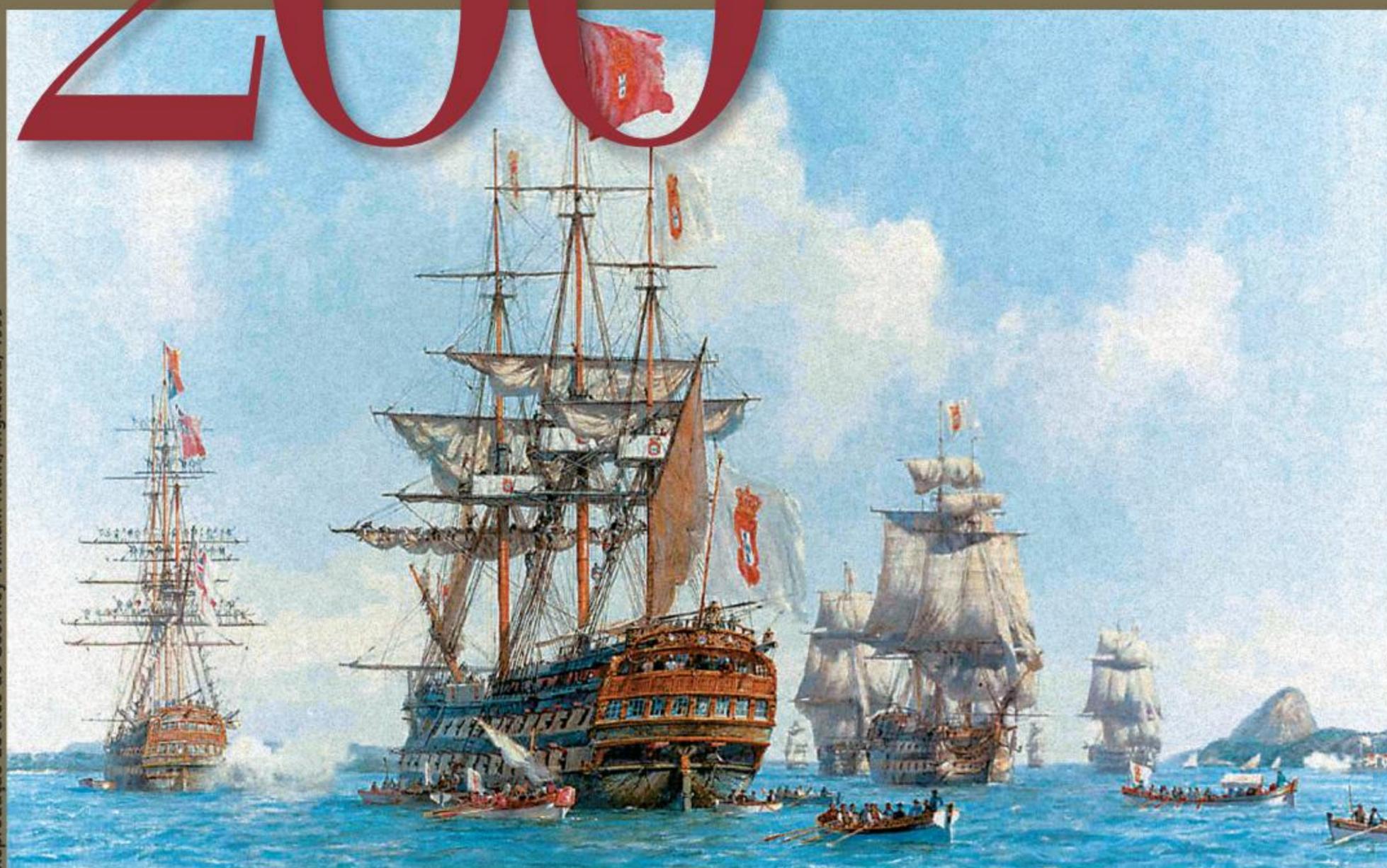


# ETCO

ÉTICA CONCORRENCIAL

# 2000

anos depois da chegada  
da família real ao Brasil



Reprodução de óleo de Geoffrey William Hunt, Inglaterra, 1999

**Grandes pensadores se reúnem para mapear  
problemas que ainda afligem o país:**

A CULTURA DAS TRANSGRESSÕES

A MÁ QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A INSEGURANÇA JURÍDICA



SONEGAC

CONTRABAND  
INJUSTIA

DES

ALS

ADU

# LEAL SIGNIFICAÇÃO ALTERAÇÃO

**Ética é um músculo que nunca cansa:  
quanto mais você usa, mais forte fica.**

Para sustentar valores éticos é preciso sair da passividade. É preciso não perder a capacidade de se indignar e agir com inteligência. Você, sozinho, pode evitar injustiças. Basta não comprar produtos de procedência duvidosa, sem nota fiscal ou que prejudiquem empresas idôneas que pagam impostos e geram riquezas. Para fazer isso você não depende de ninguém, só da sua ética e da sua vontade. Etcó. É assim que a gente tem que ser. [www.etcó.org.br](http://www.etcó.org.br)

INSTITUTO BRASILEIRO DE  
**ETCO**  
ÉTICA CONCORRENCIAL



## 2007: Um ano de realizações

A grande ambição do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO é contribuir para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil. Um bom ambiente prospera com boas regras que sejam respeitadas. A sonegação, a informalidade, a adulteração, a pirataria e outros desvios de conduta geram desequilíbrios de concorrência e prejudicam o ambiente de negócios.

Esta foi a bandeira que o ETCO levantou durante todo o ano de 2007. Como parte desse objetivo, adotamos uma nova linha de comunicação que tem como objetivo mostrar que a ética é construída em nosso dia-a-dia e que com uma mudança de atitude é possível transformar o “jeitinho brasileiro” e combater desvios de conduta.

Mas para promover a ética concorrencial não bastam apenas ações de conscientização, outras iniciativas também são importantes. Entre elas, destacamos o apoio que o ETCO vem dando para a implementação da Nota Fiscal Eletrônica, que certamente vai representar um grande aperfeiçoamento do sistema de arrecadação brasileiro.

Além disso, o ETCO organizou o Ciclo de Debates Justiça e Economia. Este evento contou com três seminários de grande repercussão sobre os temas: segurança jurídica e desenvolvimento econômico, impactos jurídicos das decisões econômicas e impactos econômicos das decisões jurídicas e a eficiência da Justiça e sua eficácia na economia.

O ciclo contou com as presenças do Ministro do STF, Eros Grau, do Economista do IPEA, Armando Castelar Pinheiro, do Ministro do STJ Francisco César Asfor Rocha, da presidente do CADE, Elizabeth Farina, do economista e ex-ministro Maílson da Nóbrega, do Ministro do STF Enrique Ricardo Lewandowski, do Prof. Gustavo Franco (PUC/Rio) e da Prof<sup>a</sup>. Maria Tereza Sadek (USP) e permitiu um proveitoso diálogo entre os operadores do direito e os operadores da produção.

O ETCO também realizou análises e discussões sobre variáveis que influenciam o bom ambiente de negócios. A primeira variável foi a cultura das transgressões e seus efeitos na sociedade, que foi debatida em um seminário realizado em parceria com o Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC).

