taxas elevadas considerando o passado recente da economia brasileira, mas aquém das observadas em passado mais distante<sup>20</sup>. A tabela A1 resume os dados observados e os resultados das hipóteses.

## SIMULAÇÕES

O modelo das simulações pode ser expresso de acordo com as expressões abaixo, para o setor público consolidado. Esse modelo obedece à fórmula que determina o comportamento da relação dívida/PIB a partir da taxa real de juros, da taxa de crescimento do PIB e do superávit primário, sem considerar o financiamento inflacionário<sup>21</sup>.

$$(1) \quad DL_t = DL_{t-1} - RO_t$$

$$(2) \quad RO_t = RP_t - JR_t - IA_t$$

$$(3) \quad RP_t = RT_t + RC_t - B_t - OD_t - I_t$$

$$(4) \quad JR_t = j * DL_{t-1}$$

$$(5) \quad OD_t = p_t * OD_{t-1} \text{ com a racionalização dos gastos proposta ou}$$

$$(5) \quad OD_t = y_t * OD_{t-1} \text{ sem alteração no perfil de gastos}$$

19 - Os dados de distribuição de renda nas contas nacionais sugerem que a elasticidade produto capital pode estar mais próxima de 0,4, caso em que se requereria crescimento de 4,6% a.a. do estoque de capital para alcançar o crescimento anual de 4,5% do PIB.

20 - Outros modelos de crescimento, que chegam a resultados semelhantes, podem ser encontrados em Edmar Lisboa Bacha e Regis Bonelli, "Accounting for Brazil's Growth Experience 1940- 2002", Texto para Discussão nº1018, IPEA, maio/2004.

21 - Não se incluiu a inflação nas simulações nem, portanto a correção monetária da dívida, porque está se tratando de variáveis reais que, no longo prazo, não são afetadas por variáveis nominais.

$$(6) \quad I_t = a * Y_t$$

$$(7) \quad OR_t = b * Y_t$$

$$(8) \quad IA_t = f(DL_t)$$

onde:

$DL_t$  = dívida líquida no final do ano t

$RO_t$  = resultado operacional no ano t

$RP_t$  = resultado primário no ano t

$JR_t$  = despesa de juros reais no ano t

$RT_t$  = receita tributária no ano t

$RC_t$  = receitas de capital (outras receitas) no ano t

$B_t$  = benefícios previdenciários pagos no ano t

$OD_t$  = outras despesas de custeio no ano t

$I_t$  = investimento realizados no ano t

$Y_t$  = PIB no ano t

$IA_t$  = investimento adicional viabilizado pela reforma fiscal, realizado no ano t

$j$  = taxa real de juros

$p_t$  = 1 mais a taxa projetada de crescimento da população no ano t

$a$  = taxa de investimento do setor público observada em 2004

$y_t$  = taxa de variação do PIB

No ano 1 é realizada a reforma da previdência e se estabelece que as outras despesas de custeio *per capita* permanecerão constantes nos próximos 15 anos, isto é, o montante total aumenta na mesma proporção do crescimento da população. Dessa forma para todo o período conhece-se  $B_t$  e  $OD_t$ .

O investimento público  $I_t$  mantém a proporção no PIB observada em 2004, em todo o período da simulação. O investimento adicional a esse,  $IA_t$ , ocorrerá quando o déficit operacional  $RO_t$  for em montante tal que possa ser financiado com endividamento do setor público, desde que a dívida líquida  $DL_t$  seja mantida abaixo dos 35% do PIB desse momento em diante.

A despesa de juros real depende da dívida líquida do ano anterior e da taxa de juros praticada: assume-se que esta é constante em todo o período.

A arrecadação tributária  $RT$  aumenta na mesma proporção do crescimento do PIB em toda a série, a menos do ano em que a reforma tributária é realizada, quando a carga tributária diminui para 28% do PIB. As outras receitas do governo  $RC$  acompanham o crescimento do PIB em todo o período da simulação.

O PIB,  $Y_t$ , aumenta ao ritmo de 2,5% a.a. até o ano em que a reforma tributária é realizada. Essa taxa se eleva até 4,5% a.a. a partir do ano em que o investimento público se acelera, ie, quando  $IA_t$  for positivo.

## RESULTADOS

As tabelas de A2 a A9 detalham os resultados das simulações para as taxas anuais de juros reais - j - sobre a dívida pública de 5%, de 7,5% e 10%.

Inicia-se com um cenário em que a reforma tributária é realizada, mas não foi precedida nem de uma reforma da previdência nem da racionalização nos demais despesas de custeio do governo (tabela A2). Nessa simulação inicial Bt é a despesa de benefícios previdenciários resultante das reformas realizadas na previdência até julho de 2005. As outras despesas de custeio OD t seguem o crescimento do PIB.

Essa primeira simulação mostra que a reforma tributária não é viável sem corte nos gastos públicos. No ano 8 a relação dívida/PIB alcança 30%, indicando que no ano seguinte a reforma poderia ser adotada. Mas a redução de receita, sem que tenha sido alterado o perfil nos gastos públicos, restabeleceria a trajetória crescente da dívida, que em poucos anos ultrapassaria novamente os 50% do PIB. Nessa simulação a taxa de juros real foi fixada no limite inferior (5% a.a.): taxas de juros mais elevadas resultariam em pior resultado, confirmando a inviabilidade de ser realizada uma reforma tributária sem antes ter havido redução nos gastos públicos. A taxa de crescimento do PIB não se altera, nessa simulação, porque não há investimentos públicos adicionais<sup>22,23</sup>.

Na segunda e terceira simulações são adotadas, no ano 1, a reforma da previdência e a racionalização dos demais gastos públicos. Essas medidas permitem implementar a reforma tributária sem risco de desequilíbrio nas contas públicas. Se a taxa de juros real for de 5% a.a., a reforma tributária pode ser adotada no ano 6 (tabelas A3); à taxa de juros real de 7,5% a reforma tributária teria que ser adiada para o ano 7 (tabelas A4); se a taxa de juros real for de 10% a.a., a reforma tributária só poderia ser implementada no ano 9 (tabelas A5).

Para facilitar a leitura, as mesmas simulações são apresentadas em % do PIB nas tabelas de A6 a A9.

---

22 - A rigor, como nada se alterou nesse cenário, seria mais adequado que fosse usada a taxa de crescimento do período de referência, de 2,1% a.a..

23 - Nesse cenário, em que não há mudança no perfil dos gastos públicos, a relação dívida/PIB pode permanecer abaixo de 35% com investimento público adicional (e portanto com maior crescimento econômico), se não houver redução na receita tributária, ie, se não houver reforma tributária. Mas sem essas reformas não haveria redução do tamanho do Estado, não haveria choque de gestão no setor público, não se liberaria o setor privado como motor do desenvolvimento do país e não haveria redistribuição de renda a favor dos mais pobres. Seria um modelo comandado pelo Estado e concentrador de renda, ao contrário do que se defende neste trabalho.

## Tabela A2 Reforma Tributária sem alteração no perfil dos Gastos Públicos

Taxa Real de Juros Média sobre a dívida pública total: 5% a. a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado de juros (J R)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida Pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/ PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782	45.492	24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	211.902	375.257	33.681	70.880	46.645	24.235	888.578	1.810.787	49,1
2	2,5	681.052	27.961	218.276	384.639	34.523	71.576	45.406	26.169	862.408	1.856.056	46,5
3	2,5	698.079	28.660	225.076	394.255	35.386	72.023	44.069	27.954	834.455	1.902.458	43,9
4	2,5	715.531	29.377	233.054	404.111	36.270	71.472	42.641	28.831	805.624	1.950.019	41,3
5	2,5	733.419	30.111	239.766	414.214	37.177	72.373	41.167	31.206	774.418	1.998.770	38,7
6	2,5	751.755	30.864	240.829	424.569	38.107	79.114	39.573	39.541	734.877	2.048.739	35,9
7	2,5	770.548	31.635	248.215	435.183	39.059	79.726	37.552	42.174	692.703	2.099.957	33
8	2,5	789.812	32.426	254.110	446.063	40.036	82.030	35.397	46.632	646.071	2.152.456	30
9	2,6	813.617	33.237	260.204	457.215	41.037	-111.701	33.014	-144.715	790.786	2.206.268	35,8
10	2,5	628.855	34.068	262.113	468.645	42.062	-109.898	40.409	-150.307	941.092	2.261.424	41,6
11	2,5	644.577	34.919	268.843	480.361	43.114	-112.822	48.090	-160.912	1.102.004	2.317.960	47,5
12	2,5	660.691	35.792	269.983	492.370	44.192	-110.062	56.312	-166.374	1.268.379	2.375.909	53,4
13	2,5	677.208	36.687	275.660	504.679	45.297	-111.741	64.814	-176.555	1.444.934	2.435.307	59,3
14	2,5	694.138	37.604	278.001	517.296	46.429	-109.983	73.836	-183.819	1.628.753	2.496.189	65,2
15	2,5	711.492	38.545	283.763	530.229	47.590	-111.545	83.229	-194.774	1.823.527	2.558.594	71,3

\*exclui estatais

Premissas:

- a) Despesa com Previdência (B) de acordo com as mudanças promovidas na legislação até julho/2005.
- b) Outras Despesas de Custo (OD) aumentam na mesma proporção da variação do PIB.
- c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

Eventos:

- ano 8: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB
- ano 9: Adoção da Reforma Tributária: queda Instantanea da receita tributária (RT)
- ano 9 e seguintes: relação Dívida/PIB supera 35% e cresce ininterruptamente.

