

TCC/UNICAMP

R582p

3574/IE

REBERT DE OLIVEIRA ROCHA



1290003574

Políticas recentes de desenvolvimento econômico no Brasil: as reformas microeconômicas

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Roberto Amitrano

CAMPINAS

Julho de 2008

Agradecimentos

A minha família, pelo apoio e incentivo; a meus amigos da UNICAMP, pelo companheirismo em todos esses anos; e também a todos os professores e funcionários do Instituto de Economia.

Agradeço a especialmente a meu orientador, Prof. Cláudio Amitrano, pelas dicas e comentários fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, e também ao Prof. Célio Hiratuka, por ter participado da banca examinadora.

Resumo

O objetivo desta monografia é estudar as reformas microeconômicas implementadas pelo Governo Federal nos últimos anos como instrumentos de política de desenvolvimento econômico. As reformas microeconômicas são ações destinadas a melhorar o ambiente legal e institucional do mercado de modo a torná-lo mais favorável à prática de negócios privados. Neste trabalho, investiga-se como essas reformas ganharam força no debate econômico nos últimos anos, e também são expostos seus fundamentos teóricos. O capítulo final é destinado a descrever as principais medidas implementadas no Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, reformas microeconômicas, ambiente de negócios.

Sumário

Introdução	5
I - A economia brasileira nas décadas de estagnação	7
Os anos de ajuste: 1979-1984	9
Inflação e planos de estabilização: 1985-1989	11
Abertura econômica e mais inflação: 1990-1994	14
Plano Real e crises internacionais: 1995-1998	15
A nova política econômica e a ascensão das reformas microeconômicas	18
II - Fundamentos teóricos das reformas microeconômicas	20
III - As reformas microeconômicas implementadas no Brasil	24
Mercado de crédito e sistema financeiro	24
1. Consignação em folha de pagamento	
2. Instrumentos de crédito e securitização para o setor imobiliário	
3. Instrumentos de crédito e securitização para o agronegócio	
4. Outros instrumentos de crédito e securitização	
5. Instrumentos para reduzir a assimetria de informações	
Sistema tributário	32
1. Fim da cumulatividade do PIS/COFINS	
2. Desoneração da poupança de longo prazo	
3. Desoneração de novos investimentos	
Mecanismos de resolução de conflitos	36
1. Reforma do Poder Judiciário	
2. Nova Lei de Falências	
Ambiente de negócios e concorrência	40
1. Reforma do sistema de defesa da concorrência	
2. Redução do tempo para abrir e fechar empresas	
Considerações finais	43
Bibliografia	46

Introdução

O baixo dinamismo econômico é causa de inquietação na sociedade brasileira desde o começo da década de 1980, quando cessou meio século de alta performance e começou o caos da "década perdida". Detentor de taxas de crescimento vultosas desde a década de 1930, quando se estabeleceram as bases para o projeto de industrialização, o país chegou ao século XXI fragilizado por anos de estagnação. O que se viu, desde a "crise da dívida", foi hiperinflação, insolvência fiscal do Estado, vulnerabilidade externa e ciclos de *stop and go* insuficientes para elevar o nível de renda da população. A partir de 2004, o Brasil acompanhou a economia mundial e começou a crescer a taxas maiores, embora abaixo do nível dos países em desenvolvimento. Não há certeza, contudo, sobre a consistência desse crescimento, muito dependente do desempenho externo e da elevação dos preços de *commodities* de exportação agrícolas e minerais. Em 2008, o otimismo dos últimos anos dá lugar ao desassossego à medida que se agrava a crise americana e o risco de contágio mostra-se real.

Não é surpresa, portanto, que o estudo do crescimento econômico continue, mais do que nunca, fundamental para a formação de um economista e para todos que se interessem pelos destinos do Brasil. Esta monografia aborda esse tema, ainda que de forma tangencial. Mais especificamente, são examinadas as "reformas microeconômicas" que estruturaram as políticas de desenvolvimento econômico no segundo governo de FHC (1998-2001) e no primeiro mandato de Lula (2002-2006). É importante, porém, distinguir políticas de desenvolvimento de políticas macroeconômicas. As primeiras dizem respeito ao padrão de intervenção do Estado na economia; as outras são o manejo das políticas monetária, fiscal e cambial. Este trabalho é sobre políticas de desenvolvimento.

As reformas microeconômicas têm origem numa concepção liberal de intervenção do Estado na economia. A velha política de participação estatal direta na estrutura produtiva e no sistema financeiro deveria ser abolida e dar lugar a uma ação regulatória favorável aos projetos empresariais. Trata-se de uma política de desenvolvimento econômico minimalista, cujo objetivo seria insuflar os investimentos privados através da melhoria do ambiente de negócios e da expectativa dos agentes quanto ao comportamento da economia no longo prazo. Medidas como criação de agências reguladoras, melhoria do sistema de crédito, incentivo à poupança de longo prazo, diminuição da burocracia, aumento da

eficiência na resolução de conflitos, defesa da concorrência e flexibilização das leis trabalhistas proporcionariam aos empresários maior sensação de segurança econômica e jurídica e estimulariam as decisões de investimentos. A intervenção direta do Estado ficaria restrita ao fornecimento de alguns bens públicos, sobretudo infra-estrutura e educação básica.

* * *

Além desta *Introdução*, a monografia é composta de três capítulos e uma conclusão:

CAPÍTULO I – *A economia brasileira nas décadas de estagnação*. Discorre sobre o comportamento da economia brasileira desde a década de 1970, onde estão as raízes da crise dos anos 80, até o começo do segundo governo FHC, quando se inicia a agenda de reformas microeconômicas. Detalham-se características macroeconômicas e transformações estruturais. O objetivo desse capítulo é investigar como, nas últimas décadas, a evolução histórica da economia brasileira levou a questão das reformas microeconômicas ao centro do debate econômico.

CAPÍTULO II – *Fundamentos teóricos das reformas microeconômicas*. Dedicase à análise das motivações teóricas da política de desenvolvimento econômico dos governos em questão. Começa apontando a diferença entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico, revela como ambos se comunicam e prossegue descrevendo as teorias que guiaram as reformas microeconômicas.

CAPÍTULO III – *As reformas microeconômicas implementadas no Brasil*. De caráter descritivo, lista as medidas institucionais e microeconômicas introduzidas pelos formuladores de política econômica de FHC e Lula.

Por fim, nas *Considerações finais* faz-se um balanço crítico das reformas microeconômicas.

Este trabalho não exigiu pesquisa de campo. A metodologia consistiu, basicamente, na leitura de textos acadêmicos de diferentes correntes de pensamento, tanto teóricos quanto estudos de caso. Também foram analisados documentos editados pelo governo e autoridades, bem como leis propostas ou promulgadas que dizem respeito às políticas de desenvolvimento adotadas no período estudado.

A economia brasileira nas décadas de estagnação

A crise que empurrou o Brasil para quase três décadas de fragilidade econômica tem origem numa combinação de fatores internos e externos. Tudo começou ainda na época do “milagre econômico” (1968-73). Este trouxe consigo um aumento estrutural da dependência externa do país, sobretudo via importações de bens de capital e petróleo, destinados a suprir a demanda de uma economia liderada pelo setor de bens de consumo duráveis. No começo da década de 1970, o crescimento da economia estava diretamente relacionado à sua capacidade de importar¹.

Paralelamente, outro fator atuava para elevar a vulnerabilidade externa da economia brasileira: o endividamento tomado no exterior. O uso de financiamento internacional era um dos pilares do modelo de industrialização por substituição de exportações. Durante os anos de “milagre” essa característica se acentuou. O capital estrangeiro financiara grande parte da prosperidade, e qualquer turbulência externa poderia comprometer a administração do serviço da dívida.

Diante dessa dependência estrutural e financeira da conjuntura internacional, o Brasil chega ao ano de 1974 vulnerável diante do “primeiro choque do petróleo” promovido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Entre 1972 e 1974, o preço do barril subiu US\$ 2,48 para US\$ 11,58. Foi o primeiro golpe sentido pela economia brasileira. A necessidade de importar petróleo rebaixou a capacidade de importação de bens de capital e outros insumos, comprometendo diretamente o modelo de crescimento econômico então vigente. O aumento dos juros e a retração econômica nos países desenvolvidos também fizeram encolher as exportações. A dependência virou restrição externa – e ajustes se faziam necessários.

Pressionado pelas dificuldades que ameaçavam o vigor do crescimento econômico, o governo Geisel lança um conjunto de medidas que visavam eliminar os desequilíbrios da economia brasileira. Em vez de combatê-los com medidas de curto prazo inexoravelmente recessivas, lançou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79). Tratava-se de um

¹ As informações e os dados da primeira parte deste capítulo foram tirados, basicamente, de HERMANN (2004). O livro de CARNEIRO (2002) também foi utilizado como fonte de todo o Capítulo I.

ambicioso programa de investimentos públicos e privados, sobretudo em infra-estrutura, bens de produção, energia e exportação. O objetivo era acabar com os “pontos de estrangulamento” e completar o projeto de industrialização por substituição de importações. Prevvia-se um agravamento dos desequilíbrios no curto prazo, uma vez que a execução do II PND faria aumentar a demanda por bens de capital e insumos importados. Mas a diminuição da dependência externa, através da melhoria da balança comercial, seria a consequência natural no médio prazo. Dizia-se que partir da década de 80 o país superaria suas deficiências estruturais e teria mais autonomia econômica.

As metas de mudanças estruturais do II PND foram, em grande parte, atingidas. Já a partir de 1978 o maior volume e mudanças na pauta de exportações apontavam para essa direção, e em 1981 o déficit na balança comercial foi revertido. Mas o plano teve um alto custo macroeconômico. Desde o início, os principais problemas estavam relacionados ao seu financiamento. Incapaz de suportar os riscos inerentes a projetos de longo prazo, o capital privado nacional era peça descartada. As alternativas eram os recursos do orçamento e o endividamento externo. Os recursos públicos tiveram papel importante, e por meio de linhas especiais de crédito e juros subsidiados do BNDES foram amplamente utilizados para apoiar investimentos privados, mais modestos que os estatais. Os investimentos da administração direta e das empresas estatais, por outro lado, contaram principalmente com fontes de empréstimos do exterior. O governo Geisel aproveitou largamente os “petrodólares” lançados no mercado de crédito internacional pelos países membros da OPEP para financiar o II PND. Em 1979, a dívida externa bruta estava em US\$ 49,9 bilhões, contra US\$ 17,2 em 1974. Um aumento de 190%.

Não durou muito a exuberância do mercado internacional, que soçobrou a partir do “segundo choque do petróleo”, em meados de 1979. Os membros da OPEP passaram a cobrar mais de US\$ 30 dólares o barril, deteriorando fortemente os termos de troca da economia brasileira, cujo coeficiente de importação de petróleo era alto. Receosos de uma escalada da inflação, os países industrializados criaram outro problema para os países endividados: o aumento brutal das taxas básicas de juros. A *prime rate* americana, a mais importante do mundo, quase dobrou entre 1978 e 1981. Além do aumento do custo da dívida externa e dos novos empréstimos, a desaceleração econômica que o choque de juros causou nos países centrais fez decair as exportações brasileiras. Os fluxos de capitais para a periferia se reduziram drasticamente, e a política de compensar déficits em conta-corrente

com superávits na conta-capital não era mais possível. O Brasil passou a ter problemas para fechar o Balanço de Pagamentos. Era o início de uma crise que transformaria completamente o modelo econômico do país nas décadas seguintes.

Os anos de ajuste: 1979-1984

O que se convencionou denominar “crise da dívida” não foi um fenômeno restrito ao Brasil, e se estendeu a outros países subdesenvolvidos acuados por problemas fiscais e pelo alto endividamento externo, como o México. A crise fazia parte de um contexto maior de mudanças no mundo capitalista. Era o momento em que os Estados Unidos começam a sair de uma posição de fragilidade ao adotar a política do dólar forte. Depois de décadas de crescimento econômico baseado em financiamento externo, os países de Terceiro Mundo passaram a transferir recursos para o exterior para pagar as dívidas. A crise e as tentativas de ajuste dos anos 80 comprimiram o crescimento da economia, e o Brasil passou a conviver com desemprego e hiperinflação. Esse período passou a ser conhecido como o da “década perdida”².