Para discutir este tema, o ETCO convidou o antropólogo Roberto da Matta, o historiador José Murilo de Carvalho, o jurista Joaquim Falcão e o cientista político Bolívar Lamounier. O conteúdo dos papers será apresentado em um livro a ser lançado ainda no primeiro trimestre de 2008.

O segundo tema debatido foi burocracia. O evento, promovido pelo Instituto Hélio Beltrão (IHB), com o apoio do ETCO, analisou a burocratização e a corrupção no contexto internacional, identificou os custos econômicos e políticos de burocracia e da corrupção e estudou os meios para sensibilizar e mobilizar a opinião pública, as entidades da sociedade civil e a classe política.

A última investigação, uma parceria com a FIPE, procurou saber se é possível melhorar a qualidade dos serviços públicos sem aumentar os impostos. O resultado foi bastante positivo e mostrou que é possível.

Para discutir estes três temas, o ETCO organizou, no início de dezembro, o seminário “Como melhorar o ambiente de negócios”. O evento contou com as presenças do Governador de São Paulo, José Serra, do Governador da Bahia, Jaques Wagner, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do Secretário de Fazenda do Rio de Janeiro, Joaquim Levy e diversos especialistas.

Esta revista apresenta os principais temas dos debates e discussões destes eventos promovidos pelo ETCO durante o ano de 2007.

Para 2008, o ETCO pretende continuar na luta pela melhoria do bom ambiente de negócios, buscando conscientizar a população de que cada um pode fazer a sua parte.

*André Franco Montoro Filho*  
Presidente-executivo do ETCO

INSTITUTO BRASILEIRO DE  
**ETCO**  
ÉTICA CONCORRENCIAL

**Presidente Executivo**  
André Franco Montoro Filho

**Diretora Executiva**  
Patricia Blanco

**Conselho de Administração**  
**Presidente:** Victório De Marchi

**Conselheiros**  
Cesar Simi  
Constantino Mendonça  
Eduardo Paranhos Montenegro  
Hoche Pulcherio  
Leocadio Antunes  
Leonardo Gadotti Filho  
Luca Mantegazza  
Nelson Mussolini  
Paulo Macedo  
Rinaldo Cesar Zangirolami  
Vasco Luce

**Conselho Consultivo**  
**Presidente:**  
Dr. Marcílio Marques Moreira  
**Conselheiros:**  
Aristides Junqueira  
Carlos Ivan Simonsen Leal  
Eduardo Giannetti da Fonseca  
Everardo Maciel  
Hamilton Dias de Souza  
João Roberto Marinho

**Associados ETCO**  
Achê, Ambev, Coca-Cola (Recofarma e AFBCC),  
Cristália, Elma Chips, Eurofarma, Farmasa,  
Interfarma, Kaiser / Fems, Mantecorp, Medley,  
Microsoft Brasil, Pepsi, Philip Morris, Souza Cruz,  
Sindicom.

**REVISTA ETCO**  
**editoras** Andrea Assef e Mara Luquet  
**subeditora** Sandra Balbi

**conselho editorial**  
André Franco Montoro Filho, Cesar Simi,  
Hoche Pulcherio, Leonardo Gadotti,  
Marcílio Marques Moreira,  
Nelson Mussolini, Patricia Blanco,  
Rinaldo Zangirolami e Victório De Marchi

**projeto editorial**  
Andrea Assef (Letras & Lucros),

**projeto gráfico** Letras & Lucros  
**direção de arte** Aristocles C. de M. Lima  
**colaboraram nesta edição**  
**texto** Simone Luciano, Sandra Balbi e  
Romoaldo de Souza

**gráficos** Diego Ferreira  
**produção** Patrícia Estorino

Letras & Lucros



A revista ETCO  
é uma publicação da  
Letras & Lucros sob licença  
do Instituto Brasileiro de  
Ética Concorrencial – ETCO

redação  
Av. Faria Lima, 2631, conj. 604 - São Paulo - SP  
CEP 01452-000 - Fone: (11) 3813-8464



## 04 EDITORIAL

## 06 RETRATOS DO BRASIL

RENOMADOS ESTUDIOSOS ANALISAM OS ERROS HISTÓRICOS E OS DESVIOS DE CONDUTA QUE IMPREGNAM, HÁ SÉCULOS, A ALMA BRASILEIRA E GARANTEM QUE É POSSÍVEL VIRAR ESTE JOGO

## 08 CULTURA DAS TRANSGRESSÕES

SEMINÁRIO DISCUTE O FAMOSO "JEITINHO BRASILEIRO" E SEU IMPACTO NA ECONOMIA E NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS DO PAÍS

## 12 GASTOS PÚBLICOS

O AUMENTO DAS DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FOI RESPONSÁVEL PELA EXPANSÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NOS ÚLTIMOS ANOS, DIZEM ESPECIALISTAS

## 14 BUROCRACIA E CORRUPÇÃO

O EXCESSO DE NORMAS DIFICULTA A VIDA DAS EMPRESAS E DOS CIDADÃOS E CRIA UMA REDE DE "FACILITADORES" QUE DESÁGUA NA CORRUPÇÃO

## 18 JUSTIÇA E ECONOMIA

CICLO DE DEBATES REÚNE RENOMADOS JURISTAS E ECONOMISTAS PARA ANALISAR O EFEITO DAS DECISÕES JURÍDICAS NA VIDA ECONÔMICA

## 24 ENTREVISTA

ANTONIO AUGUSTO ANASTASIA, VICE-GOVERNADOR DE MINAS GERAIS, FALA SOBRE OS RESULTADOS DO "CHOQUE DE GESTÃO" QUE APLICOU MÉTODOS GERENCIAIS DO SETOR PRIVADO NO SERVIÇO PÚBLICO

## 30 NOTA FISCAL ELETRÔNICA

EM CINCO ANOS, COM A IMPLANTAÇÃO TOTAL DO SISTEMA ONLINE, 200 MILHÕES DE DOCUMENTOS SERÃO CADASTRADOS POR MÊS PELA RECEITA FEDERAL COIBINDO A FRAUDE FISCAL

## 32 SETORES

NOVAS VITÓRIAS DA INDÚSTRIA NA LUTA CONTRA A CONCORRÊNCIA DESLEAL, A PIRATARIA E A SONEGAÇÃO FISCAL

## 42 ARTIGO

EVERARDO MACIEL, EX-SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL, DISCORRE SOBRE O MITO DA REFORMA TRIBUTÁRIA ABRANGENTE E DEFENDE MUDANÇAS PRAGMÁTICAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

# Como mudar a rota dos erros históricos



# “Ora, a lei... O que é a lei, se o Sr major quiser?”

Por Mara Luquet

A frase foi dita no tempo do rei D. João VI por duas comadres, ao major Vidigal, que lhe foram implorar por Leonardo, o anti-herói de “Memórias de um Sargento de Milícias”. O romance de Manoel Antônio de Almeida foi escrito na segunda metade do século 19, mas está ambientado no Rio de Janeiro, logo após a chegada da família Real portuguesa ao país, em 1808. Está centrado na figura de Leonardo, o anti-herói, que vivia de astúcias, ardis, trapaças, se valendo desses expedientes para garantir a sobrevivência. Ele contracena com o major Vidigal, símbolo da repressão arbitrária e socialmente injusta.