Conclusão:

Sem alteração no perfil dos gastos públicos (B e OD), a reforma tributária proposta não pode ser realizada.

## Tabela A3 Proposta de Reforma Fiscal - Simulação\*

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com	Outras Despesas (OD)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/ PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	69.782	45.492		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	191.146	371.343	33.681	46.645		48.906	863.907	1.810.787	47,7
2	2,5	681.052	27.961	194.316	376.557	34.523	44.146		59.472	804.435	1.856.056	43,3
3	2,5	698.079	28.660	197.949	381.728	35.386	41.107		70.570	733.865	1.902.458	38,6
4	2,5	715.531	29.377	202.000	386.838	36.270	37.501		82.298	651.567	1.950.019	33,4
5	2,5	733.419	30.111	206.920	391.879	37.177	33.295		94.258	557.309	1.998.770	<b>27,9</b>
<b>6</b>	<b>4,5</b>	<b>580.828</b>	31.466	210.862	396.847	38.850	28.478	<b>48.718</b>	(111.462)	668.771	2.088.714	32,0
7	4,5	606.965	32.882	208.441	401.727	40.598	34.174	41.847	(86.940)	755.711	2.182.706	34,6
8	4,5	634.279	34.362	212.931	406.507	42.425	38.617	5.946	(37.786)	793.497	2.280.928	34,8
9	4,5	662.821	35.908	217.163	411.194	44.334	40.548	21.198	(35.707)	829.204	2.383.570	34,8
10	4,5	692.648	37.524	221.541	415.792	46.329	42.372	41.451	(37.314)	866.518	2.490.831	34,8
11	4,5	723.817	39.212	223.235	420.303	48.414	44.279	65.792	(38.993)	905.511	2.602.918	34,8
12	4,5	756.389	40.977	230.484	424.730	50.593	46.272	86.035	(40.748)	946.259	2.720.049	34,8
13	4,5	790.427	42.821	233.692	429.079	52.870	48.354	111.835	(42.582)	988.841	2.842.451	34,8
14	4,5	825.996	44.748	241.750	433.353	55.249	50.530	134.360	(44.498)	1.033.339	2.970.362	34,8
15	4,5	863.166	46.761	248.433	437.557	57.735	52.804	159.899	(46.500)	1.079.839	3.104.028	34,8

\*exclui estatais

Eventos:

ano 1:

a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5:

Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6:

Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

## Tabela A4 Proposta de Reforma Fiscal - Simulação\*

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 7,5% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782	45.492		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	191.146	371.343	33.681	95.551	68.461		27.090	885.723	1.810.787	48,9
2	2,5	681.052	27.961	194.316	376.557	34.523	103.618	66.429		37.188	848.535	1.856.056	45,7
3	2,5	698.079	28.660	197.949	381.728	35.386	111.676	63.640		48.036	800.499	1.902.458	42,1
4	2,5	715.531	29.377	202.000	386.838	36.270	119.799	60.037		59.761	740.737	1.950.019	38,0
5	2,5	733.419	30.111	206.920	391.879	37.177	127.553	55.555		71.998	688.739	1.998.770	33,5
6	2,5	751.755	30.864	210.285	396.847	38.107	137.380	50.155		87.225	581.515	2.048.739	<b>28,4</b>
7	<b>4,5</b>	<b>595.349</b>	32.253	207.760	401.727	39.821	(21.707)	43.614	<b>34.044</b>	(99.364)	680.879	2.140.932	31,8
8	4,5	622.139	33.704	212.132	406.507	41.613	(4.409)	51.066	30.681	(86.156)	767.036	2.237.274	34,3
9	4,5	650.136	35.221	216.229	411.194	43.486	14.448	57.528	4.071	(47.151)	814.186	2.337.951	34,8
10	4,5	679.392	36.806	220.449	415.792	45.443	34.513	61.064	8.492	(35.043)	849.229	2.443.159	34,8
11	4,5	709.964	38.462	221.956	420.303	47.488	58.680	63.692	35.593	(40.605)	889.835	2.553.101	34,9
12	4,5	741.913	40.193	228.986	424.730	49.625	78.765	66.738	51.089	(39.062)	928.897	2.667.991	34,8
13	4,5	775.299	42.001	231.950	429.079	51.858	104.414	69.667	75.644	(40.898)	969.794	2.798.050	34,8
14	4,5	810.187	43.891	239.746	433.353	54.191	126.788	72.735	101.749	(47.696)	1.017.490	2.913.513	34,9
15	4,5	846.646	45.866	246.127	437.557	56.630	152.199	76.312	122.355	(46.468)	1.063.958	3.044.621	34,9

\*exclui estatais

Eventos:

ano 1:

a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5:

Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6:

Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

## Tabela A5 Proposta de Reforma Fiscal - Simulação\*

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 10% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/ PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	191.146	371.343	33.681	91.281		4.270	908.544	1.810.787	50,2
2	2,5	681.052	27.961	194.316	376.557	34.523	90.854		12.763	895.780	1.856.056	48,3
3	2,5	698.079	28.660	197.949	381.728	35.386	89.578		22.098	873.682	1.902.458	45,9
4	2,5	715.531	29.377	202.000	386.838	36.270	87.368		32.431	841.251	1.950.019	43,1
5	2,5	733.419	30.111	206.920	391.879	37.177	84.125		43.428	797.823	1.998.770	39,9
6	2,5	751.755	30.864	210.285	396.847	38.107	79.782		57.598	740.226	2.048.739	36,1
7	2,5	770.548	31.635	207.092	401.727	39.059	74.023		80.283	659.942	2.099.957	31,4
8	2,5	789.812	32.426	210.579	406.507	40.036	65.994		99.122	560.820	2.152.456	26,1
9	4,5	625.488	33.885	214.414	411.194	41.837	56.082	54.346	(118.499)	679.319	2.249.317	30,2
10	4,5	653.635	35.410	218.327	415.792	43.720	67.932	38.739	(95.465)	774.784	2.350.536	33,0
11	4,5	683.049	37.004	219.469	420.303	45.687	77.478	34.070	(76.955)	851.739	2.456.310	34,7
12	4,5	713.786	38.669	226.074	424.730	47.743	85.174	13.447	(44.713)	896.452	2.566.844	34,9
13	4,5	745.906	40.409	228.565	429.079	49.892	89.645	26.137	(37.002)	933.454	2.682.352	34,8
14	4,5	779.472	42.227	235.854	433.353	52.137	93.345	48.760	(41,75)	975.204	2.803.058	34,8
15	4,5	814.548	44.128	241.647	437.557	54.483	97.520	71.335	(43,866)	1.019.070	2.929.195	34,8

\*exclui estatais

Eventos:

- ano 1: a) Reforma da Previdência  
b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população  
c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)
- ano 5: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB
- ano 6: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)  
Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB  
Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

**Tabela A6**  
**Reforma Tributária sem alteração no perfil dos Gastos Públicos**

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesas com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (J R)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida Pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,86	4,0	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	11,7	20,7	1,86	3,9	2,6	-	1,3	49,1
2	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,9	2,4	-	1,4	46,5
3	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,8	2,3	-	1,5	43,9
4	2,5	36,7	1,5	12,0	20,7	1,86	3,7	2,2	-	1,5	41,3
5	2,5	36,7	1,5	12,0	20,7	1,86	3,6	2,1	-	1,6	38,7
6	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,9	1,9	-	1,9	35,9
7	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,8	1,8	-	2,0	33,0
8	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,8	1,6	-	2,2	30,0
9	2,5	27,8	1,5	11,8	20,7	1,86	(5,1)	1,5	-	(6,6)	35,8
10	2,5	27,8	1,5	11,6	20,7	1,86	(4,9)	1,8	-	(6,6)	41,6
11	2,5	27,8	1,5	11,6	20,7	1,86	(4,9)	2,1	-	(6,9)	47,5
12	2,5	27,8	1,5	11,4	20,7	1,86	(4,6)	2,4	-	(7,0)	53,4
13	2,5	27,8	1,5	11,3	20,7	1,86	(4,6)	2,7	-	(7,2)	59,3
14	2,5	27,8	1,5	11,1	20,7	1,86	(4,4)	3,0	-	(7,4)	65,2
15	2,5	27,8	1,5	11,1	20,7	1,86	(4,4)	3,3	-	(7,6)	71,3

\*exclui estatais

Eventos:

ano 1:

a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6: Adoção da Reforma Tributária: queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