Em meados de 1979, após o choque do petróleo e o aumento das taxas de juros nos países desenvolvidos, discutia-se como o Brasil deveria comportar-se diante da nova conjuntura internacional. O desequilíbrio no Balanço de Pagamentos era evidente e medidas rápidas se faziam necessárias para reverter a situação. O ministro Mário Henrique Simonsen, principal formulador da política econômica, defendia um ajuste recessivo que controlasse tanto os desajustes do BP quanto a inflação, que também passou a ser um problema. Essa postura não foi bem recebida pelo empresariado e por setores do governo. Em agosto de 1979, pressões fizeram com que Simonsen fosse substituído por Delfim Netto, que prometia um ajuste não-recessivo, que combinasse medidas de controle fiscal e monetário com ajuste de preços relativos. A idéia era resolver os desequilíbrios externos e fiscais de uma só vez.

O novo ministro considerava que a causa do impasse externo que afetava a economia brasileira era um desajuste de preços relativos que distorcia a distribuição da demanda entre os diferentes setores. Não era um suposto excesso generalizado de demanda que se atacaria. Assim, além de fortalecer o controle monetário promovido por Simonsen, promoveu-se uma desvalorização cambial de 30% nominais, em dezembro de 1979. Algumas medidas de

² As informações e os dados deste tópico foram tirados, basicamente, de HERMANN (2004).

política fiscal também foram tomadas. O objetivo era diminuir o déficit fiscal, que induzia a inflação e fazia aumentar a dívida mobiliária a níveis preocupantes. Para tanto, as tarifas públicas foram corrigidas e o gasto público controlado. O corte de gastos se fez sentir sobretudo nas empresas estatais, porque a administração direta continuou a arcar com diversos subsídios à agricultura e às exportações. Pela primeira vez em muitos anos o volume de investimentos públicos foi reduzido.

O modelo de ajuste não-recessivo implementado não deu muito certo. Apesar do crescimento no biênio 1979-80, garantido por investimentos do II PND que ainda estavam sendo finalizados, as medidas de Delfim Netto agravaram alguns problemas e criaram outros. Em primeiro lugar, houve a aceleração da inflação em virtude da desvalorização cambial e da correção das tarifas públicas. A inflação rapidamente corroía os ganhos obtidos com o ajuste dos preços relativos, enfraquecendo um dos pilares do modelo. Foi nessa época também que se iniciou o processo de indexação geral de contratos e salários que culminaria na “inflação inercial”.

Tampouco o Balanço Pagamentos sofreu algum impacto positivo. A inflação impediu uma desvalorização real do câmbio, apesar da maxidesvalorização de 1979. Refletindo a maturação dos investimentos do II PND, as exportações cresceram, mas não o suficiente para compensar o alto preço do petróleo. Outro problema que acentuou o estrangulamento externo foi o aumento das despesas com os juros da dívida, por causa do aumento dos juros internacionais. Com a conta-corrente pressionada e o superávit da conta-capital insuficiente, o país começou a queimar reservas internacionais. Em 1980, o Brasil perdeu US\$ 5 bilhões em reservas em relação ao ano anterior.

Diante da piora da situação interna e externa, a saída foi apelar para um ajuste francamente recessivo, cujo principal instrumento eram os juros reais elevados. Pretendia-se com isso o desencadeamento de dois efeitos benéficos para o Balanço de Pagamentos. O primeiro seria reduzir o déficit em conta-corrente por meio da queda do consumo interno, desafogando as transações correntes. O outro seria forçar as empresas nacionais a procurar o mercado de crédito internacional em busca de juros menores, o que atrairia capital para financiar o déficit de curto prazo. De fato, os juros altos provocaram a queda rápida da absorção interna e a economia entrou em recessão depois de muitas décadas: no biênio 1981-83 o PIB decresceu, em média, 2.2% ao ano.

A recessão, combinada com os efeitos estruturais do II PND, acabou por reverter o déficit da balança comercial, em 1981. Entretanto, o rombo nas transações correntes continuou a aumentar em razão das despesas com os juros da dívida externa. E, para agravar a escalada dos juros internacionais, o risco atribuído aos países endividados do Terceiro Mundo dificultava a tomada de novos empréstimos. A transferência de recursos ao exterior crescia sem parar. Quando as reservas internacionais chegaram ao nível crítico de US\$ 4 bilhões, o governo obteve um empréstimo de US\$ 4,2 bilhões junto ao FMI, sob a condição de aprofundar o arrocho. Em 1983, Delfim promove uma nova maxidesvalorização cambial de 30%.

A política de intensa restrição fiscal e monetária continuou até o final do governo Figueiredo, em 1985. O déficit público, contudo, resistia a cair. O "efeito Tanzi" e a recessão prejudicavam as receitas do governo. Pelo lado dos gastos, os juros altos e a maxidesvalorização cambial aumentaram o serviço da dívida pública, cada vez mais indexada. Em 1983, a carga tributária foi elevada e os investimentos públicos cortados. Mas de nada adiantou. O déficit e a dívida continuaram a aumentar. Em contrapartida, a política de ajuste da balança comercial produziu melhores resultados. A recessão, a substituição de importações proporcionadas pelo II PND e o crescimento da economia mundial a partir de 1984 fizeram cair as importações e crescer as exportações. Entretanto, o sucesso do ajuste foi prejudicial à absorção interna (consumo, investimentos e importações), já que implicou em crescentes transferências de recursos reais ao exterior, sobretudo paga pagamento do serviço da dívida externa. A dependência estrutural foi, em grande medida, superada, mas a dependência financeira continuou a assombrar a economia brasileira, junto com a inflação persistente.

Inflação e planos de estabilização: 1985-1989

Ao final do governo Figueiredo, o clima na sociedade brasileira era de certo otimismo. O processo de redemocratização caminhava a passos largos, e com ele a esperança de que a democracia resolveria os graves problemas econômicos e sociais do país. Em relação à economia, havia a sensação de que o pior – o estrangulamento externo – já passara, e que o crescimento do biênio 1984-85 era consistente. A inflação crescente, contudo, despertava os piores medos na sociedade e no governo. Em 1985, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) acumulou uma alta de 235%. Formou-se um consenso de que alguma coisa deveria ser feita, abrindo caminho para um intenso debate sobre as causas e as

formas de combater a inflação que contrapôs economistas de diversas correntes. O país entrava na era dos planos de estabilização³.

O primeiro grande plano de estabilização implementado após o regime militar foi o Plano Cruzado, no início de 1986. Os economistas que o formularam partiam da premissa de que a inflação brasileira não era um fenômeno monetário, mas originava-se principalmente na inércia inflacionária decorrente dos mecanismos de indexação – formais e informais – de contratos presentes na economia brasileira. As medidas que compunham o Plano Cruzado eram típicas de um choque heterodoxo: além da mudança do nome da moeda de Cruzeiro para Cruzado, houve congelamento de preços e salários, fixação da taxa de câmbio, desindexação da poupança e dos títulos financeiros do Tesouro, entre outras medidas. Um aspecto importante foi a política salarial. Os salários deveriam ser calculados pela média dos últimos seis meses. Os dissídios passavam a ser anuais, com correção de 60% sobre o aumento do custo de vida. Concedeu-se um abono de 8% para todos os assalariados e 16% para o salário mínimo. Também foi instituído um “gatilho salarial”, que corrigiria automaticamente os salários quando a inflação acumulasse 20%, mas não mais do que isso.

O plano foi um sucesso no início, mas não durou muito tempo. A inflação caiu para próxima de zero e, ao contrário do propagado pelos opositores do plano, a taxa de desemprego diminuiu. Em alguns casos, os salários tiveram aumento acima do abono. Por consequência, desencadeou-se uma explosão de consumo. A demanda, que já estava aquecida, passou a ser pressionada e começou a preocupar. Uma exagerada expansão monetária provocada pelo governo agravou a situação. As taxas de juros se tornaram negativas, e ativos reais e financeiros se valorizaram excessivamente. Alguns problemas também começaram a surgir na área fiscal. O governo perdeu receitas por causa do fim do imposto inflacionário e do congelamento das tarifas públicas e, por outro lado, aumentou seus gastos com os salários do funcionalismo.

Não demorou para que a demanda muito aquecida levasse a economia ao desabastecimento. A defasagem dos preços em relação aos custos retirou do mercado produtos da cesta básica, como leite e carne, além outros produtos, como aço e combustíveis. Logo aparecerem as filas e o uso do ágio. Os economistas do governo

³ As informações e os dados deste tópico foram tirados, basicamente, de CASTRO (2004a).

concordavam com os riscos da demanda excessiva. Mas descongelar era complicado tanto politicamente quanto economicamente. Em julho de 1986, lançou-se um pacote para frear o consumo e financiar investimentos em infra-estrutura e em melhorias sociais, mas nenhum objetivo foi atingido. O desabastecimento e o ágio continuavam a aborrecer a população. Para mitigar a situação, recorreram-se às importações, o que trouxe de volta os velhos problemas na balança comercial. Uma inócua política de minidesvalorizações cambiais foi instituída a fim de se evitar a deterioração das contas externas, mas os desequilíbrios não desapareceram. Em sua última tentativa de salvar o plano, o governo lança, em novembro de 1986, o Cruzado II, um pacote fiscal em que se embutiam ajustes de preços. O objetivo era aumentar a arrecadação do governo e salvar as contas externas, mas o que se viu foi a volta da inflação, que atingiu 16,8% em janeiro de 1987. Em fevereiro, o congelamento foi oficialmente abolido e a moratória da dívida externa decretada. Além de não debelar a inflação, o Plano Cruzado levou o país novamente à insolvência externa.

Houve outras tentativas de estabilização durante o governo Sarney. O Plano Bresser, de junho de 1987, tentou combinar elementos ortodoxos e heterodoxos. Além do congelamento de preços e salários, o governo passou a usar a política fiscal e monetária contra a inflação, pois estava claro que a demanda também era um dos componentes da inflação na época, e não apenas a inércia inflacionária. Além disso, o câmbio não foi congelado. No entanto, esse novo plano de estabilização também não se mostrou uma solução duradoura para a inflação. Apesar de uma queda inicial, a inflação voltou aos patamares anteriores. Um ponto positivo, porém, foi a melhoria das contas externas, em razão da flexibilização do câmbio.

O governo Sarney prosseguiu com a “política de feijão com arroz”, do ministro Máílson da Nóbrega. Ele preconizava um ajuste ortodoxo gradualista, cujo objetivo seria estabilizar a inflação em 15% ao mês e diminuir o déficit público. Essa política também não obteve êxito. A política monetária não pôde ser contracionista, por causa dos altos superávits da balança comercial, e o corte de gastos não foi suficiente para domar a inflação. Em julho de 1988, o índice atingiu 24%. A percepção do caráter inercial da inflação se reforçou.

O governo Sarney teve tempo para mais um plano de estabilização. Foi o Plano Verão, que além de mudar o nome da moeda para Cruzado Novo, também prometia combinar elementos ortodoxos e heterodoxos. A novidade dessa vez foi a extinção de todos

os mecanismos de indexação existentes na economia. Os agentes ficaram sem referências para a coordenação das expectativas, e a inflação explodiu de vez. No final de 1989, o índice de preços chegou a mais de 80% ao mês. Nessa época eram realizadas as eleições diretas para presidente. O desafio de enfrentar a inflação ficou para o próximo governo.

Não foi de todo ruim o desempenho econômico do Brasil na segunda metade da década de 80, apesar da taxa de inflação média de 425% ao ano. A taxa de crescimento média no período foi de 4,3%, e a balança comercial apresentou um comportamento bastante positivo, com superávit médio de 13,5 bilhões durante esses anos. Mas a década de 80 significou algo mais profundo para a economia brasileira: significou o fim do Estado desenvolvimentista. O governo tornou-se um agente financeiramente debilitado, incapaz de liderar grandes projetos de desenvolvimento novamente. Agora seus recursos mal davam para pagar as dívidas e os gastos correntes, e nada sobrava para investir. Nessa época, contudo, a elite política despertou para a necessidade de se montar um conjunto de mecanismos que garantissem um mínimo de proteção social a todos os cidadãos. Esse movimento culminou com a promulgação da Constituição de 1988, uma tentativa de construir um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Mas a insolvência fiscal do setor público colocou tudo a perder. Diante dessa situação, a saída mais atraente tornou-se o liberalismo econômico.