Narrativa divertida, bem humorada, o romance foi definido como paradigma da dialética da malandragem. De Leonardo e Vidigal a Zé Carioca, a figura criada por Walt Disney já no século 20, o brasileiro é visto como um violador de lei. Chegou ao século 21 com Tropa de Elite, o filme que foi pirateado e visto por milhares de brasileiros, antes mesmo de sua estréia nos cinemas, e que mostra o uso e o abuso da violência por policiais, criminosos e cidadãos, no cotidiano carioca.

Este é o mais duro retrato da sociedade brasileira. Mas, embora os desvios de conduta tenham atravessado séculos, renomados estudiosos garantem que é possível virar esse jogo.

“O tipo de discussão que estamos tendo aqui já é sinal de que as coisas estão mudando”, disse o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no seminário “Cultura das Transgressões – lições da história”, realizado em agosto, no instituto que leva seu nome. “É uma preocupação que antes não existia, explicar as desigualdades e as transgressões”, acrescentou. O seminário integrou a série de debates e eventos promovidos pelo ETCO, que reuniu as maiores expressões do pensamento brasileiro, às vésperas da comemoração dos 200 anos da chegada da família real ao Brasil, para mapear a gênese dos principais problemas do país: a insegurança jurídica, a má gestão dos recursos públicos e a cultura das transgressões.

Esses trabalhos serão de suma importância para a agenda de 2008, pois da solução desses problemas históricos depende a superação dos maiores desafios do brasileiro nos próximos anos: desenvolvimento sustentável e melhor gestão de recursos públicos. Sem a receita de R\$ 40 bilhões anuais, que seria propor-

cionada pela CPMF (tributo cuja renovação não foi aprovada pelo Congresso em dezembro), e precisando crescer para reduzir suas desigualdades sociais, o País deve ouvir o que esses estudiosos têm a dizer. Pois, segundo eles, o bom ambiente de negócios é a mola propulsora do crescimento sustentável.

Um bom ambiente de negócios é o conjunto de regras, de instituições, de normas, usos e costumes favoráveis à atividade produtiva e que estimulam o crescimento econômico. “Essa é a grande ambição do ETCO”, diz o professor André Franco Montoro Filho, presidente executivo do Instituto. “Mas o bom ambiente de negócios sofre uma série de ameaças de desvios de conduta, como a sonegação, a informalidade, o contrabando, a pirataria e outros desvios que geram desequilíbrios, prejudicam empresas, mas especialmente atrapalham o crescimento”, acrescenta.

Para analisar algumas variáveis que influenciam esse ambiente de negócios, o ETCO organizou uma agenda intensa em 2007 com trabalhos desenvolvidos em parceria com algumas das mais reconhecidas entidades brasileiras. Para examinar com minúcia a cultura das transgressões, o ETCO, em parceria com o Instituto Fernando Henrique Cardoso, pediu a quatro renomados pensadores que, dentro de suas especialidades, respondessem: “Superar essa cultura é condição para o desenvolvimento?”. Sim, responderam os estudiosos.

Ao Instituto Helio Beltrão, o ETCO encomendou uma radiografia dos males da burocracia no Brasil. Um dado escandaloso: nos últimos dez anos, foram editadas 50 normas tributárias por dia útil. Em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da Universidade de São Paulo, foi feita uma análise da qualidade dos gastos públicos. Por que essa é uma questão relevante para um bom ambiente de negócios? “Porque uma alta carga tributária pode estimular a sonegação e a informalidade e o aumento de gastos públicos é a razão para o crescimento da carga tributária”, responde o professor Montoro Filho. A seguir, a Revista ETCO traz com exclusividade o saldo deste ano intenso de trabalho e de estudos que servem de base para as propostas que o ETCO irá encaminhar, em 2008, para melhorar o ambiente de negócios no Brasil. Espera, assim, contribuir para estancar o processo que, ao longo dos séculos, tem drenado a riqueza da nação.★

Foto: Arquivo ETCO



Foto: ABR



“Essa é a revolução brasileira que a gente não fez... se não fizermos isso a gente vai ficar fazendo reforma do estado e lei até morrer e não vai mudar nada.”

*Roberto DaMatta*

O Brasil é um grande exportador. De café, açúcar, minério, soja e de... leis. O Brasil, tradicionalmente um país de leis e de legisladores, viu, por exemplo, seu Código Penal, de 1830, ser copiado por vários países, inclusive europeus. No entanto, seu maior desafio ainda é o cuidado na aplicação das leis. A mania de regulamentação foi introduzida e reforçada pela profunda influência de juristas na administração do Estado e no Poder Legislativo. Juristas e advogados dominaram a elite política durante todo o período de formação nacional no Império e continuam a exercer grande influência até hoje. Feita a lei, o problema está resolvido, não lhes interessando sua execução. “Trata-se de uma postura diametralmente oposta à da tradição da Common Law anglo-saxônica, segundo a qual a

lei apenas regula o comportamento costumeiro, não se organizando em códigos, não buscando criar novas realidades”, disse o historiador José Murilo de Carvalho durante sua exposição no seminário Cultura das Transgressões, promovido pelo Instituto ETCO em parceria com o Instituto Fernando Henrique Cardoso, realizado em agosto de 2007.

“Apesar do atraso na introdução do Código Civil, devido à dificuldade de enquadrar nele a escravidão, o legalismo, a fúria legislante, sempre imperaram entre nós e não dão sinal de arrefecimento”, acrescentou Carvalho.

Um exemplo? A própria Constituição de 1988, com 250 artigos, 83 disposições transitórias e, agora, modificada por dezenas de emendas.

Outro? O novo Código Nacional de Trânsito de 1997. Com seus 341 artigos é exaustivo em definir

# Cultura das



regras e estabelecer punições, generoso em criar burocracias. Mas não leva em conta a aplicação da lei. Não previa a reforma e sinalização das estradas, o treinamento das polícias rodoviárias, os acordos com os estados, a agilização do julgamento dos recursos.

Assim, o resultado é um “legalismo delirante”, como definiu Carvalho, incapaz de evitar a matança no trânsito, como demonstrou o antropólogo Roberto DaMatta. O trânsito, disse DaMatta no seminário Cultura das Transgressões, mostra claramente como algumas instituições e pessoas podem empreender a travessia para o outro lado da moralidade, sem que coisa alguma lhes aconteça. Muito pelo contrário, essa passagem seria algo estabelecido, esperado e encorajado pela própria sociedade.

O trânsito é um domínio privilegiado para essa demonstração

porque ele configura um espaço estruturalmente igualitário do qual os motoristas brasileiros, socializados num regime ideológico hierárquico, tentam escapar por meio de “gambiaras”, “espertezas” e “malandrags”, todas motivadas pela perspectiva pessoal (“preciso chegar mais cedo, não posso ficar aqui mofando...”) e justificadas pelo axioma brasileiro segundo o qual obedecer a lei é um sinal de inferioridade social.