## Tabela A7 Proposta de Reforma Fiscal - Simulação\*

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

ano	taxa de variação do PIB no ano %	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,9	4,0	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	10,6	20,5	1,9	5,3	2,6	-	2,7	47,7
2	2,5	36,7	1,5	10,5	20,3	1,9	5,6	2,4	-	3,2	43,3
3	2,5	36,7	1,5	10,4	20,1	1,9	5,9	2,2	-	3,7	38,6
4	2,5	36,7	1,5	10,4	19,8	1,9	6,1	1,9	-	4,2	33,4
5	2,5	36,7	1,5	10,4	19,6	1,9	6,4	1,7	-	4,7	27,9
6	4,5	27,8	1,5	10,1	19,0	1,9	(1,6)	1,4	2,3	(5,3)	32,0
7	4,5	27,8	1,5	9,5	18,4	1,9	(0,5)	1,6	1,9	(4,0)	34,6
8	4,5	27,8	1,5	9,3	17,8	1,9	0,3	1,7	0,3	(1,7)	34,8
9	4,5	27,8	1,5	9,1	17,3	1,9	1,1	1,7	0,9	(1,5)	34,8
10	4,5	27,8	1,5	8,9	16,7	1,9	1,9	1,7	1,7	(1,5)	34,8
11	4,5	27,8	1,5	8,6	16,1	1,9	2,7	1,7	2,5	(1,5)	34,8
12	4,5	27,8	1,5	8,5	15,6	1,9	3,4	1,7	3,2	(1,5)	34,8
13	4,5	27,8	1,5	8,2	15,1	1,9	4,1	1,7	3,9	(1,5)	34,8
14	4,5	27,8	1,5	8,1	14,6	1,9	4,7	1,7	4,5	(1,5)	34,8
15	4,5	27,8	1,5	8,0	14,1	1,9	5,4	1,7	5,2	(1,5)	34,8

\* exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

## Tabela A8 Proposta de Reforma Fiscal - Simulação\*

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 7,5% a.a.

ano	taxa de variação do PIB no ano %	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	em % PIB
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,9	4	2,6	-	1,4	51,7	
1	2,5	36,7	1,5	10,6	20,5	1,9	5,3	3,8	-	1,5	48,9	
2	2,5	36,7	1,5	10,5	20,3	1,9	5,6	3,6	-	2	45,7	
3	2,5	36,7	1,5	10,4	20,1	1,9	5,9	3,3	-	2,5	42,1	
4	2,5	36,7	1,5	10,4	19,8	1,9	6,1	3,1	-	3,1	38	
5	2,5	36,7	1,5	10,4	19,6	1,9	6,4	2,8	-	3,6	33,5	
6	2,5	36,7	1,5	10,3	19,4	1,9	6,7	2,4	-	4,3	28,4	
7	4,5	27,8	1,5	9,7	18,8	1,9	-1	2	1,6	-4,6	31,8	
8	4,5	27,8	1,5	9,5	18,2	1,9	-0,2	2,3	1,4	-3,9	34,3	
9	4,5	27,8	1,5	9,2	17,6	1,9	0,6	2,5	0,2	-2	34,8	
10	4,5	27,8	1,5	9	17	1,9	1,4	2,5	0,3	-1,4	34,8	
11	4,5	27,8	1,5	8,7	16,5	1,9	2,3	2,5	1,4	-1,6	34,9	
12	4,5	27,8	1,5	8,6	15,9	1,9	3	2,5	1,9	-1,5	34,8	
13	4,5	27,8	1,5	8,3	15,4	1,9	3,7	2,5	2,7	-1,5	34,8	
14	4,5	27,8	1,5	8,2	14,9	1,9	4,4	2,5	3,5	-1,6	34,9	
15	4,5	27,8	1,5	8,1	14,4	1,9	5	2,5	4	-1,5	34,9	

\*exclui estatais

Eventos:

ano 1:

a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 5: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

ano 6: Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

## Tabela A9 Proposta de Reforma Fiscal - Simulação\*

Taxa Real de Juros média sobre a dívida pública total: 10% a.a.

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,9	4	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	10,6	20,5	1,9	5,3	5	-	0,2	50,2
2	2,5	36,7	1,5	10,5	20,3	1,9	5,6	4,9	-	0,7	48,3
3	2,5	36,7	1,5	10,4	20,1	1,9	5,9	4,7	-	1,2	45,9
4	2,5	36,7	1,5	10,4	19,8	1,9	6,1	4,5	-	1,7	43,1
5	2,5	36,7	1,5	10,4	19,6	1,9	6,4	4,2	-	2,2	39,9
6	2,5	36,7	1,5	10,3	19,4	1,9	6,7	3,9	-	2,8	36,1
7	2,5	36,7	1,5	9,9	19,1	1,9	7,3	3,5	-	3,8	31,4
8	2,5	36,7	1,5	9,8	18,9	1,9	7,7	3,1	-	4,6	26,1
9	4,5	27,8	1,5	9,5	18,3	1,9	-0,4	2,5	2,4	-5,3	30,2
10	4,5	27,8	1,5	9,3	17,7	1,9	0,5	2,9	1,6	-4,1	33
11	4,5	27,8	1,5	8,9	17,1	1,9	1,4	3,2	1,4	-3,1	34,7
12	4,5	27,8	1,5	8,8	16,5	1,9	2,1	3,3	0,5	-1,7	34,9
13	4,5	27,8	1,5	8,5	16	1,9	2,9	3,3	1	-1,4	34,8
14	4,5	27,8	1,5	8,4	15,5	1,9	3,6	3,3	1,7	-1,5	34,8
15	4,5	27,8	1,5	8,2	14,9	1,9	4,3	3,3	2,4	-1,5	34,8

\*exclui estatais

Eventos:

ano 1:

a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população  
c) Investimento Público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5:

Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6:

Adoção da Reforma Tributária: queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

## ANEXO 2

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Setor de Atividade Dominante da Empresa:

INDÚSTRIA	COMÉRCIO	SERVIÇOS NÃO FINANCEIROS	FINANCEIRO	OUTROS

2. Na situação atual, qual o volume total dos investimentos de sua empresa programados para os próximos 5 (cinco) anos em R\$ milhões:

ATÉ 5	5 a 20	20 a 50	50 a 100	100 a 200	200 a 500	Mais de 500

3. Se a Proposta “Simplificando o Brasil” fosse implementada, sua empresa incrementaria os investimentos em:

\_\_\_\_\_ % nos primeiros 5 anos ao longo do início dos cortes dos gastos públicos.

\_\_\_\_\_ % após o 6o. ano, quando a reforma tributária fosse implementada.

4. Ordene de 1 a 5 (sem repetição), os componentes das simplificações propostas, por sua relevância na decisão de investir (sendo 1 a mais importante),

Tributária	Previdenciária	Racionalização dos Gastos de Custeio	Trabalhista	Burocracia

5. Em quanto mudariam seus investimentos se a simplificação fiscal do Estado fosse acompanhada por uma taxa média de juros reais de 6% a.a: \_\_\_\_\_ %;

6. Ordene de 1 a 5 (sem repetição), os fatores que dominam a decisão de investimento em sua empresa (sendo 1 a mais importante):

Simplificação das Relações do Governo com o Setor Privado	Redução da Taxa Real de Juros	Expansão da demanda do mercado em que sua empresa opera	Disponibilidade da Infra-estrutura	Crescimento do PIB

## Resumo das exposições e debates

*O economista Paulo Rabello de Castro abre os trabalhos do seminário “Simplificando a burocracia”, terceiro evento do projeto Simplificando o Brasil. Depois de apresentar expositores e debatedores convidados, o presidente do Conselho de Planejamento Estratégico da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio SP), destaca a essência e a importância dos estudos apresentados na ocasião à sociedade.*

### Os três custos da má burocracia

Com prazer aqui recebemos, mais uma vez, a prof<sup>a</sup> Maria Helena Zockun e o prof<sup>o</sup> Juarez Rizzieri, ambos da Fipe, expositores dos temas de hoje: simplificação burocrática e criação de um ambiente propício aos investimentos privados (respectivamente). E cumprimento os nossos debatedores professores e ex-ministros de Estado Luís Carlos Mendonça de Barros (Comunicações) e João Geraldo Piquet Carneiro (Desburocratização), bem como o economista Francisco da Silva Coelho, presidente da Ordem dos Economistas do Brasil.

Maria Helena Zockun e Juarez Rizzieri analisarão dois aspectos, duas faces da mesma moeda. De um lado, os empecilhos ao empreendedorismo no Brasil, rotulados por nós de burocracia. De outro, a propensão do empresariado brasileiro a investir e a motivação ao crescimento econômico mais acelerado.

A respeito da questão burocrática, esclareço não se tratar, exatamente, da burocracia de Max Weber, mas do arremedo, da caricatura do processo burocrático que, a rigor, o Estado, qualquer Estado, deve ter. O empreendedor brasileiro sofre pelo menos três custos com a má burocracia.

Um, talvez o principal, é o custo da incerteza, levado ao extremo nas licenças ambientais e que nos faz lembrar da irônica amargura de Mário Henrique Simonsen acerca de nossas incertezas: “No Brasil, até o passado é incerto.” O segundo advém da demora nas decisões burocráticas que, em muitos casos e circunstâncias, inviabilizam os projetos. Quanto ao terceiro custo, nós o encontramos na instabilidade das decisões.

Vamos discutir essas questões, aprofundá-las e levar a bom termo a tarefa de crítica e aperfeiçoamento do Projeto **Simplificando o Brasil**, até o início de agosto, quando nossas propostas serão poderão ser apresentadas aos candidatos à Presidência da República e, conseqüentemente, ao futuro chefe de governo do País, na esperança de vêlas implementadas.

Ouçamos a **prof<sup>a</sup> Maria Helena Zockun**.

## Simplificar para poupar tempo e custos

Como alguns dos presentes a este seminário não participaram dos eventos anteriores, julgamos conveniente rever primeiro as linhas gerais do **Simplificando o Brasil**. Que projeto é esse, qual a sua origem e quais as suas propostas.