Abertura econômica e mais inflação: 1990-1994

O velho Estado desenvolvimentista agonizava desde o final da década de 70, e a ascensão de Collor, em 1989, foi o marco de sua derrota política e ideológica. O novo presidente, eleito defendendo a integração do Brasil à economia mundial, criticava fortemente o modelo de substituição de importações. Acreditava que o Brasil precisava expor sua economia à concorrência internacional para dar um salto de produtividade e modernizar-se. A partir daí, a economia brasileira transformou-se de maneira profunda, com o protecionismo e os controles cambiais dando vez a políticas de liberalização comercial e financeira. Iniciava-se também o programa de privatizações, que se completaria no final da década de 90. A ordem era abrir a economia a qualquer custo, e empurrar o Brasil para o jogo da globalização⁴.

⁴ As informações e os dados deste tópico foram tirados, basicamente, de CASTRO (2004b).

Apesar do apelo à "modernização", o novo governo começou tendo de enfrentar o velho problema da inflação descontrolada, que já podia ser caracterizada como hiperinflação. A primeira tentativa veio com o Plano Collor I, em março de 1990. Ao contrário do que se poderia esperar de um governo liberal, o plano apresentava fortes elementos heterodoxos. Além de mudar o nome da moeda novamente para Cruzeiro, ele combinava confisco de depósitos à vista das empresas e das famílias, congelamento de preços e salários, câmbio flutuante e aumento da tributação sobre aplicações financeiras. Para defender o confisco da poupança, a medida mais polêmica do plano, os economistas do governo apontavam para o excesso de liquidez na economia. O lado liberal do plano era uma reforma administrativa, pela qual foram fechados inúmeros órgãos e demitidos milhares de funcionários públicos. No campo fiscal, o governo conseguiu um superávit primário de 4,5% do PIB. A inflação, que atingira 81% em março, caiu para 9% em junho.

Mas em janeiro de 1991 a inflação estava em dois dígitos novamente. E, para agravar a situação, o país entrou em grave recessão, desencadeada principalmente pela queda do setor industrial, atingido mortalmente pelo confisco. Um novo conjunto de medidas, o Plano Collor II, foi anunciado, desta vez com ênfase mais gradualista. A forma de tentar o controle da inflação passava por mais aperto fiscal e monetário, junto com ações de modernização do parque industrial e desindexação da economia. Mais uma vez a inflação não cedeu. A população, revoltada com o confisco e com a corrupção, sai às ruas para pedir a saída do presidente. Em outubro de 1992, em meio à inflação e a uma recessão profunda, Collor deixa o governo.

No governo Itamar Franco, entre 1993 e 1994, o Brasil recuperou-se da recessão dos anos anteriores e cresceu, respectivamente, 4,9% e 5,9% ao ano. Esse crescimento foi liderado pela retomada da indústria, que havia sido muito afetada pelo Plano Collor, e pelo bom resultado da agricultura no período. Entretanto, a inflação e as seguidas substituições de ministros da Fazenda deixaram a economia brasileira sem rumo definido. Foi nesse contexto de instabilidade que se arquitetou um novo plano de estabilização, o Plano Real.

Plano Real e crises internacionais: 1995-1998

O primeiro fato relevante sobre o Plano Real é que ele não configurou uma total ruptura com os planos de estabilização implementados até então na economia brasileira. Apesar de ser o único a alcançar algum êxito, o conhecimento teórico e a experiência

histórica acumulados nas tentativas anteriores de conter a inflação foram, de algum modo, utilizados na formulação e execução do Real. Uma das maiores evidências de que a estabilização da economia foi um processo contínuo iniciado na década de 80 foi o reaproveitamento da teoria da inflação inercial, desenvolvida pela primeira vez no Plano Cruzado. Não é mero acaso, portanto, que alguns dos economistas formuladores do Cruzado tenham participado ativamente do Plano Real⁵.

As condições externas eram favoráveis: desde o governo Collor o Brasil acumulara mais de US\$ 40 bilhões em reservas e a liquidez internacional continuava abundante. O plano foi lançado oficialmente em maio de 1993 por Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda. A primeira fase consistia em promover um ajuste fiscal que equilibrasse as contas do governo. Ao contrário do ocorrido no Plano Cruzado, desta vez se considerava que o fator fiscal também era uma das causas da inflação. Para tanto foi introduzido o Plano de Ação Imediata (PAI), um amplo pacote de medidas fiscais. Ele incluía o rearranjo das relações financeiras da União com estados e municípios e da relação do Banco Central com bancos estaduais e federais, além de ações de combate à sonegação. Outro ponto relevante do PAI foi a assinatura de um acordo da dívida externa com o FMI e os bancos credores. Além do PAI, outra importante medida nessa primeira fase do plano foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), cujo objetivo era desvincular algumas receitas do orçamento para minimizar a rigidez dos gastos da União. Apesar de darem fôlego ao governo para iniciar o plano, essas medidas tiveram alcance bastante limitado. O país conviveria com altos déficits públicos durante todo o primeiro mandato de FHC.

Mas dar peso à questão fiscal não significava que a desindexação da economia não estivesse na pauta do Real. A segunda fase do plano cuidava exatamente disso, ou seja, buscava eliminar o componente inercial da inflação brasileira, a chamada “memória inflacionária”. Em vez de apelar para o congelamento de preços, que poderia causar conflitos distributivos, o mecanismo utilizado desta vez foi um padrão estável de valor denominado URV – Unidade Real de Valor, instituída em 1º de março de 1994. Tratava-se de uma quase-moeda com função de unidade de conta e que serviria como referência ao Cruzeiro Real, moeda da época que continuou existindo até 31 de junho como meio de

⁵ As informações e os dados deste tópico foram tirados, basicamente, de CASTRO (2004b) e GIAMBIAGI (2004).

pagamento. Em 1º de julho de 1994, após a maior parte dos preços da economia ter sido convertida para URV, o Real foi introduzido como a nova moeda nacional.

Outros instrumentos de política econômica foram acionados no início do Plano Real para controlar a inflação. Para evitar a repetição do Plano Cruzado, quando a explosão da demanda após o congelamento desequilibrava a economia, os formuladores do Real elevaram as taxas reais de juros e os depósitos compulsórios. Além disso, um mecanismo poderoso – e controverso – foi utilizado para pressionar a queda dos preços: a chamada “âncora cambial”, que fixou a taxa de câmbio do real em relação ao dólar em um nível extremamente valorizado. O objetivo era expor o mercado interno à concorrência de produtos importados barateados pela taxa de câmbio valorizada e por menores barreiras tarifárias. Essa política custaria ao Brasil a desestruturação de setores industriais inteiros nos anos seguintes.

O Plano Real, de fato, provocou uma queda imediata da taxa de inflação. Porém, havia a preocupação, demonstrada pela equipe econômica, de que a estabilidade não estava garantida no médio prazo. Assim, todo o primeiro mandato de FHC acabou direcionado à preservação da estabilidade monetária, mesmo que à custa do setor real da economia. No início de 1995, a crise do México levantou dúvidas sobre a sustentabilidade do regime de câmbio fixo brasileiro, e o Brasil começou a perder reservas. Em abril, o volume estava em US\$ 32 bilhões, contra US\$ 43 bilhões em junho de 1994. Além da deterioração do Balanço de Pagamentos, a demanda superaquecida – apesar do aperto monetário – também alimentava temores de reindexação e volta da inflação. A reação do governo a essa situação foi rápida: desvalorização cambial controlada de 6% e aumento das taxas de juros. A idéia era passar ao mercado a impressão de que o governo estava fortemente comprometido em defender a nova política cambial. Impulsionadas também pela volta da liquidez internacional, as reservas foram recompostas rapidamente e fecharam 1995 em US\$ 52 bilhões. A alta dosagem de ortodoxia monetária voltaria a ser utilizada nas crises internacionais subsequentes.

Nos anos seguintes, a taxa de inflação caiu continuamente. Entretanto, dois problemas macroeconômicos graves surgiram: o déficit fiscal e o desequilíbrio nas contas externas. A situação fiscal crítica derivava de uma combinação de juros altos e política fiscal expansionista, que se alimentavam mutuamente. Já o estrangulamento externo decorria da política cambial. Com a valorização cambial e a queda de barreiras tarifárias, a

partir de 1995 as importações explodiram, sem que houvesse um aumento compensatório das exportações. A indústria nacional não estava preparada para a concorrência internacional. Para compensar o déficit na balança comercial, o país passou a atrair um grande volume de investimento direto estrangeiro e capitais de curto prazo. O efeito sobre as transações correntes, contudo, foi duplamente danoso: além de arcar com o déficit comercial, era preciso transferir ao exterior recursos para o pagamento de juros, lucros e dividendos. Em 1997, o déficit em conta-corrente já era de US\$ 30 bilhões. Paralelamente, a dívida externa líquida também voltou a subir.

Com o passar dos anos, a política econômica montada no tripé cambio fixo valorizado, juros altos e déficits fiscais mostrou-se insustentável. Os passivos externos e as despesas financeiras se acumulavam, deteriorando as contas públicas. A relação dívida/PIB explodiu. O nível de atividade também não ajudava. Esse equilíbrio era frágil, mas podia ser prolongado enquanto o crédito no mercado externo fosse abundante. No entanto, a liquidez internacional não durou para sempre. O Brasil já havia sido afetado pela crise do México, em 1995, e pela crise da Ásia, em 1997. Mas o pior estava por vir na crise da Rússia, em 1998, pouco antes da reeleição de FHC. A moeda brasileira sofreu um virulento ataque especulativo, mas o instrumento tradicionalmente utilizado nessas ocasiões – a alta da taxa de juros – não surtiu efeito desta vez. Pelo contrário, só fez agravar a situação fiscal do governo. Duas semanas antes das eleições presidenciais, em outubro de 1998, a equipe econômica conseguiu um empréstimo de US\$ 42 bilhões junto ao FMI, porque as reservas estavam se esgotando rapidamente. O acordo proporcionou apenas algumas semanas de fôlego e a reeleição tranqüila de FHC. Apesar de o Banco Central tentar defender o regime cambial a qualquer custo, tornou-se evidente que uma desvalorização era necessária. Em janeiro de 1999, após uma tentativa frustrada de desvalorização controlada, o governo deixa o câmbio flutuar. A moeda americana, que no regime de câmbio fixo estava cotada a R\$ 1,20, passa a R\$ 2,00 em menos de dois meses. Nesse ambiente turbulento, uma nova política econômica foi concebida.

A nova política econômica e a ascensão das reformas microeconômicas

Eis que se chega ao momento em que a defesa das reformas microeconômicas ganha força entre a elite político-burocrática do Brasil. Elas alcançaram visibilidade na medida em que a economia brasileira passou por algumas mudanças significativas. A partir de 1999, o Brasil entrou numa nova fase. Abalada pela crise, a política macroeconômica mudou

sensivelmente, e o foco passou a ser a correção dos desequilíbrios acumulados durante o primeiro mandato de FHC. O câmbio fixo, que tantos problemas trouxe para as contas externas do país, foi substituído pelo câmbio flutuante. Como não havia mais a âncora cambial para segurar a inflação, a solução encontrada foi adotar o regime de metas de inflação, experimentado antes com êxito em países como Nova Zelândia e África do Sul. O gerenciamento das contas públicas também sofreu mudanças. Um profundo ajuste fiscal – que incluía ao mesmo tempo corte de despesas e aumento da carga tributária – foi implementado, e o governo passou a acumular superávits primários acima de 4% do PIB ao ano. O resquício da velha política ficou por conta da continuidade da política de juros altos.