São 40 mil mortes anuais no trânsito. Mas a transgressão destrói e mata por todo o país e não apenas nas avenidas. “Pior, a transgressão liquida a auto-estima e a confiança na igualdade perante a lei, que é o único modo de lidar com o comportamento numa sociedade liberal”, disse DaMatta.

Na década de 70, o diálogo entre um pesquisador e um morador da favela do Jacarezinho, no Rio, dei-

“Há oito anos não podia ter trabalho voluntário porque o ministério do trabalho considerava o voluntário como um empregado.”

*Joaquim Falcão*

# transgressões

## Capa

xa patente essa ausência de autoestima.

“O senhor não acha que invadir uma propriedade alheia é ilegal?”, perguntou o pesquisador. “Doutor, ilegal aqui não é a minha casa. Ilegal aqui sou eu!”, respondeu o morador da favela.

“A ilegalidade do teto tomava-o como um todo. Penetrava em suas

veias, vontades e atos”, analisou o jurista Joaquim Falcão. “Ilegal como morador e como cidadão, em seus múltiplos papéis sociais”.

Há milhões de brasileiros em situação ou de ilegalidade judicial provável, ou de ilegalidade administrativa de fato. Um mercado imobiliário vivendo de simulacros legais ou para-legais.

Mas a ilegalidade transcende mercados. “Os economistas criaram o eufemismo do emprego informal para o que, na verdade, é emprego ilegal”, diz Falcão. São dezenas de milhões de trabalhadores excluídos da legislação, do controle e dos benefícios previdenciário e trabalhista. “Que Estado democrático de Direito resiste a essa situação? Que legitimidade terão leis que ilegalizam potencialmente milhões de brasileiros cotidianamente?”, questiona Falcão.

A postura diante da lei, para obedecer ou transgredir, varia de acordo com a classe social. “Classifico a relação com a lei em quatro tipos, de acordo com quatro camadas sociais ou frações de classe”, diz Carvalho.

A primeira camada, de gente rica, branca e com educação superior completa (empresários, políticos, altos burocratas, classe alta), é o “doutor”, o cidadão de primeira

classe, o animal mais igual do que os outros, que se considera, e que de fato está, acima da lei. “A lei ou não o atinge, ou quando atinge, é apenas de raspão, pois dificilmente será condenado em última instância”. Para ele, sim, a transgressão é norma. Quando acusado ou preso, ele nem sequer admite qualquer violação da lei.

Uma segunda camada é formada pela classe média baixa e por trabalhadores com emprego formal. São cidadãos de segunda classe, que não podem fugir da lei, a respeitam e temem, mas têm dificuldade de acesso a ela. Seus direitos são garantidos na lei, mas não na prática devido à ineficiência do Judiciário.

A terceira camada é formada por sub-cidadãos, os marginalizados do campo e das grandes metrópoles, em geral pretos ou pardos. Eles estão abaixo da lei. São os culpados, até prova em contrário. “Não é de estranhar que retribuam esse tratamento com total falta de compromisso com a lei de cujas malhas apenas tentam escapar”.

Há uma quarta camada, da classe média-média, com segundo grau ou superior e a parte menos afluyente dos bacharéis. É a que tem a relação mais ambígua com a lei. Por sua educação e relativa

Foto: Arquivo ETCO



“É enorme o problema. A burocracia como transgressora e as transgressões de caráter econômico. Precisamos de soluções múltiplas, vários ataques simultâneos.”

*Bolívar Lamounier*

Foto: Zulmair Rocha/Folha Imagem



independência econômica, percebe com clareza a transgressão dos outros, sobretudo dos políticos. Fazendo parte da economia formal, tem menor condição de burlar a lei, como os do andar de cima, e de ignorá-la, como os do andar de baixo. Essa classe média obedece por necessidade e tem alguma condição de fazer valer seus direitos. Mas como vê a lei violada acima e abaixo, também a burla como e quando pode. Sonega informações na declaração do Imposto de Renda, aceita não pegar recibo em troca de redução de preços de consultas médicas, compra produtos contrabandeados etc. Mas como se vê injustiçado é o grupo que mais grita contra a corrupção e a transgressão.

Essa duplicidade ética entre a figura de uma lei impessoal que valeria para todos, mas que não se aplica a certas pessoas, faz com que a relação entre a norma legal e a sociedade seja marcada pela ambigüidade. “A punição vai depender menos das circunstâncias e muito mais da pessoa”, disse DaMatta. “Há uma certeza de que a lei varia de acordo com a pessoa a qual ela se aplica”, acrescentou.

O cipoal de leis incita à transgressão e elitiza a justiça. Cria-se um círculo vicioso: lei leva à trans-

gressão que leva a mais lei que leva a mais transgressão. Nessa corrida insensata, só ganham os operadores da lei e os que podem pagar pelos custos de um processo.

Em qualquer país é possível observar três grupos marcadamente diferentes: o cumpridor da lei e o transgressor em quaisquer circunstâncias e entre eles uma área cinza com indivíduos potencialmente honestos ou transgressores, dependendo das circunstâncias.

“Ao contrário do que ocorre em países mais adiantados e socialmente integrados, no Brasil e em qualquer país com características semelhantes, o grupo intermediário é relativamente muito maior do que os outros dois”, diz o sociólogo Bolívar Lamounier. “Há um número muito maior de propensos a transgredir”, acrescenta.

A experiência diária mostra que um grande número de cidadãos são complacentes com certas transgressões. Lamounier cita a novela *Belíssima*, de Silvio de Abreu, para chamar a atenção para o atual estágio da sociedade brasileira. A novela chegou ao sucesso com personagens moralmente ambíguos. “Ao analisar as causas desta aceitação confesso que fiquei chocado”, disse o autor numa entrevista à revista *Veja*. A Globo realizou

uma pesquisa com espectadoras para ver como o público estava absorvendo a trama e constatou que uma parcela considerável delas já não valoriza tanto a retidão de caráter. “Para elas, fazer o que for necessário para se realizar na vida é o certo. Esse encontro com o público me fez pensar que a moral do país está em frangalhos”, disse Abreu.★



Foto: Arquivo ETCO

“Político hoje é quase sinônimo de contraventor. Escrevi essa frase em 1989, último ano do governo Sarney.”