Tudo começou quando a Fecomercio associou os entraves ao crescimento econômico brasileiro a várias causas, entre as quais um conjunto enorme de custos de transação, elevadíssimos. Custos de transação das relações do Estado com o setor privado, o cidadão em geral e a empresa em particular - todos derivados da complexidade do sistema tributário, da legislação trabalhista e do excesso de burocracia. Dessas constatações surgiu, naturalmente, a proposta de simplificar o País, simplificar o sistema tributário, simplificar a legislação trabalhista, simplificar a burocracia.

Uma grande empresa brasileira gasta, em média, 0,33% de seu faturamento para se manter atualizada em relação às leis e poder cumprir suas obrigações fiscais. São custos internos e externos, inversamente proporcionais ao tamanho das empresas: quanto menores, mais gastam e estudos apontam para despesas de até 1,7% sobre faturamentos anuais inferiores a R\$ 100 milhões. Ou seja, encargos quase equivalentes à CPMF no caso das grandes empresas, e a meia Cofins no caso das menores.

E tudo porque sobram normas no Brasil. Nos 16 anos após a Constituição de 1988 foram editadas mais de 3,3 milhões de normas em todas as áreas de relacionamento do Estado com as empresas - e 220 mil somente na área tributária. Imaginem a União, 27 estados e 5 562 municípios a criarem regras próprias, verdadeiros cipoais de normas opacas, dependentes de interpretação, porque não são gerais, que tornam a vida de todos um inferno.

É impossível acompanhar a volatilidade desse processo, sem um ônus elevadíssimo. Das 3,3 milhões de normas editadas em 16 anos, somente 12% delas, ou 422 mil, estão em vigor. Como nenhuma empresa consegue manter-se em dia com as obrigações fiscais, está sempre à mercê do Estado, vulnerável à arbitrariedade dele.

De posse desse diagnóstico resumido, elaboramos as propostas do **Simplificando o Brasil**, a partir dos estudos de entidades conhecedoras profundas do assunto, como o Banco Mundial e a Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Nossa missão: atingir o princípio básico de poucas regras e ausência de exceções.

Exagero de regras e exceções torna tudo mais complicado. A insegurança jurídica cresce, tal como a fragilidade institucional. O Estado sai do controle da sociedade e passa ao da burocracia. Assim, tratamos de reduzir as etapas dos processos administrativos, mas sem eliminar aqueles que identificam nações civilizadas em relação, por exemplo, ao ordenamento das relações de trabalho, ou ao convívio com o meio ambiente.

A má burocracia brasileira se expressa nas questões tributária, fiscal e trabalhista, bem como nas normas de convívio da sociedade com o Estado. Nossa proposta de reforma tributária reduz as normas e o número de impostos. Cria a *flat tax* no imposto de renda e substitui o princípio da progressividade pela definição clara das regras. Todos os rendimentos pagam a mesma alíquota (17%) e não existem deduções, nem abatimentos a fazer.

Norma clara é curta e evidente - no campo tributário com no máximo uma folha, coisa simples, que não dê margem a múltiplas interpretações. Por isso, nosso imposto de consumo também tem alíquota única (12%) para todos os produtos e serviços, sem exceções.

Na área trabalhista, extinguímos contribuições sociais. A legislação do trabalho confunde objetivos desejáveis com direitos e, na Constituição de 88, objetivo desejável virou direito. Nossa proposta se limita aos direitos básicos, inerentes aos direitos humanos consignados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). E flexibilizamos as condições de demissão, que hoje tanto afetam a competitividade das empresas.

Quanto aos demais efeitos dos processos burocráticos, começamos pelas licenças. Isto é, um número enorme de licenciamentos, agências e jurisdições, que muitas vezes se sobrepõem - enquanto uma aprova, outra desaprova. Primeiro, a licença ambiental para toda atividade potencialmente poluidora. O tempo médio para se obter uma licença ambiental no Brasil é de dois anos, quando países bem mais exigentes nessa questão, como os nórdicos, a concedem em cinco meses.

Outra área importante é a do uso do solo, talvez uma das etapas mais complicadas na abertura de uma empresa cuja sede deva ser edificada. Terá ela de obter alvarás de construção, habite-se, licença de ocupação, aprovação sanitária, licenças ambientais, certidões negativas e aprovações às conexões de serviços públicos. Somente a documentação demora 12 meses, dependendo da atividade e do município no qual a firma atuará.

Nossa proposta, ou as propostas da Fecomercio e do Banco Mundial, retomam o princípio da simplificação: reunir tudo num único documento e num único procedimento. Como diz o presidente Abram Szajman, um Poupa Tempo do Empresário resolveria. Propomos, ainda, que o deferimento dos pedidos de uso do solo obedeça a diretrizes gerais, válidas em todo o País. O Banco Mundial sugere até que se leve em conta - e respeite - a vocação de cada município.

A propósito da abertura e do fechamento de empresas é bom assinalar que o CNPJ registra hoje 5,5 milhões de empresas, mas apenas 2,3 milhões operam de fato, segundo o IBGE. Ou seja, 3,2 milhões não conseguem oficializar o encerramento de atividades, até porque seus proprietários não se dispõem a enfrentar as múltiplas e extravagantes exigências dos órgãos públicos das três esferas administrativas.

Fechar uma empresa é sempre um processo demorado, da ordem de um ano em qualquer país do mundo mas, no Brasil, chega a 10. Para resolver o problema, aliás bem encaminhado no projeto em tramitação no Congresso e mencionado pelo presidente Szajman, propomos a junção das várias inscrições cadastrais em um único documento com um número único de registro, solicitado e obtido num mesmo local.

Além disso, a Fecomercio sugere a fixação de prazo para a resposta do órgão público à demanda. Ultrapassado esse prazo, o pleito estará aprovado e o protocolo de solicitação serve como documento de prova. Isso cercearia os abusos do Estado e o levaria a ser mais eficiente.

Para concluir, a entidade propõe o resgate do caráter educativo da fiscalização. Que a primeira visita de um fiscal seja de orientação. Multa ou qualquer outro tipo de sanção, só depois da segunda visita e transcorrido o prazo adequado para saneamento da irregularidade encontrada.

**Paulo Rabello** – Clareza e objetividade sempre pautam as intervenções da prof<sup>a</sup> Maria Helena Zockum. Com a palavra outro mestre da Fipe, o **prof<sup>o</sup> Juarez Rizzieri**.

## **Ambiente propício a investimentos da ordem de 25% do PIB, ou mais**

Não nos iludamos. Instrumentos de promoção do crescimento são numerosos, mas aqueles enraizados no “espírito animal” do empresário comandam o processo. A propensão a investir é atitude inerente ao empresário, que descobre oportunidades de negócio e assume riscos de mercado para explorá-las em benefício próprio e da sociedade.

O Banco Mundial realiza pesquisas junto a empresários de países pobres e emergentes para localizar a importância das várias situações locais hostis aos investimentos. Os indicadores aqui apresentados, obtidos junto a empresas, classificam por ordem de importância cada um dos principais obstáculos ao funcionamento e crescimento dos negócios.

Esse é o conjunto de índices pesquisados e analisados pelo Banco Mundial em países pobres e emergentes: incertezas da política econômica e regulatória, estabilidade macroeconômica, corrupção, sistema jurídico, disponibilidade de infraestrutura, alíquotas tributárias, taxas administrativas - todos de fácil interpretação.

O conjunto do valor obtido desses indicadores em cada país com a respectiva renda per capita, o cruzamento entre a média desses indicadores e as respectivas rendas per capita, revelam que o Brasil é considerado pouco receptivo ao funcionamento e à ampliação dos negócios, quando comparado aos países pobres e emergentes.

De um modo geral, esse resultado transmite a idéia de um Brasil leniente com a prática de regras e normas de baixa transparência e pouco democráticas. Nossa situação é desconfortável. A média simples dos indicadores mostra nossa posição e a que deveríamos ocupar, segundo os padrões mundiais. Olhando indicadores individuais, nós começaríamos com o tributário, bastante comentado neste ambiente, mostrando que nós temos excesso de taxas e tributos com alíquotas extremamente elevadas, que dificultam o estímulo ao investimento.

Vejam a situação brasileira em comparação a países em desenvolvimento e industrializados. Nosso padrão tributário é quase o mesmo de um país industrializado, quando deveria estar próximo dos emergentes. Por isso, a reforma tributária se torna o principal fator a ser levado em consideração pelos empresários e até pela sociedade como um todo.

Na seqüência, estão as permissões de operação, licenças comerciais e de regulação trabalhista. A média desses três indicadores revela que o Brasil padece de uma situação bastante desfavorável, particularmente no que diz respeito a encargos sobre a folha de pagamento das empresas.

Burocracia na regulamentação comercial, práticas anticompetitivas e informalidades acentuam os problemas e obstáculos ao investimento privado. Fisco e Justiça são morosos e decisões urgentes demandam anos de espera. Ao regular demais o mercado de trabalho, o governo acaba por interferir na competição empresarial. Exatamente por isso, a reforma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) assume importância inquestionável.

Além da informalidade e das taxas elevadíssimas de juro, que restringem o acesso ao crédito e encarecem o custo dos financiamentos, há o problema da corrupção, cujo índice brasileiro só é superado pelo do Haiti. Quanto à disponibilidade de infraestrutura, nossa situação é um pouco mais favorável. Os equipamentos estão no nível mais ou menos esperado e atendem às expectativas dos investidores.