A maior virtude da nova política econômica foi proporcionar o ajuste das contas externas brasileiras, uma vez que o câmbio desvalorizado fez aumentar enormemente as exportações. A inflação, monitorada de perto pelo Banco Central, também foi mantida sob controle. O crescimento econômico, porém, continuou pífio. Mas isso não era uma preocupação para a ortodoxia econômica que comandava a economia brasileira e as organizações multilaterais internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Para esses economistas, o importante era a estabilidade e a continuidade da política macroeconômica "virtuosa" representada pelo câmbio flutuante, pelas metas de inflação e pelos superávits primários. No longo prazo, o crescimento seria a consequência natural de uma política econômica que, supostamente, trazia confiança aos investidores. O papel do governo na indução do aumento do produto ficaria por conta de ações restritas e específicas, cujo objetivo seria apenas melhorar o ambiente institucional para a prática dos negócios. Essas ações são nada mais do que as reformas microeconômicas, objeto de estudo desta monografia, cuja teoria e implementação serão tratadas nos próximos capítulos.

Fundamentos teóricos das reformas microeconômicas

Como já se deixou claro, este trabalho é sobre políticas de *desenvolvimento* econômico, e não sobre políticas macroeconômicas. Também não é sobre políticas de *crescimento* econômico, embora desenvolvimento e crescimento estejam relacionados, já que ambas as disciplinas tratam da melhoria das condições econômicas das nações. Entretanto, desde os anos 50 os estudos do desenvolvimento e do crescimento econômico se dissociaram. A teoria do crescimento econômico está mais mais restrita à *magnitude* das variáveis econômicas, como renda e capital físico. Por seu lado, a teoria do desenvolvimento econômico é mais abrangente, levando em conta também os elementos de transformação da estrutura produtiva e institucional das nações ao longo do tempo. Assim, os maiores alvos das políticas de desenvolvimento são os países pobres ou em desenvolvimento, os quais, mais do que crescimento econômico, precisam de transformações estruturais profundas – sobretudo as relacionadas à configuração produtiva e à distribuição de renda.

As análises de teoria do desenvolvimento vão além dos fatores econômicos tradicionais considerados determinantes do crescimento – capital físico e trabalho. Consideram-se também as falhas de mercado, as externalidades, o padrão tecnológico nacional, as preferências intertemporais dos consumidores e outras motivações básicas dos agentes econômicos. Para os teóricos do desenvolvimento, as idiossincrasias históricas e culturais de cada país são importantes. Não se trata de uma teoria unificada. Buscam-se explicações para a diversidade de experiências de crescimento nos diferentes países, tanto os desenvolvidos quanto os que não atingiram ainda um nível de desenvolvimento aceitável. A experiência de um país é relevante para os outros, mas as especificidades locais precisam ser respeitadas.

No entanto, isso não significa que as teorias do desenvolvimento e do crescimento não se comuniquem. As reformas microeconômicas aplicadas no Brasil foram formuladas por estrategistas inspirados, de algum modo, tanto em teorias neoclássicas do desenvolvimento quanto do crescimento econômico. Essas teorias sugerem que o governo não deve intervir diretamente na economia, pois o livre mercado seria o melhor caminho para um país atingir um alto desenvolvimento. A competição e a liberdade econômica –

com flexibilidade de preços e salários – incentivariam a alocação eficiente dos recursos e maximizariam os ganhos coletivos. Ao governo caberiam apenas ações voltadas para a promoção do livre mercado e, quando necessário, o fornecimento de alguns bens públicos que o mercado não consegue viabilizar plenamente, como infra-estrutura e educação básica.

As origens da teoria neoclássica do crescimento econômico remetem ao modelo de Solow-Swan, publicado ainda na década de 50. Esse modelo parte de duas premissas básicas: os países utilizam seus recursos de forma eficiente e os fatores capital e trabalho apresentam retornos decrescentes. A partir delas, chegam-se a três conclusões: em primeiro lugar, o aumento relativo de capital em relação ao trabalho favorece o crescimento, porque um volume maior de capital aumenta a produtividade dos trabalhadores. Segundo, países pobres, com menos capital *per capita*, crescem de maneira mais rápida, pois cada aumento de capital produz um retorno maior do que em países ricos, com alto volume de capital. Por fim, em virtude do retorno decrescente do capital, a economia de um país pode chegar a um “estado estacionário” e não crescer mais com aumento de capital e mão-de-obra. O modelo indica que os países podem superar esse limite criando novas tecnologias, ou seja, inventando maneiras de produzir com menos recursos e, conseqüentemente, aumentando o nível de capital do estado estacionário. Porém, a tecnologia é uma variável exógena nesse modelo. Segundo Burda e Wyplosz⁶,

no modelo de Solow, o crescimento populacional e a acumulação de capital não podem sustentar o crescimento econômico por si só, porque tanto a mão-de-obra quanto o capital estão sujeitos a retornos marginais decrescentes. O progresso tecnológico é o motor do crescimento porque se pressupõe que nunca se esgota: aumenta de maneira exógena, independentemente do que possa acontecer (pág. 344).

Essa teoria sobreviveu até os anos 80, quando o interesse pela teoria do crescimento econômico entre economistas neoclássicos ressurgiu, culminando num modelo no qual a tecnologia é endógena – o Modelo de Crescimento Endógeno. O esforço foi no sentido de buscar os fundamentos microeconômicos de um modelo macroeconômico de crescimento. Robert Lucas pesquisou o que poderia ser um novo fator de produção, o chamado “capital humano” – o estoque de conhecimento dos agentes econômicos. Outra contribuição veio com Paul Romer, que introduziu a premissa de rendimentos crescentes do capital. Por esse modelo, o crescimento é considerado produto de forças econômicas endógenas aos

⁶ BURDA e WYPLOSZ (2005)

mercados, e não de inovações tecnológicas sobre as quais o mercado não tem controle. Pelo contrário, a economia pode crescer ininterruptamente a partir de suas próprias forças internas. De acordo com Burda e Wyplosz,

na ausência de retornos decrescentes de capital, as políticas que aceleram o crescimento endógeno tornam-se viáveis, porque esses efeitos são permanentes. Entre outras coisas, pode ser bastante proveitoso subsidiar a educação, a pesquisa e o desenvolvimento, outras atividades inovadoras e até mesmo certos tipos de gastos de investimentos (pág. 50).

Essa nova teoria do crescimento mudou o enfoque das políticas de desenvolvimento de países do mundo todo, como o Brasil. Em vez de buscar apenas o aumento do capital físico, os *policy makers* ligados a essa linha de pensamento começaram a considerar outros fatores. Além da importância dada às inovações tecnológicas endógenas, o capital humano e os arranjos institucionais também passaram a ser considerados fundamentais para induzir o desenvolvimento. As reformas microeconômicas fazem parte dessa estratégia de desenvolvimento. Como se verá no próximo capítulo, a maioria delas está relacionada à inovação tecnológica, à educação (para qualificar o capital humano) e à melhoria do ambiente institucional para a prática econômica. As melhores instituições, para esses economistas, são aquelas que garantem a concorrência, o livre-mercado e os direitos de propriedade.

Os modelos de crescimento econômico são importantes para iluminar algumas questões e abrir novas frentes de pesquisa para a teoria do desenvolvimento econômico. Porém, os formuladores desse tipo de política também confiam muito em análises empíricas sobre os fatores determinantes do desenvolvimento. Sobretudo a partir da década de 80, bases de dados bastante amplas sobre o desenvolvimento de dezenas de países tornaram-se disponíveis, facilitando a gestação de trabalhos comparativos. Com base nessas informações, seria possível identificar os fatores mais correlacionados com as diferenças de níveis de desenvolvimento entre os países. Uma das principais conclusões desses estudos empíricos ressalta a importância das instituições para o desenvolvimento. Segundo um documento lançado em 2004 pelo Governo Federal⁷ em defesa das reformas microeconômicas,

um dos temas dominantes nos trabalhos recentes sobre desenvolvimento econômico é a ênfase na importância do desenho institucional e legal tanto para o adequado funcionamento dos

⁷ MINISTÉRIO DA FAZENDA (2004)

mercados quanto das políticas públicas. Instituições – privadas ou públicas – funcionam adequadamente caso o benefício privado de quem toma as decisões – e delas se beneficia – sejam consoantes aos benefícios sociais. Em muitos casos, regras simples que garantam o cumprimento de contratos, reduzindo a possibilidade de manipulação e a assimetria de informações, permitem o funcionamento adequado dos mercados. Em outros casos, entretanto, há a necessidade de desenhos institucionais e legais sofisticados, como no caso das atividades bancárias e de seguros e dos setores que apresentam significativas economias de escala – como transmissão de energia elétrica –, o que leva ao desenho de agências regulatórias. O desenho dessas instituições envolve diversas dificuldades técnicas, tanto para garantir o adequado funcionamento desses mercados, quanto para garantir os corretos incentivos à execução das políticas públicas (págs. 6 e 7).

Quando se pergunta quais as políticas públicas mais adequadas para atingir o desenvolvimento sustentado, responde-se que

a evidência empírica hoje disponível indica que os ciclos mais longos de crescimento econômico em geral são decorrentes de aumentos iniciais da eficiência econômica, muitas vezes consequência de reformas institucionais, que resultam em aumentos da produtividade total dos fatores, da renda e da taxa de retorno das decisões de investimento, induzindo, posteriormente, aumentos na taxa de investimento na economia. Essa caracterização é consistente com a evidência empírica recente, que indica a causalidade da taxa de crescimento econômico e da produtividade total dos fatores para a taxa de investimento, desencadeando o círculo virtuoso de crescimento econômico (pág. 7).

É este o espírito das reformas microeconômicas: medidas destinadas à melhoria do arcabouço legal e institucional do país e políticas públicas focadas na melhoria do capital humano e no avanço tecnológico. Nada muito intervencionista, nada muito estatizante. Não se trata, porém, de um liberalismo radical, no qual qualquer ação do Estado, por menor que seja, é rechaçada. Mas tampouco tem a ver com o Estado indutor do crescimento econômico e provedor de uma rede de assistência social universalista. Isso ficará claro no próximo capítulo, com o detalhamento de algumas medidas adotadas no Brasil.

CAPÍTULO III

As reformas microeconômicas implementadas no Brasil

O objetivo deste capítulo é explicar as razões e descrever as principais medidas institucionais e microeconômicas implementadas pelo Governo Federal nos últimos anos. Sem ser exaustivo, serão listadas ações em cinco grandes áreas: mercado de crédito e sistema financeiro, sistema tributário, sistema de resolução de conflitos e ambiente de negócios. Este capítulo – todos os dados e informações – foi inteiramente baseado em um documento publicado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, em 2004, em defesa das reformas microeconômicas⁸.

Mercado de crédito e sistema financeiro

A função principal do mercado de crédito é servir como um canal de transmissão dos fluxos de poupança para o financiamento dos investimentos produtivos. No Brasil, os volumes emprestados são considerados baixos: o crédito bancário concedido pelo setor privado gira em torno dos 25% do PIB, contra uma média de 70% nos países desenvolvidos. Mesmo países em desenvolvimento apresentam um volume de empréstimo maior. A taxa de empréstimo no Chile é de aproximadamente 54% do PIB. Esse nanismo decorre de vários fatores: incertezas suscitadas pelos desequilíbrios macroeconômicos; problemas institucionais e de segurança jurídica das operações; elevados índices de inadimplência; dificuldades existentes em executar as garantias; e preferência para aplicação de recursos em títulos públicos, que oferecem alta liquidez, baixo risco e elevada rentabilidade, canalizando a poupança privada para o financiamento do setor público. Além do baixo volume, esses problemas induzem o aumento dos *spreads* cobrados pelos bancos, fazendo com que as altas taxas de juros reduzam ainda mais os recursos destinados ao financiamento de investimentos produtivos.

Em sua defesa das reformas microeconômicas, o governo dá um peso importante à questão das garantias. Os processos de execução de garantias e ressarcimento de dívidas são considerados longos e onerosos, e há muita incerteza se as dívidas serão ou não pagas. Segundo o documento,

⁸ MINISTÉRIO DA FAZENDA (2004)

o processo de cobrança de dívida no Brasil, muitas vezes, é usado não como um meio de questionamento de direitos, mas como um instrumento de procrastinação do cumprimento de obrigações. Naturalmente, os maus pagadores representam uma parcela menor do universo dos mutuários. Contudo, na ausência de informações que permitam, antes da concessão de crédito, diferenciar os bons dos maus pagadores, os primeiros acabam sendo penalizados, problema que é conhecido na literatura econômica como ‘seleção adversa’. A existência de seleção adversa leva invariavelmente à perda de bem-estar por parte dos agentes com menor risco. Dessa forma, os indivíduos que cumprem suas obrigações acabam arcando com os custos decorrentes daqueles que não a cumprem. Em alguns casos, inclusive, a existência de seleção adversa leva à saída do mercado por parte dos agentes com menor risco, ao aumento das taxas de juros de mercado e ao racionamento de crédito (pág. 26).