*José Murilo de Carvalho*

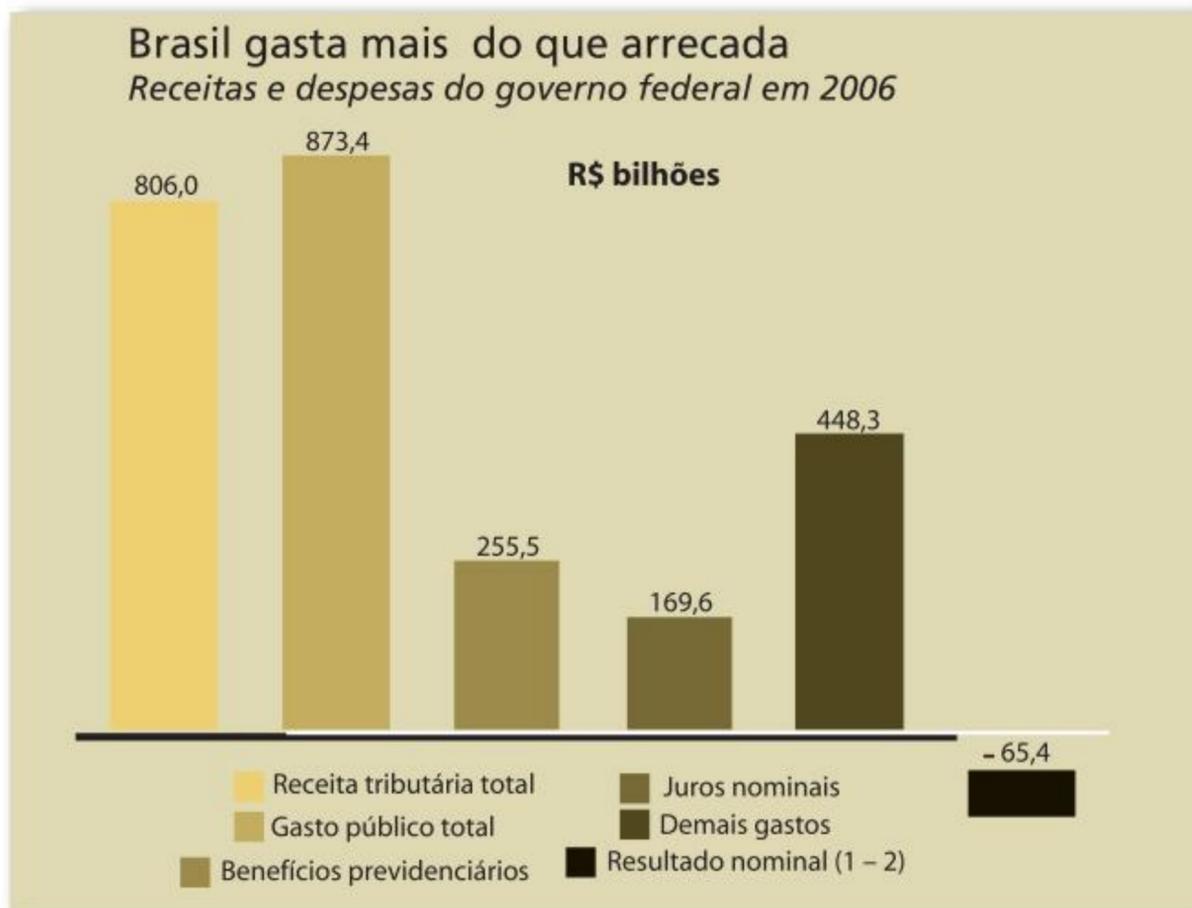


Foto: Marlene Bergamo/Folha Imagem

# Ineficiência dos gastos públicos

**A** alta carga tributária é tida como um dos principais indutores da sonegação e da informalidade no País. Muitos especialistas apontam que o crescimento da carga foi puxado pelos gastos da administração pública que aumentaram muito nos últimos anos. De outro lado, é notória a baixa qualidade dos serviços públicos no Brasil.

Para analisar estas relações, o ETCO encomendou à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) um estudo para verificar qual tem sido o comportamento dos gastos por parte do governo e, paralelamente, avaliar se é possível melhorar a qualidade dos gastos, sem aumentar o peso dos impostos no bolso do contribuinte. Os principais problemas (veja resumo das conclusões no quadro ao lado) foram debatidos durante o seminário “Como melhorar o ambiente de negócios”, no dia 4 de dezembro, em São Paulo. As despesas do setor público foram divididas em três grupos: as transferências assistenciais e previdenciárias; as transferências com juros e os gastos para o fornecimento de bens e serviços. Em 2006, sozinha, a Previdência representou 29% do total dos gastos públicos ou 11% do Produto In-



terno Bruto (PIB). O pagamento de juros nominais responde por 19% dos gastos ou 7,3% do PIB. Somados, os demais gastos respondem por 51% do total ou 19,3% do PIB. Desta parcela, 10% são destinados a investimentos e 90% empregados no custeio de Educação (25%), Saúde (20%), Justiça (15%) e às demais áreas que consomem os 30% restantes.

Os estudos mostraram que o Brasil não gasta pouco em áreas essenciais como saúde, educação, segurança e previdência, porém

gasta mal. “Existe espaço para que o governo melhore a eficiência do gasto público e com isto consiga melhorar a qualidade dos serviços públicos sem aumentar a tributação” opina o presidente do ETCO, professor André Montoro, para quem a contenção de gastos favorece a redução, ou pelo menos, o não crescimento da carga tributária. O secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, Joaquim Levy, acredita que o governo deve modernizar e simplificar a legislação, como forma de ser mais eficiente ao aplicar o di-

nheiro dos contribuintes. Ele cita exemplos bem-sucedidos do Estado fluminense em prol da transparência, como a criação do Conselho do Contribuinte.

De acordo com o pesquisador da Fipe, Simão Silber, na comparação internacional entre tributos arrecadados e a distribuição de renda, o Brasil fica em uma posição extremamente desfavorável. Temos uma

carga tributária de países como Japão e Suécia e um índice de pobreza de nação subdesenvolvida. “O governo é eficiente para extrair uma parcela financeira muito grande da sociedade, mas não tem a mesma eficiência para gastar com qualidade”, critica Silber. O presidente do Instituto Hélio Beltrão, Piquet Carneiro, acredita que há muitas mudanças que podem e devem

ser implementadas pelos governos em todas as esferas, no sentido de reduzir o excesso de burocracia e aumentar a eficiência. Carneiro defende que bons exemplos devem vir do poder público. Do contrário, a exigência de conduta ética dos indivíduos fica prejudicada. “O poder público não pode tratar mal a sociedade e, ao mesmo tempo, exigir um tratamento bom e generoso”★lessa

## Principais problemas dos gastos públicos

- Despesas nas áreas de saúde, educação e segurança cresceram de forma acentuada nos últimos 20 anos
- Investimentos em infra-estrutura foram reduzidos como proporção do gasto público
- O Brasil gasta mais que a maioria dos outros países também em relação ao PIB
- Apesar da expressiva melhora nos indicadores sociais, nosso desempenho é inferior ao de países que gastam menos
- A má qualidade dos serviços públicos no Brasil não é causada pela falta de recursos financeiros
- O volume de gastos não tem efeito claro na qualidade do serviço. Em educação, por exemplo, municípios que gastam menos, têm desempenho semelhante ao de municípios que gastam muito

- Boa gestão e colaboração entre profissionais se mostram mais significativos para explicar diferenças na qualidade dos serviços prestados

- Crescimento dos gastos ligados à correção em detrimento da prevenção

### O que pode ser feito, sem aumentar impostos

- Estabelecimento de metas para políticas públicas, com ampla divulgação e participação da população
- Mais ênfase ao Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)
- Criação de um sistema de estatísticas mais regulares e confiáveis
- Proposição de emenda à Constituição que proíba o aumento de alíquotas de impostos e contribuições

## Duas experiências bem-sucedidas

**E**m alguns estados, a busca da eficiência na administração das finanças públicas mostra os primeiros resultados. Em São Paulo e na Bahia, novos métodos de gestão do dinheiro público conseguiram reduzir gastos e melhorar o uso dos tributos pagos pelos contribuintes. O governo paulista procurou disciplinar as despesas e adotou novas medidas na área de tributação, para evitar a evasão fiscal e melhorar a arrecadação. De acordo com o governador José Serra, em 11 meses de administração, as receitas cresceram 11%, enquanto os gastos totais aumentaram em proporção bem menor, apenas 3%.