Apesar do conjunto de indicadores desfavoráveis, as propostas do **Simplificando o Brasil** são capazes de estabelecer no País um ambiente propício a investimentos da ordem de 25% do PIB, ou mais - no mínimo 5% superiores aos de hoje. Os países emergentes mais avançados investem de 30 a 35% de seus produtos internos brutos.

Pesquisa realizada por nós para quantificar a intenção de investir do empresariado, caso se desenhasse no País o cenário decorrente da aplicação das propostas do **Simplificando o Brasil**, mostra que os investimentos poderiam aumentar entre 10 a 20 pontos percentuais. O levantamento apurou a importância atribuída pelos empresários aos problemas estruturais listados em nosso projeto: reformas tributária, previdenciária, racionalização dos gastos do governo e a questão burocrática.

Também procuramos saber quantos redirecionariam seus investimentos, caso a simplificação fiscal fosse acompanhada de uma taxa média anual de juros da ordem de 6%. Afinal, os juros têm sido o fator de restrição ao crescimento mais discutido da economia brasileira.

Para completar, pedimos que ordenassem, também em termos de importância, o maior desestímulo ao investimento: se algum dos entraves dentre os mencionados no Projeto **Simplificando o Brasil**; se a taxa real de juros no País; se a pequena demanda do mercado; se as carências de infra-estrutura; ou se o modesto crescimento do PIB.

Por razões não identificadas algumas empresas se declararam dispostas a expandir seus investimentos ao longo dos cinco primeiros anos de implementação das nossas propostas. Poucas o fariam logo no início e, a maioria, a partir do sexto mês de implantação da nossa proposta, no momento de se fazer a reforma tributária, item eleito o mais importante a se tornar realidade - talvez por ser o primeiro a atingir a “sensibilidade do bolso”.

A importância da redução dos custos de transação para a decisão de investir foi reconhecida, mas abaixo da expansão da demanda e do maior crescimento econômico. O juro surgiu como fator crítico, sobretudo para pequenas e médias empresas. E todos concordam com a relevância da expansão da demanda das classes de renda mais baixa, via reforma tributária.

Alíquota única de 12% para o imposto de consumo agradou à maioria dos empresários consultados, que demonstraram ainda forte anseio por equidade fiscal, na medida em que outros se mostraram descrentes da viabilidade política da proposta de reforma tributária. Esse ceticismo grassa, em particular, entre os segmentos mais taxados, como os de cigarros, bebidas, serviços de utilidade pública e produtos de luxo.

Com relação à alíquota única sobre rendimentos - lucro, remuneração do trabalho, aluguel e juros - a pessoa jurídica aplaude, da mesma forma como reconhece o espírito simplificador e legítimo da proposta de se assegurar, na reforma trabalhista, direitos básicos aos trabalhadores, como meio de expandir o emprego, fortalecer a empresa, estimular a livre organização dos sindicatos e as negociações coletivas no âmbito das empresas.

Nossas propostas incluem ainda regras de demissão mais adequadas à situação de cada empresa, normas de segurança e de saúde no local de trabalho, limites à extensão da jornada de trabalho, a contratação sem discriminação de qualquer natureza, proibição ao trabalho infantil e a conversão do Fundo de Garantia em seguro-desemprego.

**Paulo Rabello** – Os resultados da pesquisa analisada pelo profº Rizzieri são chocantes. Somos super-campeões mundiais no que o Banco Mundial classifica de barreiras à decisão de investir. O **Simplificando o Brasil** mostra como o País pode descartar esse título indesejável. Mas, antes disso, vamos ouvir as opiniões do **profº Luís Carlos Mendonça de Barros**.

## **Simplificar é reação importante, mas sujeita a resistências tenazes**

A economia brasileira se modifica de forma intensa e em periodicidades variáveis. Avaliá-la exige criatividade e nenhuma dose de dogmatismo. Vejo esses méritos no projeto da Fecomercio. A entidade repensa as entranhas da nossa economia, sem se restringir à relação dívida/PIB e a mais não sei o quê. Pioramos, ou melhoramos? Prefiro lançar ao debate a oportunidade que temos hoje de melhorar, desde que, entendendo o processo, tomemos as medidas mais adequadas. De outro modo, pioramos.

Há fatos decisivos: a abertura da economia, o processo de globalização, de queda das barreiras nacionais aos mercados. E o Brasil depende do que acontece no resto do mundo, depende dos ciclos econômicos e dos ciclos financeiros. A vitória eleitoral de Luís Inácio foi o primeiro teste da continuidade desse processo no Brasil.

A dinâmica e a força do fenômeno se impôs. Passou por cima do PT e o presidente, sujeito esperto, o assimilou. O processo acontece no mundo todo e incide sobre todos, indistintamente. No que diz respeito aos empresários, sofrem pressões jamais sofridas. O maior desafio está na capacidade de adaptar-se às mudanças ocorridas na competição de mercado.

A má qualidade da maioria dos indicadores brasileiros, ruins não de agora, ruins há 20, 30 anos, passaram a ter a maior importância. E não poderia ser diferente, pois o processo é inexorável, coloca em jogo a vida ou a morte de muita gente, de muito empresário de muita empresa.

Todos queremos reformas e, no **Simplificando o Brasil**, a tributária é um item fundamental. Mas, se o pleito não for situado no contexto do gasto do governo, não anda, não vai a lugar nenhum.

Essa estrutura tributária de hoje tem uns vinte ou 30% de socialismo e de uma utopia humanística do século passado, o resto diz respeito ao financiamento do gasto público. Há quem classifique a política fiscal do governo Lula de ortodoxa, conservadora. Como, se o gasto público cresce vinte, 25% ao ano, desde a época do Fernando Henrique?

E a carga fiscal não fica atrás. Temos uma Receita Federal eficiente, eficiente até demais. Temos um sistema orçamentário também eficiente, quanto a registro contábil e acompanhamento. Ambos caminham juntos, se uma aperta o passo, o outro faz o mesmo. Basta olhar e comparar os gráficos da carga fiscal e do gasto público para constatar a sincronia.

A carga tributária brasileira é igual à da Inglaterra. Tentar reduzi-la sem considerar o gasto público, de fato não leva a lugar nenhum, até porque há o tal superavit primário por conta da estabilidade macroeconômica. Acontece quase o mesmo com a mudança das regras de câmbio. Elas são incompatíveis com o mundo de hoje, mas permanecerão, enquanto o Real se sobrevaloriza em relação ao Dólar por uma série de razões.

Sem qualquer intenção de desqualificar o projeto da Fecomercio, mesmo porque é assim que as coisas devem funcionar numa democracia, alerta para a questão da competitividade, dentro de um mercado mundialmente interligado. Nosso presidente responde muito ao humor do eleitor, do consumidor e sabemos como funciona o Legislativo. O peso de questões pontuais varia de acordo com o contexto em que estejam situadas.

Aprendi a respeitar o empresário brasileiro, herdeiro da herança portuguesa de preservar seu espaço e ficar tranqüilo, até sentir-se pressionado e reagir com todo vigor. O **Simplificando o Brasil** é uma reação, importantíssima, razão pela qual, alerta de novo, enfrentará resistências tenazes.

**Paulo Rabello** – Obrigado, Luís Carlos, seus alertas e esclarecimentos são contribuições extremamente valiosas ao nosso trabalho. Ouçamos o **profº João Geraldo Piquet Carneiro**.

## **Desmodernizar para modernizar**

Lamento informar não ser mais otimista do que os que me precederam. Farei observações pontuais acerca do documento da Fipe, estudo na minha opinião mais amplo do que a própria simplificação do Brasil. Trata-se de uma proposta de reformas com o mérito de uma abrangência que permite a visão espectral dos problemas apontados.

Para mim, modernizar o País requer, em primeiro lugar, desmodernizá-lo. Somos pioneiros em reformas do setor público, desde os anos 30, quando foram criados os institutos de Previdência, instituído o concurso público e os sistemas de mérito no acesso às funções públicas e de moralização das contas públicas. Em 1967, veio o esforço de desburocratização e, depois da Constituição de 88, coisas importantes aconteceram, como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a unificação dos orçamentos. Isso tudo para não falarmos da criação do BNDES e do Banco Central.

Sempre houve alguma modernização importante do Estado brasileiro. Só depois de 85, talvez mais especificamente depois da Constituição de 88, é que o ritmo da modernização diminuiu e o da desmodernização aumentou. Não conseguimos, hoje, resolver alguns problemas básicos. Nesses anos todos instituímos um sistema tributário absolutamente regressivo, como o estudo da Fipe apresenta. Assistimos, a título de reforma, à manipulação errática de órgãos e ministérios para atender a finalidades político-eleitorais, para acomodar aliados na estrutura governamental e para facilitar o acesso aos recursos públicos.

A Constituição de 88, pródiga na descentralização de receitas em direção a estados e municípios, nada fez em termos de descentralização de atribuições: manteve o centralismo do governo federal e não cerceou as manobras políticas para a transferência de recursos. Exatamente hoje, a imprensa menciona um exemplo de ontem: 77% das verbas federais transferidas a municípios e analisadas pela Corregedoria da União são desviadas, corrompidas. E nem poderia ser de outra maneira, porque o município não tem nenhuma responsabilidade em relação àquele dinheiro.