Além disso, é citado um estudo⁹ em que se afirma que, numa amostra de 190 países, as economias mais pobres tendem a apresentar maior formalismo nos processos judiciais relacionados a execuções de garantias. Nesses países, os processos são mais lentos e custosos, e fica evidente que o elevado nível de formalismo se relaciona com a péssima qualidade dos serviços jurídicos.

Desse modo, o papel do governo seria aplicar medidas e reformas que *“melhorem a segurança, previsibilidade e eficiência do arcabouço jurídico-institucional, permitindo que o mercado de crédito no Brasil passe a cumprir de forma mais eficiente sua função de canal de transmissão da poupança para os investimentos produtivos, aumentando a taxa de crescimento potencial da nossa economia”* (pág. 27). Essas medidas são detalhadas a seguir.

1. Consignação em folha de pagamento

Instituído como lei em 2003, esse instrumento de crédito permite aos empregados da iniciativa privada e aos aposentados e pensionistas do INSS a tomada de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil junto às instituições financeiras. As parcelas são descontadas diretamente na folha de pagamento pelo empregador, que fica encarregado de transferir os recursos à instituição credora. Esse artifício, contudo, não implica em novas fontes de recursos. É apenas uma nova modalidade de empréstimo pessoal, mas com risco de inadimplência muito baixo. Como o alto risco de inadimplência – seja por falta de capacidade de pagamento ou pela baixa prioridade que o devedor

⁹ Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2002). *The Regulation of Entry*. In: “Quarterly Journal of Economics”, vol. 117, págs. 1-37.

dispensa a esse tipo de dívida – é uma das principais causas do encarecimento e escassez da oferta de crédito, a consignação em folha de pagamento é considerada um importante instrumento para baratear e expandir os empréstimos pessoais. Além disso, também pode minimizar problemas de assimetria de informações – já que o credor passa a ter informações mais precisas sobre o mutuário – e reduzir os custos de administração, pois funções como a cobrança e a emissão de carnês passam a ser desempenhadas pelos empregadores.

De fato, os números mostram que o uso da consignação em folha de pagamento fez diminuir os *spreads* cobrados pelos bancos e aumentar o volume de empréstimos pessoais no Brasil. Estima-se que o montante emprestado em todo o Sistema Financeiro Nacional por meio da consignação atualmente ultrapasse R\$ 15 bilhões, representando 40% das operações de crédito pessoal. Em 2007, a taxa mensal média dessas operações (2,8%) ficou bem abaixo das demais modalidades de crédito pessoal (4,7%) e das operações de cheque especial (7,6%). Alguns mutuários aproveitam para tomar empréstimos consignados a fim de pagar dívidas com cheque especial e outros tipos de passivos.

2. Instrumentos de crédito e securitização para o setor imobiliário

O setor imobiliário é um dos mais importantes para a economia brasileira, dado o efeito que provoca sobre a demanda – e a conseqüente geração de empregos – e sua importância social, na medida em que seu crescimento ajuda a reduzir o déficit habitacional brasileiro. Contudo, a construção civil sofreu retração média de 1,4% entre 1998 e 2002, prejudicando o desempenho do PIB brasileiro como um todo no período. Em 2003, ainda sob o impacto das incertezas que permearam o cenário macroeconômico de 2002, o setor registrou queda de 5,2%. Uma das principais causas disso foi o baixo volume de crédito imobiliário disponível na economia, de aproximadamente 6,1% em 2003. Preocupado em dar dinamismo ao setor, o governo promulgou a Lei 10.931, em 2004, pela qual procurou desenvolver e aprimorar os instrumentos de financiamento e securitização no ramo imobiliário.

A forte retração do crédito do setor verificada desde o começo dos anos 90 originou-se de mecanismos de financiamento inadequados e da adoção de planos econômicos e mudanças legais que resultaram em desequilíbrios nos contratos de financiamentos habitacionais. Esse quadro agravou-se em razão da elevação do nível de inadimplência das

carteiras, da interrupção dos fluxos de pagamento em função de inúmeras ações na Justiça e também por causa das dificuldades na execução das garantias relacionadas aos financiamentos. O objetivo das reformas microeconômicas aplicadas no setor seria estimular o desenvolvimento do financiamento privado da construção civil por meio da introdução e aperfeiçoamento de instrumentos de crédito e securitização, aumentar a segurança jurídica para mutuários e financiadores, além de instituir um regime tributário mais eficiente e uma fiscalização mais precisa dos recursos.

São vários os instrumentos práticos criados pelo governo para fomentar a habitação por meio da expansão do crédito. Um deles é o **Patrimônio de Afetação de Incorporações Imobiliárias**, uma figura jurídica aplicável a incorporações imobiliárias cujo objetivo é separar o patrimônio de uma determinada incorporação dos demais bens da incorporadora. Assim, ficam protegidos tanto os compradores quanto os financiadores dos empreendimentos imobiliários em construção. Pretende-se com essa lei melhorar o nível de governança dos novos empreendimentos, aprimorando a fiscalização do patrimônio em jogo e viabilizando a continuidade da obra em caso de falência da incorporadora. Os compradores podem agora verificar a regularidade financeira e tributária ao longo da execução da obra, cuja contabilidade tornou-se separada. A decisão pela continuidade da obra em caso de falência da incorporadora passou a contar com as necessárias garantias jurídicas, uma vez que algum eventual débito fiscal de responsabilidade dos compradores fica restrito às obrigações do próprio patrimônio afetado. Essa nova metodologia pretende, sobretudo, atrair novos recursos para financiar o setor, principalmente por parte das instituições financeiras. Estas também passarão a ter informações mais precisas dos projetos financiados e, em caso de falência da incorporadora, terão melhores condições para recuperar os recursos emprestados.

Outro instrumento empregado são os **Títulos de Securitização de Créditos do Setor Imobiliário**. Instituídos em 1997 junto com o Sistema Financeiro Imobiliário, foram regulamentados em 2004, no contexto das reformas microeconômicas. Os dois títulos criados são a **Cédula de Crédito Imobiliário (CCI)** e a **Letra de Crédito Imobiliário (LCI)**. A CCI é um instrumento emitido no ato da concessão de um financiamento imobiliário a fim de representar a propriedade do crédito oriundo dessa operação específica. No caso de representar o crédito de uma operação com garantia real, a Cédula fica registrada juntamente com o imóvel financiado no cartório de imóveis, e seus direitos

podem ser objeto de negociação e securitização, sem que seja necessário o assentimento dos devedores ou o registro em cartório. Além disso, por ser um título executivo extrajudicial, o processo de cobrança e execução de garantia do crédito representado por uma CCI é menos custoso. Já a LCI, por sua vez, é um título de emissão privativa das instituições financeiras e são lastreados em créditos imobiliários garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária que o emissor da Letra mantém em sua carteira. Esses dois instrumentos ampliam os meios de financiamento do setor imobiliário, uma vez que permitem a fácil emissão e negociação dos direitos creditórios decorrentes de operações de financiamento.

As reformas microeconômicas para melhorar o financiamento do setor imobiliário abrangem ainda outras medidas, como a **Carta Garantia** para a recompra de Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), dando mais segurança aos portadores de CRI (um instrumento de securitização criado em 1997). Por fim, também houve a permissão para a concessão de liminar autorizando depósito judicial apenas de valores considerados controversos, mantendo o pagamento das demais obrigações e evitando prejudicar o fluxo de pagamentos do empreendimento. Em 2004, o setor de construção civil expandiu 5,2%, mantendo um forte ritmo de crescimento desde então.

3. Instrumentos de crédito e securitização para o agronegócio

O agronegócio é outro setor vital para a economia brasileira. Desde o começo da década de 90, o PIB agrícola vem se expandindo em ritmo bem mais elevado que o PIB brasileiro como um todo. A causa principal são os ganhos de produtividade verificados nesse período: entre 1992 e 2004, a produção de grãos expandiu 110%, contra um aumento de apenas 16% da área cultivada, mostrando que o avanço tecnológico foi extraordinário no meio rural. O agronegócio é muito importante para a sustentação das contas externas brasileiras, em razão do saldo da balança comercial de mais de US\$ 35 bilhões. O potencial de crescimento do agronegócio brasileiro ainda é muito grande. Há perspectivas de expansão dos mercados interno e externo, sobretudo na Ásia, e o país possui cerca de 106 milhões de hectares não explorados. O Brasil é uma das últimas fronteiras agrícolas do mundo.

O agronegócio brasileiro vem se modernizando também em suas formas de financiamento e gerenciamento de risco. As negociações agropecuárias na Bolsa de

Mercadorias & Futuros tem mostrado contínua expansão, embora representem ainda apenas 10% da produção bruta agropecuária. Está disponível no mercado um conjunto de títulos emitidos por agricultores com características distintas de vencimento, garantias e formas de negociação. Embora não viabilizem uma ampla captação de poupança do público em geral, revelam o movimento de integração da agricultura ao mercado financeiro. Um exemplo é a expansão da Cédula de Produto Agropecuário (CPR), cujo valor é avalizado pelo Banco do Brasil. Porém, a necessidade de crédito para capital de giro de uma safra brasileira representa um montante em torno de R\$ 118 bilhões, do qual as fontes oficiais têm suprido somente cerca de 1/3, à taxa de juros de 8,75% ao ano. A grande maioria dos recursos, portanto, tem sido financiada diretamente por agroindústrias, *tradings* e recursos próprios dos agricultores, a um custo relativamente mais elevado.

A continuidade do crescimento do agronegócio brasileiro depende de uma oferta estável e barata de crédito. O objetivo das reformas microeconômicas para o setor é viabilizar essa condição, contribuindo para que o agronegócio, modernizado e profissionalizado, consiga captar recursos junto ao investidor privado para se financiar. Para o financiamento privado da fase de produção, criaram-se três títulos: o **Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA)**, emitido por cooperativas de produtores rurais e outras entidades que pratiquem o comércio, o beneficiamento ou a industrialização de produtos e insumos agropecuários, ou ainda produzam máquinas e implementos ligados à atividade; a **Letra de Crédito do Agronegócio (LCA)**, emitido por instituições financeiras; e o **Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA)**, emitido por companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio. Com esses três títulos, pretende-se tornar o mercado de capitais uma alternativa acessível para financiar o agronegócio, aumentando a liquidez em toda a cadeia produtiva, com pulverização do risco para o investidor e diminuição do custo do crédito para o produtor.

Para a fase de comercialização, foram lançados o **Certificado de Depósito (CDA)** e o **Warrant Agropecuário (WA)**. O CDA é um título de crédito que expressa a promessa de entrega de produtos agropecuários depositados em armazéns certificados em conformidade com a nova Lei de Armazenagem. Ele circula sem documentos fiscais, sofrendo incidência de impostos somente na última etapa da comercialização, e não em todas elas. Já o WA é um título que garante o direito de penhora sobre o produto descrito no CDA correspondente. O objetivo desses títulos é fazer com que os armazéns participem como

agentes ativos da comercialização de produtos agrícolas, além de atrair mais investidores e ampliar a liquidez do setor.

Além de ações para fomentar o financiamento, o agronegócio passou a contar também com mecanismos de redução do risco associado a oscilações de preços dos produtos agrícolas. O **Contrato de Opção Privado** pretende ser uma alternativa aos contratos de opção de venda lançados pelo Governo Federal, pelos quais os agricultores pagam um prêmio para fixar o preço de venda de sua produção em determinado patamar. O objetivo agora é incentivar também o lançamento pelo setor privado de contratos de opção de venda de produtos agrícolas, aumentando a eficiência da fase de comercialização. O desenvolvimento da indústria de opções agrícolas no país reveste o agronegócio de instrumentos de gerenciamento de risco contra variações de preços, o que é fundamental para a atividade rural. A meta é contribuir para estabilizar a renda dos produtores rurais, oferecendo-lhes as condições necessárias para buscar alternativas privadas de financiamento.