Uma das formas de melhorar o controle dos gastos foi tornar mais transparente a relação do Estado com os fornecedores. Serra destaca o pagamento pontual como forma de controlar a corrupção e conseguir melhores preços pelos serviços prestados.

Do lado da arrecadação, o Estado conta com o programa Nota Fiscal Paulista, a nota fiscal eletrônica que incentiva cidadãos a exigirem nota nos estabelecimentos comerciais. O objetivo é combater a sonegação no varejo que chega a 60%.

Outra tentativa de estancar o ralo da sonegação é a fiscalização do IPVA, aplicando multa aos donos de veículos que registram carros

fora de São Paulo para pagar menos imposto. “Apenas os ricos se beneficiam desse modelo de jeitinho. Vamos acabar com isso”, avisou o governador. Na Bahia, para reduzir os gastos, o governador Jacques Wagner começou a renegociar dívidas e a apertar o cerco a fornecedores que obtêm grandes margens de lucro nas licitações.

Contratou consultorias de gestão para auxiliá-lo na tarefa de implementar boas práticas de administração em todas as áreas de governo e está investindo na formação dos funcionários para que eles sejam capazes de reproduzir o novo modelo de gestão de forma independente e permanente.★

# O risco da burocracia

Por Sandra Balbi

**N**os anos 80 Raul Seixas, com sua fina ironia, immortalizou a figura do burocrata em uma melodia infantil: O carimbador maluco. “Tem que ser selado, registrado, carimbado/Avaliado, rotulado se quiser voar!”, cantarolava. Tudo, dizia a canção, tinha que ter um carimbo dizendo sim, sim, sim. Seixas se foi em 1989, vieram a internet, a informatização dos serviços, mas a burocracia resis-

te. Parece impressa no nosso DNA desde tempos imemoriais e, ao longo da história, foi criando uma teia de cartórios, despachantes, agentes e outros “facilitadores” para aproximar o comum mortal aos donos dos carimbos e das decisões. É aí que mora o risco da corrupção. “A burocracia cria tantas exigências formais para um serviço que o seu atendimento acaba contratado fora ou sendo objeto de alguma tentativa de pequena corrupção para su-

perá-la”, diz João Geraldo Piquet Carneiro, presidente do Instituto Hélio Beltrão, que, com o apoio do ETCO, promoveu em Brasília o seminário “Da Burocracia à Corrupção”, nos dias 24 e 25 de outubro. A burocracia, cujo objetivo seria racionalizar e tornar mais eficiente as atividades de grandes organizações e do Estado, parece ter adquirido vida própria no País. O número excessivo de regras que se sobrepõem umas às outras geram disfunção e

Fotos: Arquivo ETCO



mais favorecimento à corrupção. “Quanto mais exigências formais, maior o risco de haver corrupção, de alguém tentar burlar a norma” alerta Piquet Carneiro.

O problema é que existe uma verdadeira “fúria legislante” – no feliz dizer de José Murilo de Carvalho - no país. Segundo Maria Helena Zokun, pesquisadora da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) entre o dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, e o dia 5 de outubro de 2007, 19 anos depois, foram editadas 3.628.013 novas normas pela União, Estados e Municípios para reger a vida do cidadão. Destas, 454.953 - 13% do total - estavam em vigor no final do período, tendo as demais (87%) sido revogadas. “A instabilidade das regras, muitas vezes redigidas de forma obscura, cria espaço para interpretações subjetivas do burocrata, que assim adquire a capacidade de tornar pessoal o que deve ser impessoal”, observa Zokun. E, aí, mais uma vez, o cidadão fica à mercê do antigo “carimbador” e acaba caindo na rede de propinas.

Além de favorecer a corrupção, o excesso de regras impõe custos às empresas e aos cidadãos. As empresas se vêem forçadas a criar uma burocracia interna para atender às múltiplas exigências legais e fiscais das leis trabalhistas, previdenciárias, tributárias, ambientais, de uso do solo, cíveis, etc. “Os custos para empresas e governo seriam menores com a eliminação da burocracia, mas muitos não estão dispostos a abrir mão de certos trâmites em função desse processo”, afirmou o ministro do Planejamento Paulo Bernardo, durante o seminário.

#### Regras de convivência

A rigor, as leis visam estabelecer normas de convivência em sociedade e, na opinião do presidente executivo do ETCO, professor André Montoro, boas regras de convivência são um fator essencial para o bom funcionamento da economia. “Entretanto, existe a propensão de muitos a transgredir essas regras”, afirma. A razão para esta transgressão é que, em muitas ocasiões, o desrespeito à norma pode ser vantajoso no curto prazo para

o indivíduo transgressor. “Quando um empresário sonega, ele ganha vantagens indevidas sobre seus concorrentes que cumprem as leis e pagam impostos. Ele vende sua mercadoria por um preço menor, ganha participação no mercado e tem lucros maiores. Mas se os concorrentes passarem a sonegar, as vantagens do primeiro transgressor desaparecem e todos ficam em posição igual. Contudo, a sociedade perde recursos que poderiam financiar importantes investimentos”, exemplifica.

Na visão de Montoro os desvios de conduta pioram o ambiente de negócios, sendo do Governo a responsabilidade para fazer com que as regras sejam cumpridas. Só o setor público tem o poder de coerção. O problema é que a ação estatal carrega um grande risco embutido: a burocracia e, aí, se entra num círculo vicioso. “O excesso de burocracia aumenta a propensão à transgressão, aumenta os riscos dos investimentos que, conseqüentemente, barra a atração dos investidores e dificulta o crescimento econômico”, analisa Montoro.★



Professor André Montoro durante o o seminário “Da Burocracia à Corrupção” em Brasília

# Por um bom ambiente de negócios

O artigo 37 da Constituição brasileira dispõe que a administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. “Está na nossa Lei maior, mas é pessimamente executada”, disse o embaixador Marcílio Marques Moreira, presidente do Conselho do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial- ETCO, no seminário “Como Melhorar o Ambiente de Negócios”, ocorrido em dezembro, que encerrou a fase de debates e estudos realizados em 2007. O resultado dessas discussões servirá de suporte para as propostas que o ETCO encaminhará neste ano de 2008. A gênese dos problemas nacionais que estão perturbando o bom ambiente de negócios no país foi analisada sob diversas óticas e atravessou variados campos do conhecimento. Do antropólogo ao jurista, do historiador e sociólogo aos executores de políticas públicas, os estudiosos fizeram uma ampla

radiografia dos problemas e apontaram caminhos para um ambiente de negócios previsível que estimule desenvolvimento e investimento. Todos os estudiosos caracterizam as transgressões como uma verdadeira cultura e um problema muito com-

plexo (ver página 8). Mas há outros pontos importantes de reflexão.