É comum o administrador receber verbas da União para determinada finalidade e acabar pagando o 13º terceiro salário atrasado do funcionalismo. Quando essas coisas começam a acontecer, tendem a se agravar. O abandono da política de desburocratização é o abandono das estradas, ou da segurança pública. Fala-se e não se faz nada, não se parte para ações concretas, não se aplica nem a solução retórica para os problemas. E isso está claríssimo no documento da Fipe.

Transformamos crises conjunturais em crises estruturais. Sem o abandono dessas práticas não se fará nada, reforma nenhuma, exceto, é claro, aumentar a carga fiscal. Quem sabe chegue a 50% do PIB, à beira de alguns colapsos simultâneos. Toda a estrutura governamental depende de pouquíssimos órgãos. Não obstante termos 30 ou mais ministérios, o que funciona de fato no Brasil é a Secretaria da Receita Federal, o Banco Central e a Secretaria do Tesouro.

A independência dos poderes é apenas formal. A Receita concorda no encaminhamento de uma medida provisória, desde que não afete a arrecadação. Isso avilta o Estado brasileiro de direito. Criaram-se ilhas de autoritarismo dentro do governo, totalmente incompatíveis com o regime democrático. A maneira de tratar o contribuinte é pior do que era no regime militar. Não pagar precatório é desacato à cidadania. O Estado deve, o cidadão ganha a causa, a Justiça arbitra o valor do pagamento, mas a Procuradoria Geral da Fazenda e a Secretaria da Receita Federal se valem de um dispositivo legal capcioso, aprovado na calada da noite, que diz o seguinte: se o credor não estiver em perfeita situação tributária, não recebe.

O camarada passa anos sem condições de pagar um imposto, até porque está cobrando do governo, os tribunais reconhecem seu direito e, na hora de receber não recebe, porque seu CPF tem uma pendência qualquer, que não precisa nem ser um

débito substantivo. Não é caricatura, é a realidade, acontece. Ilhas de autoritarismo ensejam as piores práticas políticas jamais vistas no País.

Mas, nem tudo está perdido. Estão aí, desde 1984, o Estatuto da Microempresa e o Juizado de Pequenas Causas, único instrumento de prestação jurisdicional que funciona. Cerca de 70% dos processos em trânsito hoje pela Justiça brasileira são em juizados especiais - e, agora, também 70% do que acontece nos juizados especiais são ações propostas pelo Poder Público. Como consertar isso, se o próprio Judiciário virou instrumento das cobranças violentas do fisco.

A insuficiência das estruturas fiscalizadoras leva o fisco a usar o que pode para cobrar, ou para se recusar a pagar. Os grandes clientes da Justiça brasileira, os grandes autores são a Caixa Econômica Federal e a Previdência Social. O Supremo Tribunal Federal tem a fantástica soma de 160 mil processos em andamento, 70% deles movidos pelo Executivo. E cada ministro do STF, que afinal seria nossa última esperança judiciária, recebe mil processos novos por mês - ou seja, 33 mil processos novos por mês. O sistema caminha para a inviabilidade.

Eis porque minha única observação substantiva a respeito do estudo da Fipe, é que talvez devesse analisar o peso das distorções do nosso sistema judiciário sobre os custos da burocracia brasileira, inclusive aqueles decorrentes da corrupção. Moro e advogo em Brasília, onde a advocacia se embobrece, rapidamente, porque o bom advogado é o amigo do juiz (ou diz que o é), é o que conhece mais juizes, é o que consegue resolver ou acelerar os processos. Espero que essas observações possam ter algum valor para o **Simplificando o Brasil**, primeiro estudo abrangente o suficiente para apontar linhas a uma grande reforma do Estado brasileiro.

**Paulo Rabello** – Os conhecimentos do profº João Geraldo Piquet Carneiro, uma das maiores autoridades brasileiras em desburocratização, conferem a suas palavras um formidável grau de persuasão. Com a palavra, o **economista Francisco da Silva Coelho**.

## **Barreiras do sucateamento da máquina administrativa**

Tentarei ser objetivo, sem perder de vista quatro anos em Brasília, prestando serviços à área normativa do Banco Central. Lá aprendi que instituições existem para reduzir e não para aumentar as incertezas. Na primeira apresentação do **Simplificando o Brasil** defendi o universalismo de procedimentos, tese de Édson Nunes, ex-presidente do IBGE.

O Banco Central do Brasil analisou as práticas dos bancos centrais de outros países que geraram diretivas e critérios voltados para a regulação prudencial, a prudência financeira e concluiu: a instituição não deve regular funcionamento de

agência bancária, nem se preocupar com regras circunstanciais como, por exemplo, as decorrentes do Plano Collor.

Então vejam, nossa estabilidade financeira, que tem tudo a ver com a estabilidade do sistema financeiro nacional, propiciou ao Bacen evitar regras *ad hoc* e só regular fenômenos duradouros, a partir da convergência de critérios internacionais - ou seja, do universalismo de procedimentos.

Onde nas demais esferas do governo e no próprio Bacen encontramos barreiras? Na máquina administrativa em processo de sucateamento. O Banco Central ainda dispõe de funcionários de qualidade, mas por quanto tempo? O sucateamento e a perda da memória, questão de governança corporativa, parecem-me fundamentais.

Corporativismo e clientelismo: o primeiro problema faz parte da democracia, enquanto o segundo tem tudo a ver com a estabilidade econômica, ainda não resolvida no País. Estabilidade econômica significa equilíbrio do balanço de pagamentos e equilíbrio fiscal. O balanço de pagamentos vai bem, parece-me. Quanto ao equilíbrio fiscal, não existe, como demonstra a questão do gasto público, aqui exposta.

Então, chegamos a dois outros pontos de inflexão: as necessidades de uma reforma política e de se repensar, adequadamente, o mercado brasileiro de câmbio. O projeto de lei em tramitação no Congresso não satisfaz, porque apenas tangencia o segundo ponto. Quanto à informalidade, passa pelo acesso ao crédito e nossa estrutura legal, pasmem, não permite que este País tenha um cadastro positivo.

Tudo, portanto, passa pela análise do arcabouço legal, gerador de travas à modernização do Brasil. Há, também, as questões da auto-regulação e do fortalecimento das câmaras de arbitragem, porque o Judiciário enfrenta dificuldades profundas. A prof<sup>a</sup>. Maria Helena Zockun mencionou a sugestão de prazos para o setor público responder às demandas de empresas e cidadãos. Sou cético, quanto a isso. Pode-se estabelecer prazos, mas nada impede o burocrata de fazer novas exigências que, fatalmente, acabarão por tornar inócuos os prazos estabelecidos.

Se a máquina está sucateada e o pleito da iniciativa privada tem implicações importantes do ponto de vista social (falo de função social), o burocrata com responsabilidade gerencial não pode deixar passar por decurso de prazo uma reivindicação que, insatisfeita, causará forte impacto negativo na sociedade. Este é o detalhe, o primeiro parágrafo de uma regra de prazos: nos casos de função social relevante, a criação de mecanismos impeditivos da aprovação por decurso de prazo.

Cito um exemplo do sistema financeiro: alguém que “lava” dinheiro e quer fundar uma instituição da área, que não tem reputação e quer trabalhar com poupança pública; será que a regra do decurso de prazo não resgatará da informalidade alguém que lá deveria ficar, para não dizer na cadeia?

A questão tecnológica também deve ser vista com carinho. Um grande erro, cometido historicamente no Brasil, na minha avaliação, é o da classe dirigente perceber a necessidade de uma mudança e até implementá-la, mas em nenhum momento perceber sua urgência.

**Paulo Rabello** – Grato, Francisco. Não são poucas as contribuições que você nos deixa. Relembro, além do conceito de burocracia gerencial e para estimular o debate com a platéia, uma questão que também encerra um pré-questionamento ao Piquet: a reforma administrativa, cuja aplicação se tornou letra morta, não obstante a Emenda Constitucional 19.

Tanto se fala em valorizar o servidor público, mas o que na prática acontece é o seu sucateamento. Assim, como exigir de quem está cada vez mais ocupado, além de acossado pelo clientelismo político, que responda de pronto e eficientemente às demandas do setor privado?

Não costumo vigiar o número de funcionários contratados por essa ou aquela área administrativa, mas o fato é que a administração federal se notabiliza hoje pela quantidade exorbitante de correligionários que abriga em seus quadros funcionais. E qual é a verdadeira força destruidora dessa elite às avessas sobre uma função macroeconômica?

O governo precisa governar e governar significa crescer, atingir determinadas metas de crescimento e não somente anunciar o “espetáculo do crescimento”. Convido-os a pensarem no debate de nossas propostas com os presidentiáveis, algo ainda sem a decisão de nosso presidente Abram Szajman. Se os convocamos a uma sabatina poderemos saber o que esperar de cada um dos candidatos, até que ponto estão dispostos a assumirem compromissos com metas específicas de crescimento econômico.

Nosso presidente inaugura as avaliações e questionamentos.

**Abram Szajman** – O crescimento econômico de China, Rússia e Índia não ajuda o Brasil, caro prof. Luís Carlos Mendonça de Barros? Afinal, temos, produzimos e vendemos coisas que esses países precisam.