As reformas microeconômicas para o setor agrícola incluem também o incentivo ao uso de mecanismos de **Seguro Rural**, dos quais depende o sucesso dos novos instrumentos de financiamento do agronegócio. O nível de risco da atividade agrícola é elevado, sobretudo por causa de eventos climáticos inesperados, como secas, geadas e chuvas em excesso. O produtor acaba lançado a um ciclo vicioso de renegociações de dívidas, comprometendo seu patrimônio e incapacitando-o a fazer novos investimentos. O seguro evita esse tipo de dano, reduzindo a exposição do agricultor ao risco e dando-lhe maior previsibilidade financeira. Além disso, a análise de risco no processo de subscrição do seguro possibilita uma melhor orientação dos agricultores quanto às técnicas utilizadas e às áreas de plantio adequadas às culturas, levando-os ao aperfeiçoamento no uso de tecnologias, cujo efeito será a redução de custos combinada à maior produtividade.

4. Outros instrumentos de crédito e securitização

A estratégia de ampliar o crédito e a securitização no Brasil prossegue com a criação da **Cédula de Crédito Bancário (CCB)**, cuja lei foi regulamentada em 2004. Trata-se de um título representativo do crédito bancário. A emissão é do próprio tomador do crédito em favor da instituição financeira que concede o empréstimo. São vários os benefícios trazidos por esse instrumento. O aumento da segurança jurídica das operações reduz o risco da

carteira de crédito do banco e diminui o custo de execução judicial. O custo de oportunidade na concessão do crédito também se torna mais baixo, uma vez que o banco tem mais facilidade para negociar o crédito no mercado secundário. O resultado é uma expansão do volume de crédito, com menores custos e riscos. A mesma lei que criou a CCB instituiu também o **Certificado de Cédulas de Créditos Bancários (CCCB)**, instrumento para facilitar o processo de securitização através do agrupamento de várias CCBs.

5. Instrumentos para reduzir a assimetria de informações

A presença de assimetria de informações é um dos principais obstáculos à atividade bancária. Ela se traduz, sobretudo, na dificuldade dos bancos em identificar os riscos de inadimplência e quebra de contratos. Esse problema surge da incapacidade das instituições financeiras de estimar com precisão a probabilidade de os outros agentes envolvidos nas operações cumprirem os compromissos assumidos. Quanto maiores e melhores as informações disponíveis sobre os agentes envolvidos, melhores as condições para a correta avaliação do risco de cada operação. Com isso, as instituições financeiras terão maior propensão a emprestar a custos menores e volumes maiores, enquanto todos os agentes econômicos terão condições de realizar melhores negócios.

As reformas microeconômicas abrangem medidas para reduzir a assimetria de informações no sistema financeiro. O objetivo é mitigar a seleção adversa e risco moral presentes nas operações de crédito. O primeiro problema ocorre quando o emprestador não possui informações claras sobre os tomadores de empréstimos, aumentando a taxa de juros para todos ou simplesmente racionando o crédito linearmente. Já o problema do risco moral se dá quando a instituição financeira não possui meios de acompanhar o comportamento dos clientes após a concessão do empréstimo, não sabendo se ele está realmente se esforçando para quitar a dívida. Se o banco tivesse acesso a essas informações, poderia tomar medidas para evitar o calote de um cliente específico, e não aumentar os juros para todos e racionar o crédito.

O Brasil possui, há mais de 40 anos, diversos bancos de dados de proteção ao crédito, mas todos eles têm em comum a disponibilização apenas de informações negativas sobre os consumidores, como inadimplência e calotes. O objetivo é alertar outras instituições para os maus pagadores e incentivar o pagamento em dia das obrigações. Entretanto, isso não é suficiente para diminuir o problema da assimetria de informações. A falta de maiores

informações sobre o histórico dos consumidores faz com que os bons pagadores não sejam recompensados, prejudicando principalmente as famílias de baixa renda. Para isso, foram criados, no contexto das reformas microeconômicas, dois novos instrumentos para aprimorar o sistema de proteção ao crédito: o **Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR)** e a regulamentação da atividade de **Bancos de Dados Privados de Proteção ao Crédito**. O SCR é um banco de dados que armazena informações sobre as operações de crédito realizadas pelas instituições financeiras. Trata-se de uma importante ferramenta de avaliação do risco no sistema financeiro, e tem o objetivo tanto de auxiliar o Banco Central na tarefa de supervisão bancária quanto fornecer informações sobre clientes às instituições financeiras. Por sua vez, a regulamentação dos bancos de dados privados tem por meta disseminar seu uso responsável, ajudando as instituições financeiras a avaliar o risco de maneira eficiente – inclusive utilizando informações positivas sobre o cliente – e ao mesmo tempo garantindo o direito do cidadão à privacidade.

Sistema tributário

O sistema tributário também foi colocado na pauta dos formuladores das reformas microeconômicas. A estrutura tributária da economia tem excepcional importância como instrumento de política econômica e social no médio e longo prazo. Os tributos são importantes ferramentas de incentivo dos agentes, influenciando suas decisões de consumo, poupança, investimento e produção. Eles condicionam, portanto, a dinâmica de crescimento do país e o bem-estar de sua população. Além disso, os tributos representam importante mecanismo de redistribuição de renda, ao servir de fonte financeira para os gastos públicos na área social. O objetivo das reformas microeconômicas na área é corrigir distorções – sobretudo as que implicam regressividade da carga tributária e oneram o investimento – e aumentar a eficiência da arrecadação.

1. Fim da cumulatividade do PIS/COFINS

A mudança do regime cumulativo do **Programa de Integração Social (PIS)** e da **Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)** caracterizou uma das principais mudanças na área tributária. O PIS/COFINS eram tributos tipicamente cumulativos, pois a base de cálculo era o faturamento das empresas. Nessa base se incluíam despesas com aquisição de bens e serviços intermediários, que, por sua vez, já incorporavam a mesma contribuição paga em estágios anteriores da cadeia de produção. A

cumulatividade desse dois tributos causava distorções de preços relativos, reduzia a competitividade da produção nacional no mercado externo e incentivava a criação de estruturas industriais verticalizadas. Algumas empresas produziam seus próprios insumos apenas para reduzir a carga tributária, o que representava alocação ineficiente dos recursos e redução da produtividade da economia brasileira.

As reformas implementadas na legislação do PIS/COFINS minimizaram essas distorções. Converteu-se a maioria dos setores para o regime não-cumulativo, incentivando uma organização mais eficiente das empresas. Elas passaram a ter estímulos para se especializarem nas etapas do processo de produção em que são melhores e têm vocação, adquirindo insumos e componentes de outras empresas especializadas, sem que os impostos cumulativos onerem o processo produtivo. A nova PIS/COFINS é, assim, um importante fator de indução do setor industrial, abrindo caminho para importantes ganhos de eficiência econômica. Com a reforma, os gastos com insumos, energia elétrica, materiais, despesas financeiras e depreciação passaram a ser dedutíveis da base de cálculo do tributo. Isso significa que, mesmo com uma alíquota de 7,6%, as indústrias pagam menos PIS/COFINS do que anteriormente, quando a alíquota era de 3%, porém cumulativa. Também se favoreceu o setor de serviços para empresas, inclusive os de ponta, como *softwares* gerenciais e financeiros, uma vez que, nesse caso, a PIS/COFINS paga é dedutível.

2. Desoneração da poupança de longo prazo

Outras importantes ações relacionadas à tributação dizem respeito à desoneração da poupança de longo prazo. O objetivo é incentivar a concessão de crédito a prazos mais longos, para que projetos que demandem grande volume de capital e prolongados prazos de maturação possam ser financiados a contento. A formação de poupança de longo prazo é fundamental para o crescimento sustentado da economia, com impacto positivo sobre o nível de emprego e renda. A poupança alongada é benéfica também para a dívida pública. O maior prazo tende a deixá-la menos vulnerável, provocando a redução dos juros. Segundo o documento do Ministério da Fazenda,

o Brasil apresenta uma baixa participação do crédito privado como proporção da renda nacional quando comparado aos demais países emergentes. Paralelamente, a tributação incidente sobre as transações financeiras cria o que é chamado em teoria econômica como 'perdas de peso morto', já que desincentiva a busca por uma alocação eficiente de recursos e reduz a competitividade dentro do mercado de aplicações financeiras. Este reduzido volume de crédito

tem impactos negativos sobre o bem-estar das famílias, tanto diretamente, ao elevar o custo do acesso ao crédito para consumo, quanto indiretamente, ao elevar o custo do investimento. Já o desestímulo a mudanças na alocação de recursos reduz a eficiência na escolha de portfólio e, conseqüentemente, a sua canalização para os investimentos (pág. 55).

Uma ação importante nessa direção foi a criação da **Conta-investimento**. A incidência de tributação sobre movimentações financeiras restringe as mudanças de posições por parte dos investidores. Isso reduz a taxa de retorno privada e a eficiência do sistema financeiro como um todo, prejudicando a concorrência entre os gestores de recursos e entre os diferentes produtos financeiros. O objetivo da criação da conta-investimento é permitir que os recursos financeiros sejam tributados apenas no momento da movimentação da conta corrente para a conta-investimento. Dessa maneira, reduz-se o custo da mudança entre aplicações financeiras, já que movimentações futuras podem ser feitas através da conta-investimento, ficando livres da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação (CPMF, agora extinta) ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira. Na prática, a conta-investimento estendeu aos pequenos investidores um direito que era exclusivo de grandes investidores, que tinham acesso a fundos de investimentos já livres de tributação.

As ações tributárias de incentivo à poupança de longo prazo prosseguem com o **Novo Regime de Tributação de Renda Fixa e Variável**. Introduziu-se a tributação decrescente nos fundos de investimento e nos ativos de renda fixa de acordo com o prazo dos recursos. A alíquota de imposto de renda de 20% foi substituída por uma regra de tributação decrescente, com uma alíquota de 22,5% para aplicações de até 6 meses, 20% para aplicações de 6 meses a 12 meses, 17,5% para aplicações de 12 meses a 24 meses e 15% para aplicações acima de 24 meses. Outro ganho para os fundos de investimento é a definição de que a cobrança do chamado “come-cotas” passa a ser feita pela menor alíquota fixada (15%), beneficiando o poupador que mantiver seus recursos por prazos mais longos. A diferença de tributação, se houver, será cobrada apenas no momento do resgate. No caso de investimentos em ações, seja diretamente ou por intermédio de fundos de investimentos, a alíquota de imposto de renda foi reduzida para 15%. E, para incentivar a participação de pequenos investidores, o limite de isenção mensal para operações realizadas em bolsas de valores foi elevado de R\$ 4.143,00 para R\$ 20.000,00.

O governo instituiu também um **Novo Regime de Tributação da Previdência Complementar**, que é um dos mecanismos mais importantes de captação de poupança de longo prazo. Duas medidas foram introduzidas: o fim da cobrança de imposto de renda sobre as carteiras dos fundos de pensão e demais planos de previdência, a partir de janeiro de 2005; e a criação de uma nova metodologia de tributação sobre planos de previdência complementar, baseada em alíquotas decrescentes de acordo com o prazo, também a partir de janeiro de 2005. Antes os rendimentos auferidos pelos fundos de pensão eram tributados em 20%. A partir de 2005 essa contribuição foi extinta, com um custo estimado para os cofres públicos de R\$ 450 milhões ao ano. O objetivo foi aumentar a rentabilidade líquida das carteiras, o que implica em ganhos adicionais para os participantes, já que sobram mais recursos para o pagamento de benefícios. Já a segunda medida atingiu os participantes de planos de previdência complementar que optarem pela tributação decrescente. A nova tributação consiste na aplicação de uma tabela específica de imposto de renda na fonte, com alíquotas decrescentes de acordo com o prazo de acumulação no plano. Essa tabela começa em 35% e apresenta reduções de 5% a cada 2 anos até atingir a alíquota de 10%. Assim, indivíduos que atualmente estão sujeitos a uma alíquota de 27,5%, passarão a pagar somente 10% a título de imposto de renda sobre os benefícios de previdência complementar, caso mantenham seus recursos acumulando por períodos acima de 10 anos. Ainda na mesma direção, os seguros de vida e de acidentes pessoais, do mesmo modo importantes mecanismos de acumulação de poupança de longo prazo, também foram pauta do programa de reformas microeconômicas. A principal mudança foi a **Redução das Alíquotas de IOF sobre Seguros do Ramo Vida**. O objetivo foi reduzir o custo dos seguros de vida, permitindo o seu acesso a segmentos de renda mais baixa e a conseqüente expansão do setor. A quota caiu de 4% para zero, em 2006.