O mau uso do dinheiro público provoca a fúria tributária (veja mais na página 12). O governo é eficiente para extrair uma parcela financeira muito grande da sociedade,

Fotos: Arquivo ETCO



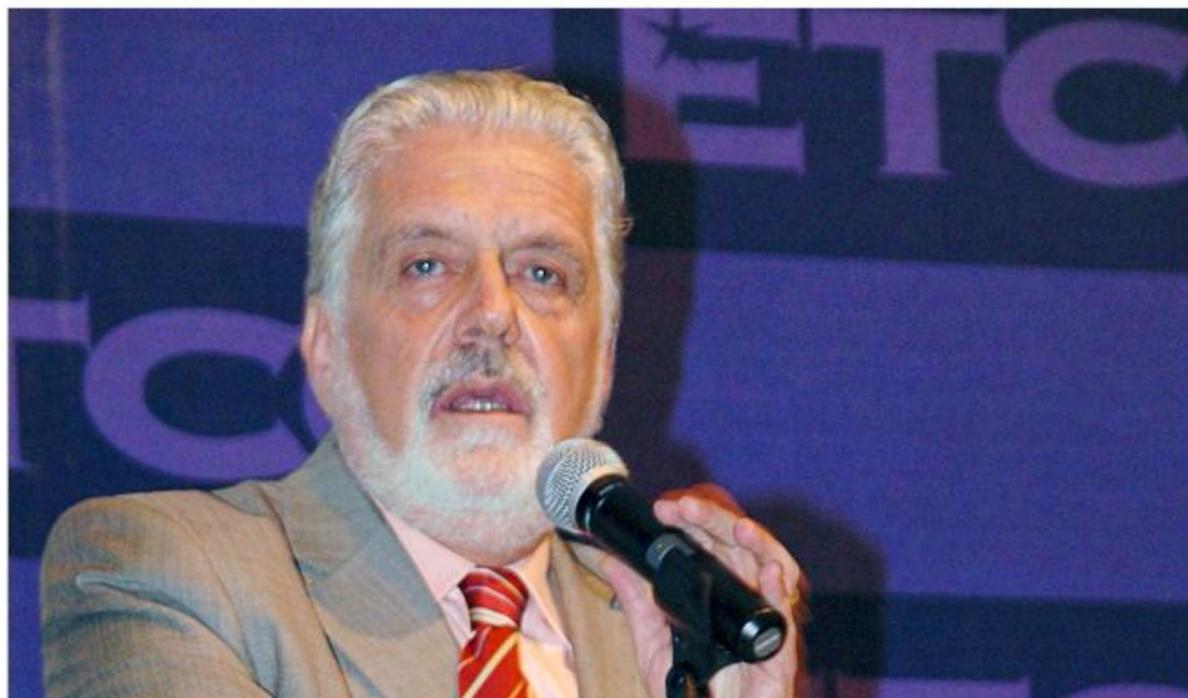
segundo o professor Simão Silber, mas não tem a mesma eficiência para gastar com qualidade.

Por fim, a burocracia. São tantas as exigências que acabam por criar uma teia de facilitadores que deságuam na corrupção (página 14).

Assim, a correção de rota tem que ser promovida de vários ângulos, com bastante perseverança, porque um dos grandes problemas no Brasil é que as políticas públicas sofrem da descontinuidade. “Cada governante quer implantar seu plano em vez de melhorar o que está sendo feito”, disse Marques Moreira.

A outra observação importante, segundo ele, é que é preciso deixar claro que há sim pecado ao sul do equador. Não é possível se agarrar a desculpas de que as desigualdades sociais no Brasil são tão grandes que o país tem uma repetição de transgressões desde a área política até a área mais informal e essas transgressões passem ser a norma.

“Uma das grandes pragas do Bra-



Governador Jacques Wagner, da Bahia, defende maior rigor na fiscalização

sil é a não direção das políticas públicas necessariamente para o bem comum, mas sim para os interesses pessoais de A ou B. Enquanto o bem comum é prejudicado”, disse Marques Moreira.

O governador de São Paulo, José Serra, foi taxativo: empresários e poder público não podem tolerar práticas de esperteza. Segundo o governador, a questão tributária, um dos pilares para a promoção do ambiente de negócios, tem que ser tratada com eficiência. “A idéia é tratar todo mundo igual”, disse Serra. “Eliminar, combater a cultura do jeitinho, que resolve pontualmente”, acrescentou. O governador paulista diz que sua administração vem conseguindo alcançar sucesso no aumento da receita combatendo a fraude, a sonegação fiscal e a corrupção. “Criamos a nota fiscal paulista desde outubro que é para incentivar o cidadão a pedir a nota fiscal em todos os estabelecimentos comerciais”, disse.

Diminuir sonegação significa criar possibilidade de reduzir a arrecadação per capita, segundo ele.

Da esq. para dir. embaixador Marcílio Marques Moreira, governador José Serra e professor André Montoro, durante seminário “Como melhorar o ambiente de negócios.”

“A gente sabe que a sonegação tem uma coisa absolutamente detestável, porque aumenta a distância entre aqueles que pagam e os que sonegam”, acrescentou.

O governador baiano, Jacques Wagner, defendeu maior rigor na fiscalização dos gastos da administração pública. Na Bahia, por exemplo, o governo apertou o cerco a fornecedores que obtêm grandes margens de lucro nas licitações. “Um dos nossos objetivos é chegar a 2010 registrando economia de R\$ 410 milhões no caixa estadual”, diz o governador baiano. O secretário da fazenda do Rio, Joaquim Levy, faz coro com os governadores.

Segundo Levy, o governo tem que modernizar e simplificar a legislação como forma de ser mais eficiente ao aplicar o dinheiro dos contribuintes. O saldo desse intenso ano de estudos e reflexões mostra que valores culturais, históricos e políticos levaram o país a dois tipos de descompasso. “Há o descompasso entre a economia e a sociedade e entre a realidade e a lei”, disse o professor Helio Zilberstajn. A saída parece estar numa reformulação dos processos de elaborações das normas. “Precisaríamos de mais realismo, mais pragmatismo e mais rigor no cumprimento”, finalizou Zilberstajn.★



# Justiça e Economia, uma relação delicada

Ciclo de debates discute o impacto das decisões jurídicas na economia Por Andrea Assef