**Mendonça de Barros** – Há algum tempo respondi à mesma pergunta comparando o relacionamento comercial entre Brasil e China ao enredo do filme “*Dormindo com o Inimigo*”. Vejo perigo de armadilha nessa relação. Até o momento, o desenvolvimento chinês foi positivo para nós. Parte de suas reservas, o País acumulou vendendo *commodities* agrícolas e minerais aos chineses. No início, tudo é bom mas, até quando?

Do ponto de vista macroeconômico é ótimo. Sobram dólares ao Brasil, 25 bilhões todo ano. Entre 2009 e 2010, se não houver nenhuma catástrofe, as reservas externas brasileiras serão maiores do que a dívida externa do País. O Brasil passa a ser credor em termos internacionais. Mudança extraordinária, comparada ao tempo da falta do Dólar, da fragilidade.

Em três, quatro anos o País será rico, terá mais ativos no exterior do que dívidas. Então, pergunto: isso é bom ou ruim? Acho ruim, por várias razões. Primeiro, porque temos 90% da população em zonas urbanas. Nossas zonas rurais estão despovoadas e a geração de emprego via *commodities* é baixa. Vivemos ainda da indústria e do comércio. Resultado: o lado positivo das *commodities* cria um risco muito grande para os demais setores produtivos. Esse é o perigo das relações com a China e, nesse sentido, o projeto da Fecomercio é a única maneira de contornarmos o problema, com benefícios até maiores para a indústria.

Ficamos muito tempo concentrados no equilíbrio macroeconômico, que foi nosso calcanhar de Aquiles e hoje não é mais. Nossos problemas agora são microeconômicos. Ou seja, o **Simplificando o Brasil** acerta ao propor reformas nas áreas tributária, trabalhista e da burocracia. Mas, nossa cabeça é macro. As pessoas olham para a relação dívida/PIB, olham para o fato de o Brasil virar credor e acham que os problemas estão resolvidos. Não é verdade, eles podem ressurgir da nova situação.

Concluo a resposta: a China é fundamental, agora. Mais tarde, quando ela estiver produzindo tudo que planeja, e certamente o fará a custo baixíssimo e com tecnologia de ponta, teremos problemas. É a tal história de dormir com o inimigo: se não estivermos atentos, que será de nós?

Hoje, transformamos nossa capacidade de crescimento futuro via investimento, como o Juarez disse, em consumo corrente, em comida. As vendas no varejo crescem, no Norte e no Nordeste, 16% ao ano. Para mim, não há dado mais representativo de uma ilusão do que esse. Muita gente considera esse crescimento maior do que o da China, cujo setor varejista avança a doze ou 13% ao ano.

Conhecemos o mecanismo disso. Mais carga tributária para mais Bolsa Família e menor taxa de câmbio. É ótimo, as pessoas vivem melhor - porém à custa de um câmbio mantido em razão dos negócios da China que temos feito. Isso me preocupa. O economista deve olhar para a frente. De minha parte, vejo dificuldades lá adiante.

**Paulo Rabello** – A Casa promoverá a etapa dois desse trabalho, sob o título **Inserindo o Brasil**. A palestra e o debate com Luís Carlos Mendonça de Barros vieram a calhar. Ele tem razão, dormir com o inimigo é extremamente perigoso, um jogo que reduz a taxa de absorção da nossa mão-de-obra. Mas, a prof<sup>a</sup> Maria Helena tem um comentário - por favor.

**Maria Helena** – Não sei, Luís Carlos, se você recebeu o trabalho inteiro, mas o **Simplificando o Brasil** começou com a simplificação tributária. A primeira coisa a fazer seria fundir alguns impostos para tornar o sistema mais simples. Alíquotas razoáveis impediriam o aumento da informalidade. Mas, descobrimos que, se fizéssemos isso, o imposto de consumo seria de 63%. Assim, concluímos que a questão central é o gasto público.

Daí, evoluímos para a proposta de uma reforma radical, capaz de reduzir o gasto da Previdência, em 10 anos, de doze para 9%. Além disso, sugerimos uma série de medidas de choque contra os gastos de custeio, uma das quais implica vincular seu crescimento ao crescimento populacional. Há 15 anos, tínhamos uma proposta de reforma tributária sem maiores preocupações com o gasto, porque a carga tributária era de 23% ou 24%. Por isso, o Juarez enfatizou a pesquisa da disposição empresarial de investir em cinco anos, porque esse é o prazo que se precisa para fazer a reforma da Previdência, depois do choque de gestão nos gastos de custeio.

Quanto ao fato de o Brasil estar fora da curva em todos os parâmetros do Banco Mundial, é uma vergonha. Desde que o Banco Mundial classificou os países a partir da renda *per capita* e da paridade do poder de compra, desde que ele começou a divulgar isso em 86, se não me engano, o Brasil pertencia ao grupo de países de renda média alta. Em 2002, passamos a país de renda média baixa e daí não saímos. O crescimento de 2% em 20 anos me exaspera. Até Botsuana está à nossa frente, porque estamos em queda, caindo mesmo. Por isso, não investimos, estamos fora da curva.

**Mário Penhaveres Baptista** – Presido o Sindicato do Comércio Atacadista Importador, Exportador e Distribuidor de Peças, Acessórios e Componentes para Veículos em Geral do Estado de São Paulo. Luís Carlos Mendonça de Barros tem razão. Todas as montadoras mundiais de veículos estão na China. As indústrias nacionais do setor que resistiam, fecharam e algumas passaram a importar as peças que fabricavam no Brasil. Isso ocorre em vários segmentos. Se não nos organizarmos, morreremos abraçados. As fábricas fecham e os empregos deixam de existir.

**Luiz Otávio Borges** – Sou o criador do *site* “Brasil sem corrupção” e estou curioso para saber a resposta dos poderes Executivo e Legislativo às propostas do **Simplificando o Brasil**.

**Maria Helena** – Não é de se esperar o governo ter tanto interesse, mas a resposta tem sido vigorosa. É claro que as maiores manifestações são daqueles que têm seus interesses ameaçados. Isso é inevitável. Recebemos, no *site* da Fipe, muitas consultas, questionamentos e contra-argumentos.

Com o mercado financeiro tão desenvolvido, não é preciso fazer fundo de previdência estrito para ter sua poupança preservada. Isso fazia sentido quando tínhamos uma inflação maluca e não tínhamos aonde aplicar o dinheiro. No

funcionalismo público, por exemplo: como questionar a aposentadoria integral do servidor? As maiores manifestações, repito, são daqueles que têm seus interesses, ou privilégios, ameaçados.

Essa tem sido a grande reação e isso é um problema, porque nos enfraquece e enfraquece nossa mensagem. Se continuamos a pensar com o bolso, ficaremos nisto mesmo. O que é politicamente viável é a minoria. Isso, quando se trata da reforma da Previdência, que atinge mais as pessoas. Mesmo sabendo que apenas 10% da população que trabalha será prejudicada em relação à posição de hoje. Só 10%, mas é uma minoria que tem voz, enquanto a grande massa da população nem sabe que está perdendo.

Esses são os nossos desafios, como elite: pensar no país dos filhos e netos, caso contrário, o Brasil continua a escorregar na escala das nações e logo estará junto dos países de renda mais baixa. Está na nossa mão, o destino está na nossa mão. Se não abirmos mão de um pouco do que temos, não chegaremos lá.

**Manuel Henrique Farias Ramos** (2º vice-presidente da Fecomercio) – Separo burocracia de legislação e, principalmente, de empresas e empresários para entender quem conduz os processos de modernização, globalização etc. Na virada da década de 60, fizemos na PUC um trabalho merecedor de novas reflexões. Pegamos o método e a teoria do materialismo histórico e sua regra de feudalismo, capitalismo e socialismo. Tiramos o socialismo e perguntamos: sem a revolução socialista, o que aconteceria? E detectamos uma revolução pacífica, silenciosa: a revolução tecnoburocrata.

Decisões de Estado e também empresariais são hoje tomadas pelo tecnoburocracia. Alguém dirá: não na empresa privada, pois o empresário toma as decisões. Que nada, ele apenas escolhe uma, dentre as alternativas apresentadas por um executivo. Proponho a reflexão: quem conduz esse processo e a quem nós, empresários, servimos? Eleger-nos vilões é fácil. Mas, será ele mesmo, o responsável por tudo isso, ou as empresas? As empresas conduzidas por tecnoburocratas?

**Paulo Rabello** – Temos, realmente, de pensar nessa questão.

**Mendonça de Barros** – Quanto a isso, é bom ouvirmos o Piquet, que participa do esforço de racionalizar o Estado. O problema existe, deve estar na agenda prioritária e, de certa forma, temos um pouco de culpa. O equilíbrio macroeconômico foi responsável por tanta besteira no passado, que criou uma elite de economistas para cuidar da macroeconomia.

Gosto de comparações. A função do economista é, no Brasil, um pouco semelhante à do sujeito da área de segurança nacional nos Estados Unidos e na Inglaterra da atualidade. Depois dos atentados, a questão virou um problema novo e tão chocante que a sociedade se dispõe a abrir mão de certas prerrogativas – embora saiba que o trabalho de segurança deve respeitar os princípios básicos da liberdade.