3. Desoneração de novos investimentos

Segundo os formuladores das reformas microeconômicas, uma baixa tributação sobre os bens de capital é um importante fator para se atingir o crescimento econômico sustentado. Assim, diversas medidas foram implementadas para reduzir a tributação sobre a intermediação entre poupança e investimento. Reduziram-se os impostos sobre os bens de capital para estimular o investimento e prevenir riscos de surgimento de gargalos prejudiciais ao comércio exterior. Para estimular a ampliação e modernização da estrutura portuária, instituiu-se o **Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação**

da Estrutura Portuária (REPORTO). Essa medida tem como característica principal a desoneração tributária na aquisição de máquinas e equipamentos destinados a investimentos nos portos, reduzindo o risco de uma restrição logística às exportações brasileiras. Os equipamentos adquiridos através do REPORTO deixaram de pagar IPI, PIS/ COFINS e o imposto de importação.

Ainda no esforço para diminuir o custo dos investimentos, o governo progressivamente diminuiu a alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que incide sobre máquinas e equipamentos – que passou de 5% para 3,5%. Por fim, outras medidas pontuais também foram implementadas: aceleração da depreciação contábil de máquinas e equipamentos utilizados em processos industriais; ampliação do prazo de apuração e recolhimento do IPI de quinzenal a mensal, reduzindo o custo operacional das empresas e a melhora de seu fluxo financeiro; e redução para dois anos do tempo de aproveitamento do crédito do PIS/COFINS para os setores com direito à não-cumulatividade.

Mecanismos de resolução de conflitos

A melhoria dos mecanismos de resolução de conflitos foi outra questão enfrentada pelas reformas microeconômicas. Por mais minuciosos que sejam, os contratos não são capazes de prever todas as contingências futuras de uma transação econômica. Para isso é fundamental, numa economia de mercado, um bom sistema de registro de propriedades e resolução de conflitos. Com um registro de propriedades preciso, as partes envolvidas podem ter certeza de que terão acesso pleno e irrestrito aos bens transacionados. Já um sistema de resolução de conflitos eficiente é fundamental para que eventuais descentendimentos sobre determinados pontos dos contratos possam ser resolvidos entre as partes. Esse processo de complementação contratual tem de ocorrer de forma rápida e sem elevados custos adicionais. Se os marcos legais e institucionais que estruturam esses mecanismos sugerirem um processo lento, custoso e com incentivos para ação protelatória de qualquer uma das partes, o custo esperado das transações econômicas aumenta. Esse maior custo é pago pelas empresas e consumidores, culminando em menor crescimento econômico, além de provocar distorções na alocação de recursos para manter grandes estruturas jurídicas. A ausência de uma intermediação adequada pode causar insegurança jurídica e afugentar os agentes.

As reformas microeconômicas nessa área abrangem diversas medidas para facilitar o acesso do cidadão comum à Justiça e diminuir o custo da resolução de conflitos. O uso de meios alternativos de mediação foi incentivado. O objetivo foi reforçar o papel jurisdicional dos tribunais superiores e combater manobras protelatórias nos processos de execução, elevando assim a qualidade do serviço prestado pela Justiça. Realizou-se também uma importante reforma na legislação falimentar brasileira, criando-se instrumentos e incentivos à recuperação das empresas em dificuldades, ao contrário do que ocorria na legislação até então em vigor. Espera-se, desse modo, impedir que empresas com real possibilidade de recuperação encerrem suas atividades, preservando empregos, investimentos e a estrutura produtiva. Além disso, a nova legislação promoveu uma participação mais ativa e igualitária dos credores nas decisões da empresa em dificuldades, tornando a gestão mais eficiente e aumentando a segurança dos investimentos. Algumas medidas são detalhadas a seguir.

1. Reforma do Poder Judiciário

Segundo o diagnóstico dos formuladores das reformas microeconômicas, o Poder Judiciário no Brasil é lento e custoso. Por conta disso, o país apresenta um alto nível de “exclusão judicial”, com consequências negativas sobre as relações e contratos econômicos. Áreas como a creditícia e a trabalhista, por exemplo, padecem desse problema, contribuindo para o alto nível de informalidade no país. Quantificar esses efeitos é difícil, mas alguns números consolidados para o mercado de crédito podem ilustrar o problema de uma estrutura judiciária ineficiente. Se o cidadão lesado desejar recorrer à Justiça brasileira para ver garantidos seus direitos, pode perder no processo entre 43,2% e 17% do valor da causa – no menor e no maior valor do contrato, respectivamente – pela modalidade extrajudicial, que é a mais simples e mais rápida (de até 1 ano). Já o rito processual mais complexo pode durar até 8 anos entre as fases de conhecimento, de liquidação (determinação do valor) e execução da sentença. Se o processo tiver curso até o fim, para valores de até R\$ 500, verifica-se que o custo é superior ao valor da causa, o que inviabiliza o uso do serviço judicial. Mesmo para o maior valor de contrato considerado, de R\$ 50 mil, quase 76% desse valor se perderia ao longo do processo judicial, o que explica a razão do desestímulo do cidadão de recorrer ao serviço jurisdicional. Conseqüentemente, o acesso à Justiça fica restrito a empresas e pessoas que contam com uma estrutura jurídica

permanente. A classe média e, sobretudo, a população pobre, não têm como arcar com os custos de um processo e ficam alijadas da Justiça.

Entre as medidas para dar mais transparência e agilidade à Justiça está uma **Reforma Constitucional**, que abrange vários pontos. Entre as ações estão: o controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, por meio do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; a modernização do Estatuto da Magistratura, unificando critérios de acesso, promoção, treinamento e punição na carreira, e também a adoção de quarentena para seus membros; a federalização de crimes contra direitos humanos; a autonomia administrativa, financeira e de iniciativa das defensorias públicas, importante instrumento de inclusão judiciária, a fim de fortalecê-la; e o aprimoramento do sistema de recursos com a introdução da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. Esta última medida é de especial relevância. Ela visa resolver o problema do excesso de recursos que congestionam o STF, levando-o a apreciar matérias já tratadas em decisões sumuladas. O objetivo é dar maior poder efetivo à jurisprudência ao condicionar, ou mesmo impedir, recursos ao STF em temas já sumulados, evitando o desperdício de tempo e recursos de todas as partes envolvidas.

Outra linha de ação da reformas microeconômicas é composta pelos **Aperfeiçoamentos Administrativos do Poder Judiciário**. Diversas medidas foram tomadas no sentido de incentivar o aumento da eficiência gerencial da Justiça, sobretudo na gestão das informações processuais das varas e tribunais. Também se pretende reforçar a ação de órgãos importantes na prestação do serviço judicial ao cidadão, como a Defensoria Pública, os Juizados Especiais, os Juizados Itinerantes e os Centros de Integração de Cidadania, que agilizam e democratizam o acesso ao serviço judicial. O enfoque na eficiência administrativa e operacional dos tribunais não deve ser subestimada. O treinamento de funcionários, a unificação de processos e a automação podem ser tão importantes quanto a qualificação técnica e a lisura dos juízes para o bom funcionamento da Justiça.

Além disso, preparou-se também uma **Reforma Processual**, cujas medidas giram em torno do aperfeiçoamento dos ritos processuais e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias. Para tanto, duas leis importantes foram propostas: a Reforma Processual dos Títulos Judiciais e a Reforma Processual dos Títulos Extrajudiciais. A primeira propõe que a liquidação e a execução da sentença judicial deixem de ser processos autônomos e

passem a fazer parte do processo de conhecimento que analisa o mérito da ação. Desse modo, agiliza-se o cumprimento da sentença, ao simplificar a notificação do réu, que passa a ser por intimação ao invés de citação, além de estipular multa de 10% sobre o valor devido em caso de não-cumprimento da sentença. Dessa forma, são reduzidos os incentivos a atitudes protelatórias que aumentariam o ônus das partes. Além disso, propõe-se que o autor passe a indicar os bens do réu a serem penhorados e o fim dos embargos à execução, que tem o efeito automático de suspender o processo, criando a figura da impugnação, sem efeito suspensivo automático. Já a outra lei propõe mudanças no processo de execução por título extrajudicial. O objetivo da reforma é simplificar e agilizar o processo de execução, reequilibrando os direitos e deveres das partes e reduzindo o acesso a mecanismos puramente protelatórios. Segundo a proposta, é concedido ao credor alguns direitos, como o de indicar os bens do devedor a serem penhorados e de obter, no início do processo, certidão com a qual poderá gravar os bens do devedor até o valor da dívida. Ao devedor, propõe-se que possa embargar a execução sem precisar garantir o juízo e que se racionalize a lista de bens sujeitos à impenhorabilidade no processo de execução.

2. Nova Lei de Falências

A nova Lei de Falências também faz parte da estratégia de melhorar os mecanismos de resolução de conflitos no país. A legislação anterior estava desatualizada, e não condizia com a evolução produtiva e financeira ocorrida desde a década de 60. O objetivo principal foi oferecer condições efetivas para que uma empresa que passe por dificuldades transitórias possa se recuperar, facilitando a alienação de seus ativos produtivos e preservando sua capacidade produtiva e os empregos gerados. Se a empresa tem condições de voltar a ser lucrativa, a lei prevê um modelo para que, num ambiente de negociação entre o devedor e seus credores, se elabore um plano de recuperação, seja judicial ou extrajudicial. A grande novidade é o incentivo à negociação entre o devedor e seus credores, os maiores interessados pelo destino da empresa. Todas as discussões devem ser centralizadas numa Assembléia Nacional de Credores, em que as três classes de credores se reúnem: trabalhadores, credores com direitos de garantia real e credores quirografários (sem garantia real). A Assembléia deve aprovar a forma de realização dos ativos da companhia, garantindo que a alienação maximize os recursos destinados a satisfazer os créditos contra a massa falida. Se, no entanto, não for possível a recuperação do negócio, a

Lei de Falências também dispõe de dispositivos para tornar a alienação de ativos eficiente e rápida, evitando a deterioração da empresa.

Ambiente de negócios e concorrência

A burocracia e os altos custos não monetários que pesam sobre atividade produtiva representam grandes entraves ao crescimento brasileiro no longo prazo. Assim, algumas reformas microeconômicas têm por objetivo melhorar o ambiente de negócios, de forma a ampliar a concorrência, reduzir custos de transação e fomentar o empreendedorismo. Com essas reformas, pretende-se estabelecer um desenho institucional que estimule a concorrência entre as empresas, sobretudo derrubando barreiras que impeçam a entrada de novos produtores nos diferentes mercados. Para tanto, estudam-se medidas para reestruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Também se pretende estender a aplicação da legislação antitruste ao sistema financeiro. Além disso, o governo promete medidas que minimizem os custos de transação para a abertura e o fechamento de empresas. Os entraves burocráticos hoje existentes geram uma perda de recursos para os empreendedores – na forma de tempo, contratação de intermediários, preparo de documentos e laudos. Esses recursos deveriam ser empregados no próprio negócio, aumentando a eficiência econômica. A literatura econômica demonstra que a informalidade e a corrupção são maiores à medida que aumentam os custos para abertura e fechamento de empresas. Desse modo, é urgente a simplificação desses procedimentos, para que se eliminem duplicações na exigência de documentação e se reduzam os prazos para a obtenção de autorização para operar.

1. Reforma do sistema de defesa da concorrência

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, no qual o governo planeja mudanças, é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Direito Econômico e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ambos subordinados ao Ministério da Justiça. Esse sistema analisa os casos de fusão e aquisição de empresas e práticas que possam gerar obstrução à concorrência. Pretende-se com as reformas integrar as ações e estruturas desses três órgãos, com o objetivo de reduzir a duplicação de tarefas, tornando o julgamento dos processos mais rápido e eficiente. A demora na análise de processos de fusão e aquisição resulta em vários problemas. Além de provocar incertezas sobre o funcionamento das empresas envolvidas, afetando decisões de investimento, dificulta também a imposição de medidas

que visem a reversão ou atenuação de concentrações indesejáveis de mercado. Por fim, pretende-se ainda implantar um sistema de análise prévia dos atos de fusão e aquisição, com análises expressas para os casos de baixíssima probabilidade de afetar a concorrência. Dessa forma, pretende-se voltar o foco para a investigação de práticas lesivas, como são os casos dos cartéis. Espera-se, assim, que o sistema de defesa da concorrência, contribua ainda mais para a eliminação ou atenuação de práticas anticoncorrenciais. O sistema bancário também é objeto das reformas microeconômicas voltadas para a promoção da concorrência. O objetivo é estender a aplicação da legislação antitruste ao setor bancário. Essa medida pretende resolver a incerteza existente sobre a competência de análise do impacto concorrencial de fusões no sistema financeiro. De acordo com o projeto, o Banco Central ficará encarregado de determinar, dentre os casos de fusões e aquisições no âmbito do sistema financeiro, aqueles que envolvem risco sistêmico, cuja análise do ato de concentração caberá ao Banco Central. Todos os demais casos que não apresentem risco de danos ao sistema financeiro serão enviados para a análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

2. Redução do tempo para abrir e fechar empresas

Prioridade na agenda de reformas microeconômicas, a regulação da entrada de novas firmas nos diversos mercados é fundamental para a melhoria do ambiente de negócios. Os diagnósticos existentes sobre a regulação de entrada no Brasil demonstram que o custo de registrar e legalizar empresas é elevado, principalmente por causa do tempo gasto para se completar todo o processo de registro e legalização. Segundo o Banco Mundial, o processo de registro completo de uma firma no Brasil dura, em média, 152 dias. O custo de fechamento de uma firma no Brasil também é alto, impedindo que um empreendedor cujo negócio não tenha dado certo mude rapidamente para uma nova atividade. Além de prejudicar os negócios, a burocracia incentiva a corrupção, sendo o pagamento de propinas uma das práticas mais disseminadas no Brasil.

Várias iniciativas foram promovidas em diversos países para minimizar esse problema. A Espanha, por exemplo, priorizou-se o acesso à informação: vários ministérios passaram a operar conjuntamente uma página na internet que informa todos os passos necessários para o registro e legalização de uma empresa em cada localidade. O Paquistão também seguiu a tendência de usar a tecnologia para promover a troca de informações entre órgãos públicos, interligando eletronicamente todos os órgãos fiscais. O número de registro

fiscal, que antes levava uma semana para ser obtido, passou a ser disponibilizado em poucas horas. Já o Vietnã estipulou em lei prazos máximos para que os órgãos públicos se manifestassem e respondessem ao usuário. O tempo de resposta, que era de aproximadamente 45 dias, foi reduzido para 19 dias no período de 1 ano. A África do Sul, Bélgica, Itália e Moldávia passaram a utilizar um único número de registro para empresas. São ações que têm em comum o uso de tecnologia avançada, sobretudo a internet. A necessidade de autenticação de documentos em cartório também vem sendo gradativamente abolida no mundo.

No Brasil, uma melhoria nesse aspecto passa, sobretudo, pela integração dos trâmites de registro e legalização das empresas. O empresário é obrigado a preencher vários cadastro e fornecer cópias de documentos a diversos órgãos. Ele acaba percorrendo mais de uma vez a sequência lógica do processo de abertura de sua empresa, devido a problemas encontrados em uma de suas etapas. A obtenção do alvará de funcionamento também é demorada, uma vez que os prazos para a obtenção de licenças específicas são, em geral, bastante longos. A tecnologia é muito pouco usada. Existe a obrigatoriedade de preenchimento de formulários em papel, o que eleva o custo do processo. Nada é feito sem passar por registro em cartório. E há pouca diferença de processamento em razão do tamanho da empresa: o mesmo grau de escrituração e registro é exigido tanto de uma grande empresa como para a pequena empresa.

São várias as iniciativas propostas pelo governo para acelerar o processo de abertura e fechamento de empresas: a disseminação de **Núcleos de Orientação e Informação**, para a orientação prévia ao usuário dos sistemas de registro e legalização de empresas, oferecendo serviços como consulta de nome empresarial, orientação para descrição do objeto social, consulta de localização e endereço e consulta de requisitos para atendimento de normas da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros; a uniformização da atribuição de códigos de atividades econômicas para uso dos órgãos da administração pública, através da construção da **Central de Codificação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas CNAE-Fiscal**, o que facilitaria a padronização de exigências de segurança, sanitárias e ambientais; o estabelecimento de uma **Ficha Cadastral Única Eletrônica**, cujo objetivo é promover uma entrada de única de dados e documentos; e também a adoção do **Alvará Provisório**, que permitiria às empresas começar a funcionar logo após o registro.

Considerações finais

As medidas legais e institucionais detalhadas no capítulo anterior não esgotam a agenda de reformas microeconômicas introduzidas nos últimos pelo Governo Federal na economia brasileira. Dado o caráter resumido de uma monografia, este trabalho cobre apenas uma parte dessas reformas. Questões importantes foram deixadas de lado, entre elas: a política industrial, os incentivos à pesquisa e à inovação, a promoção das exportações, a reforma da legislação trabalhista e as medidas econômicas para a inclusão social, como o microcrédito. São tópicos interessantes que poderiam ser abordados em um trabalho de pesquisa mais extenso. Porém, as medidas abordadas aqui são suficientes para exemplificar o tipo de política de desenvolvimento que os formuladores das reformas microeconômicas preconizam.

Como já se ressaltou, essa política de desenvolvimento é oposta ao modelo intervencionista adotado pelo Brasil durante quase 50 anos, desde a década de 1930 até o começo dos anos 80, quando o país entrou em crise depois de alcançar altas taxas de crescimento durante décadas. Assim, é inevitável a comparação entre as duas concepções de política de desenvolvimento. De um lado, existe a experiência histórica do auge e do declínio de uma política de participação estatal intensa na economia, que proporcionou altas taxas de crescimento, a despeito de não ter sido capaz de conduzir o Brasil para o grupo de países desenvolvidos. De outro, a ainda incipiente política de buscar o desenvolvimento por meio de reformas microeconômicas e institucionais. Qual seria a política mais eficaz para o Brasil neste momento? A resposta a essa pergunta não é livre de nuances e controvérsias.

É evidente que as reformas microeconômicas têm diversos aspectos positivos. O Brasil é uma economia de mercado e, como tal, precisa oferecer condições adequadas à expansão da atividade produtiva privada. As medidas no sentido de aperfeiçoar o ambiente de negócios devem ser aprofundadas para que as expectativas dos agentes no longo prazo se tornem mais apuradas. Um ambiente cuja burocracia seja reduzida e no qual os direitos de propriedade e a concorrência sejam respeitados é mais propício à atração de investimentos. A simplificação de leis e regras permite o surgimento de novas empresas e facilita o fechamento de firmas com fraco desempenho, o que pode aumentar a produtividade da economia. Também é importante a criação de incentivos à poupança de

longo prazo e a construção de um sistema tributário que não penalize a atividade produtiva e não empurre os agentes para a informalidade. Além disso, outras ações que fazem parte da agenda de reformas microeconômicas, como os incentivos ao investimento em infraestrutura e ao desenvolvimento do capital humano do país também são importantes fontes de externalidades positivas para a economia.

A política de reformas microeconômicas e institucionais, embora importante para melhorar pontos específicos da economia, estabeleceu um padrão minimalista de intervenção do Estado na economia. Se não há dúvidas em relação a seus efeitos benéficos sobre a expansão dos negócios privados, é necessário questionar, contudo, se essa política de desenvolvimento é suficiente para alçar o Brasil, um país com problemas estruturais profundos, à condição de nação desenvolvida. Introduzidas com sucesso em países que já atingiram um alto grau de desenvolvimento, como Austrália e Canadá, as reformas não podem ser consideradas a solução ideal para um país cuja configuração social e produtiva é bem menos avançada.

No Brasil, uma política de desenvolvimento realmente eficaz precisa acelerar a resolução de dois problemas estruturais graves: a má distribuição de renda e o baixo dinamismo nos setores tecnologicamente mais avançados da indústria. Uma distribuição de renda mais equitativa é, por si só, uma pré-condição para o desenvolvimento pleno, além de facilitar o crescimento econômico. Os formuladores das reformas microeconômicas reconhecem a importância de se minimizar as desigualdades sociais no país, mas não oferecem soluções efetivas. No curto prazo, propõe-se medidas de baixo impacto, como o microcrédito. A solução de longo prazo sugerida dá ênfase, sobretudo, à educação básica e à capacitação profissional da população. Sem tirar o mérito dos benefícios que trazem os investimentos em educação, a melhoria da distribuição de renda no Brasil passa também pela utilização de outros instrumentos, como tributação mais progressiva e seguridade social mais abrangente.

Outra falha estrutural que uma política de desenvolvimento deve procurar superar é o atraso tecnológico do Brasil em setores de ponta da indústria, sobretudo tecnologia da informação, biotecnologia e tecnologia aeroespacial. São áreas estratégicas para o desenvolvimento, pois proporcionam rendimentos crescentes e ajudam a minimizar a dependência externa do país, tanto tecnológica quanto financeira. Essa política de desenvolvimento minimalista, contudo, limita-se apenas a incentivar o desenvolvimento

desses setores com medidas institucionais e legais, sem diferenciar a indústria de ponta de outros setores da economia. Uma política mais efetiva priorizaria a pesquisa e o desenvolvimento de produtos de alto nível tecnológico, utilizando para isso, instrumentos de coordenação e intervenção direta do Estado. O intervencionismo generalizado de trinta anos atrás parece ser um modelo superado, mas não é apenas com reformas microeconômicas que o Brasil atingirá um patamar tecnológico avançado. E, conseqüentemente, não se dissociará de sua condição de país em desenvolvimento, um simples exportador de produtos agrícolas e minerais.

Bibliografia

- AMITRANO, Cláudio (2005). *O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites*. In: “Política Econômica em Foco”, IE/Unicamp, nº 7.
- BELLUZZO, Luiz G (2002). Prefácio a *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Ricardo Carneiro, São Paulo, Editora Unesp.
- BURDA, M. e WYPLOSZ, C (2005). *Macroeconomia – Uma abordagem européia*. Rio de Janeiro, Editora LTC, caps. 3 e 18.
- CARNEIRO, Ricardo (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Editora Unesp.
- CASTRO, Lavinia (2004a). *Esperança, frustração e aprendizado: a História da Nova República (1985-1989)*. In: “Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004”, Fábio Giambiagi *et al* (orgs.), Rio de Janeiro, Editora Elsevier.
- CASTRO, Lavinia (2004b). *Privatização, abertura e desidexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)*. In: “Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004”, Fábio Giambiagi *et al* (orgs.), Rio de Janeiro, Editora Elsevier.
- DELFIM NETTO, Antônio (2004). *Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa*. In: “Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004”, Fábio Giambiagi *et al* (orgs.), Rio de Janeiro, Editora Elsevier.
- GIAMBIAGI, Fábio (2004). *Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos*. In: “Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004”, Fábio Giambiagi *et al* (orgs.), Rio de Janeiro, Editora Elsevier.
- HERMANN, Jennifer (2004). *Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984)*. In: “Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004”, Fábio Giambiagi *et al* (orgs.), Rio de Janeiro, Editora Elsevier.
- LISBOA, Marcos *et al* (2002). *Agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com justiça social*. Documento-manifesto, IETS.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2004). *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*. Documento da Secretaria de Política Econômica.
- NASSIF, André (2005). *Estratégias de desenvolvimento em países de industrialização retardatária: modelos teóricos, a experiência do Leste Asiático e lições para o Brasil*. In: “Revista do BNDES”, vol. 12, N. 29, Rio de Janeiro.
- THIRLWALL, Anthony (2005). *A natureza do crescimento econômico*. Brasília, Editora do IPEA.