A busca brasileira pelo equilíbrio macroeconômico deu a uma geração de economistas o direito de agredir a realidade microeconômica. Eu mesmo participei disso e, talvez, vá ao purgatório por causa do Plano Cruzado. Fiz coisas do arco da velha no Banco Central, com a justificativa de que era preciso reequilibrar o orçamento e melhorar a relação dívida/PIB.

Deu-se ao economista brasileiro e ao burocrata o poder de agredir não a democracia, mas a economia de mercado. E nos acostumamos a ouvir: isso é demanda do pessoal da avenida Paulista. Como se a Fiesp fosse um bando de corruptos. O desafio atual dos brasileiros é resgatar os valores perdidos da economia de mercado. Perdidos na luta para reequilibrar as variáveis macroeconômicas.

Hoje, a questão é microeconômica e os empresários são agentes importantes nesse reequilíbrio. Para mim, da mesma forma como nos EUA não adianta combater excesso de burocracia ligado à segurança nacional, sem reconhecer o terrorismo, nós precisamos fazer nosso trabalho reconhecendo o problema de desequilíbrio.

A base do atual equilíbrio macroeconômico é um desequilíbrio microeconômico, portanto, instável. A dificuldade é como reencontrar o equilíbrio microeconômico, que é respeitar os valores fundamentais de uma economia de mercado. Levar anos para constituir uma empresa é desrespeitar o direito do cidadão ser empresário. Como resgatar esses valores fundamentais e tomar outras decisões, sem desequilibrar a macroeconomia?

A questão do câmbio, dos juros e dos impostos. Esses são os grandes desafios, porque exigem ação política e administrativa. E temos que fazer isso com os inimigos à nossa porta, isto é, empresas que vivem em ambientes mais favoráveis do ponto de vista da competição, de custos, numa economia que não tem mais fronteiras.

Hoje, é indiferente para a General Motors do Brasil comprar peças de uma empresa brasileira ou trazê-las da China. Ela sobreviverá, sem dúvida. Mas o valor agregado da sua cadeia produtiva muda de destino. Vejam as exportações e constatem o valor nelas agregado. É isso que muda de forma rápida. Para mim, o Henrique Meirelles está errado. As exportações não cairão. Cairá, isto sim, o valor agregado em cada produto por nós exportado, somente no segmento industrial.

Não sou industrial. Tenho empresa financeira, posso falar, assustar bastante, criar caos, e à tarde estou no meu negócio, que vai bem, obrigado. A questão me preocupa mais porque é opinião de uma minoria que alerta para esse tipo de problema. A maioria concorda com a opinião de Abram Szajman de que a China é boa para nós. É boa, mas ficará má. E se ficará ruim, devo, desde já, usar o que existe de bom agora e me preparar para quando o relacionamento azedar.

Não fazemos isso. Gastamos saldos de 20, 25 bilhões de dólares – até porque somos eficientes em algumas áreas – aplicando-os em consumo do governo e da

população mais pobre. Isso fará falta. Estamos a tocar violão demais nessa bonança externa, que mudará e não demora.

**Piquet Carneiro** – A questão da entrância única nos registros de funcionamento das empresas, mencionada na proposta da Fecomercio, ainda não foi aprofundada. Ela é importante, porque há necessidade de usarmos bem a tecnologia, quando se trata de burocracia ou corrupção. É factível, porque permite abrir ou fechar uma empresa com um só número nos arquivos da Previdência, estaduais, municipais e outros.

Isso sem mais um sistema de controles cruzados sobre o cidadão e a empresa. Hoje, quem tem qualquer pendência fiscal não compra dólares para viajar. E por que, qual a relação entre a pendência no CPF do cidadão com o fato de ele comprar US\$ 500 para viajar? Ou seja, usamos um sistema tecnológico avançadíssimo para o mal, não para o bem. Outro ponto é o paralelismo entre a corrupção e a burocracia.

Até há dois anos e nos cinco anteriores, fui presidente da Comissão de Ética Pública, incumbida de aplicar o Código de Conduta da Alta Administração. Senti, nesse período, o enorme desencanto da sociedade para com o problema da conduta moral. Segundo pesquisa da CNT Census, 70% dos brasileiros acham o Brasil o país mais corrupto do mundo. Esse é um dado revelador da estreita ligação entre burocracia e corrupção.

Não que toda burocracia ou excesso burocrático conduza à corrupção mas, nos vários tipos de corrupção, a burocracia excessiva certamente tem grande responsabilidade. O que ainda me anima é a elite tecnocrata, não obstante a construção pejorativa ou, no mínimo, negativa. Na realidade, o governo ainda funciona por conta da meritocracia, presente na área da Educação, no Banco Central, na Receita e em vários outros setores. No próprio Congresso, existe hoje um grupo razoável de técnicos muito bem formados, aos quais falta apenas orientação.

**Jorge Luís dos Santos** – Represento o Conselho Regional de Administração de São Paulo. O que nós temos nesse País é essa situação de asfixiados por um governo que deveria estar a serviço da sociedade. As instituições governamentais - Executivo, Legislativo ou Judiciário - deveriam estar a serviço da sociedade e não estão.

**Paulo Rabello** – O Brasil está num plano inclinado em relação às expectativas da sociedade. Há até a crença de que somos os mais corruptos do mundo quando, obviamente, não somos.

**Juarez Rizzieri** – Se queremos economia de mercado, por que aceitamos tanta intervenção do setor público nos negócios? Com 40% de governo na economia e investindo só 2%, não há futuro nenhum para este País. Faça-se o que se fizer e estaremos no caminho da autodestruição, sem nem precisarmos da China para nos

liquidar. Pouco importam os motivos, sociais ou não, mas o ônus sobre quem produz é insuportável, contrai a produtividade e se perde a chance de chegar a algum lugar.

A questão chinesa preocupa, realmente, mas há a solução de aumentarmos o grau de integração, abertura mundial e redução do custo Brasil. A abertura é uma forma de acelerar os processos. Temos que nos ajustar ao caminho seguido no mundo. Só poderemos competir se fizermos ajustes de custos, uma vez que não somos fronteira de inovações tecnológicas, como Europa e Estados Unidos, que podem trocar empregos de qualidade inferior por inovações e produtos qualificados.

Só competiremos em condições mais ou menos equivalentes, se o Estado deixar de nos onerar e passar a contribuir, efetivamente, para a elevação da produtividade do trabalho no País. O Simplificando o Brasil contempla essas hipóteses, embora reconheçamos a necessidade - para implementá-lo - de vontade política e fortes pressões externas.

**Eduardo Silva** - Sou engenheiro e acrescento um depoimento em relação às oportunidades de negócios com a China. Em 1979, o escritório de engenharia Figueiredo Ferraz, no qual eu trabalhava à época, foi àquele país oferecer sua experiência e seu trabalho em projetos de grandes estruturas, como barragens. Nada conseguiu, nem mesmo oferecendo os serviços praticamente de graça.

**Dario Miguel Pedro** (diretor da Fecomercio) - O projeto Simplificando o Brasil, da Federação do Comércio, tem todas as condições de resgatar a seriedade, a competência e a eficiência da administração pública. É uma lástima que três em cada quatro municípios brasileiros desrespeitem a destinação original de verbas orçamentárias. A respeito de reforma política, penso que a obrigatoriedade do voto deva ser revista.

**Paulo Rabello** - Pouco ou nada mais precisa ser dito nessas considerações finais. Em nome do Conselho de Planejamento Estratégico, antes de passar a palavra ao presidente Abram Szajman, agradeço a todos os presentes. O tema não está esgotado. A fase política consiste em defender com a mais profunda convicção nossas propostas. Não tenho a certeza de Luís Carlos Mendonça de Barros de que a agenda macro esteja superada.

Ao contrário, boa parte dos nossos problemas microeconômicas resultam dos equívocos palmares no plano macroeconômico - câmbio, juro, excesso de gasto público. Não sei o que sobraria da agenda micro se o governo fosse para o seu devido lugar, mais contido, no papel de ente realmente comprometido com o desenvolvimento do País, e não apenas com o fortalecimento de seu orçamento.

O próximo **Simplificando o Brasil**, dia 28 de junho, tratará do agronegócio, um dos temas mais controvertidos do momento, em razão das dificuldades enfrentadas pelo

setor que, embora cercado por burocratas e sem o apoio de esquemas adequados de logística, produziu nos últimos anos mais de US\$ 100 bilhões de saldo comercial para o País. Senhor presidente, a palavra é sua.

**Abram Szajman** – Agradeço o comparecimento e a valiosa participação neste evento de Francisco da Silva Coelho, João Geraldo Piquet Carneiro e Luís Carlos Mendonça de Barros. Agradeço à Fipe, nas pessoas de Maria Helena Zockun e Juarez Rizzieri, os estudos acadêmicos que tornaram possível a elaboração do Simplificando o Brasil. Agradeço a Paulo Rabello de Castro a competente condução dos trabalhos. E agradeço a presença dos demais participantes deste seminário.

A Federação do Comércio está realmente interessada em mudar este País. Para isso, estamos politicamente mobilizados. Lutamos pela reestruturação de nosso Estado e por uma Constituinte Revisora, porque entendemos que o Brasil precisa ingressar de vez na economia de mercado. Temos outros trabalhos a somar a este. Temos aliados em todas as áreas e círculos sociais. Temos o apoio de vereadores, prefeitos, deputados, senadores e governadores. Enfim, temos força política.