Para que a “mão invisível” – termo introduzido por Adam Smith em “A Riqueza das Nações”, em que ele explica que o sistema de mercado possui mecanismos automáticos de correção e coordenação, sem a necessidade de interferência externa – funcione, alguns pré-requisitos são necessários. O professor André Montoro, presidente executivo do ETCO, cita os dois mais importantes: o direito de propriedade e o respeito aos contratos por todos, inclusive pelos ricos e poderosos, pelos soberanos e governantes. Portanto, é preciso que existam instituições que garantam estes direitos e que sejam capazes de solucionar inevitáveis conflitos entre as partes. “Estas instituições constituem a administração pública, em geral, e o sistema judiciário em particular. Daí a razão pela qual quanto melhor funcionarem estas instituições, mais eficientemente a ‘mão invisível’ cumprirá sua função”, afirmou o professor André Montoro. Ao longo de 2007, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO tornou-se um catalisador desta importante discussão, fundamental para o bom funcionamento de uma economia de mercado: a



relação entre a Justiça e a Economia. Com o objetivo de enriquecer e aprofundar o diálogo entre juristas e economistas, o ETCO promoveu o Ciclo de Debates Justiça e Economia, que contou com três seminários sobre os seguintes temas: “Segurança Jurídica e Desenvolvimento Econômico”, em agosto, “Os Impactos Jurídicos das Decisões Econômicas e os Impactos Econômicos das Decisões Jurídicas”, em outubro, e “A Eficiência da Justiça e sua Eficácia na Economia”, que ocorreu em novembro. Nesta inédita arena de debates, o ETCO trouxe à cena alguns dos principais personagens que operam a Justiça e a Economia no Brasil. Ministros do Supremo Tribunal Federal, desembargadores, procuradores, advogados, economistas, empresários, pesquisadores, entre outros, sentaram-se lado a lado para discutir as questões que permeiam o tema. O Ciclo de Debates Justiça e Economia foi realizado pelo ETCO em parceria com o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com a Escola Superior do Ministério Público da União e com o Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (CESA). A seguir alguns dos principais momentos dos seminários do Ciclo de Debates Justiça e Economia:

## O papel da Justiça e da Economia no século 21

Durante muito tempo os economistas e os operadores de Direito enxergaram o mundo sob óticas distintas. Falavam línguas diferentes e atuavam em suas áreas quase que de forma antagônica. “Por isso, do meu ponto de vista, este tema é bastante novo. Entrou na agenda, tanto acadêmica quanto política há muito pouco tempo

e isso se deveu sobretudo às agências internacionais de fomento”, afirmou a professora Maria Tereza Sadek, pesquisadora sênior do Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo, uma das palestrantes do seminário “A Eficiência da Justiça e sua Eficácia na Economia”, ocorrido no dia 30 de novembro de 2007, na Fiesp,

em São Paulo. A professora Maria Tereza Sadek lembra que até algum tempo atrás debates deste tipo sofriram forte resistência entre os operadores de direito, particularmente entre aqueles ligados ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, pois se associava este tipo de preocupação dos efeitos do Judiciário na Economia a uma percepção ne-

oliberal e, portanto, vista de forma bastante negativa. Como é muito recente a idéia de que o tema possa ser apreciado entre os operadores de Direito de uma forma mais positiva, a professora Maria Tereza Sadek pede certa cautela para se examinar esta correlação. “Até 1988, ou seja, até a nova Constituição, a questão do Judiciário e da Economia podiam correr de forma bastante paralela porque o Judiciário tinha um papel menos importante do que passou a ter a partir de então. Em primeiro lugar, o país adotou um sistema de governo presidencialista em que o Judiciário é um poder e como tal ele possui recursos de poder mais amplos do que naquelas situações em que o Judiciário não é um poder, mas um serviço público”, explica ela. “No presidencialismo, o Judiciário pode ser acionado de uma forma extensiva e isso provocou aquilo que se convencionou chamar de insegurança jurídica porque nós temos, a rigor, aquilo que eu denominaria de insegurança legislativa”, afirma a professora. Segundo ela, a atividade empresarial sofre uma pressão desta legalidade muito forte. Dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) indicam que uma empresa média precisa seguir 3.203 normas tributárias, que envolvem mais de 55 mil artigos e 33 mil parágrafos.

De acordo com a professora Maria Tereza Sadek, para se analisar a eficácia do Judiciário é preciso levar em conta a questão da inflação legislativa, das exigências burocráticas, da instabilidade que se tem em vários aspectos. Segundo os últimos dados do Judiciário, para cada 10 habitantes há um processo em tramitação. “Mas isso não indica que o Brasil é um país de amplo acesso à Justiça. Ao contrário. Pesquisas do Supremo Tribunal

Federal demonstram que o acesso à Justiça é restrito e utilizado por alguns atores”, afirma. Os maiores usuários do Poder Judiciário são a União, o INSS e a Caixa Econômica Federal. Do lado privado, são os serviços de telefonia. “As grandes questões econômicas não estão ingressando no Poder Judiciário e as questões de relações de contratos não são as que predominam”, diz ela. Para se ter uma idéia do abarrotamento de ações no Judiciário, no ano de 2006, ingressaram no Supremo Tribunal Federal 116 mil 216 processos e o Supremo julgou 122 mil 403 processos. Até outubro de 2007 entraram 100 mil processos e 137 mil 289 processos foram julgados. Por onze ministros apenas. “Evidentemente nós ca-

## “O acesso à Justiça é restrito e utilizado por alguns atores”

Maria Tereza Sadek

minhamos para o caos”, afirmou o ministro do Supremo Tribunal Federal, Enrique Ricardo Lewandowski. “Dentro desse mundo globalizado, a necessidade de decisões rápidas para os litígios levou ao revigoramento daquilo que os juristas conhecem como Lex mercatoria”, afirmou ele. Lex mercatoria é um sistema jurídico desenvolvido pelos comerciantes da Europa medieval e que se aplicou aos mercadores de todos os países do mundo até o século XVII. Não era imposto por uma autoridade central, os próprios comerciantes criavam regras para regular suas transações.

De acordo com o ministro Lewandowski, no plano internacional, a Lex mercatoria está voltando com plena força. “E este direito, que vem se encorpando a partir dos

anos 1960, tem uma característica básica no que diz respeito à solução dos litígios, que é o emprego da arbitragem e que se caracteriza pela escolha do foro de um lado e pelas normas aplicáveis para a solução de cada caso em particular”, afirma ele. Da globalização, emergem dois fenômenos importantes: de um lado o surgimento deste direito supranacional e que um dia virá a ser aplicado nas nossas plagas de outro lado o renascimento de um direito mais privado do que estatal, a Lex mercatoria que rege o mundo dos negócios internacionais. Enquanto isso, no Brasil, Lewandowski cita avanços que considera de suma importância, como a Emenda Constitucional 45, criada em 2004, que trouxe instrumentos fundamentais para dar mais celeridade e segurança, como o instituto da repercussão geral – o STF terá a discricionariedade de escolher os casos que ele irá julgar, além de exigir que as partes, antes de terem acesso ao Supremo, provejam que seu caso tem repercussão geral, que é um assunto de interesse da cidadania como um todo.

O professor Gustavo Franco (PUC-RJ) utilizou também um tema de interesse geral da nação para ilustrar a sua palestra: a criação da inflação no Brasil. “Sim, estamos tratando aqui, quando falamos de inflação, de uma forma ilegítima, talvez mesmo ilegal de interferência do Estado na economia já que ela é produzida pelo Estado”, afirmou Franco. “Minha tese polêmica é que o ordenamento institucional, jurídico, criou canais para políticas econômicas catastróficas, como parece ter sido o caso da organização do nosso sistema monetário. Nós acumulamos 20.759.903.275.651% de inflação nos 15 anos anteriores ao Plano Real, o que deu uma média de 16% de inflação ao mês. Como deixamos acontecer isso?”★



Ministro do STJ Francisco César Asfor Rocha

## Por uma boa convivência na economia

No dia 4 de outubro, ocorreu, no auditório do Hotel Tryp, em São Paulo, o segundo seminário do Ciclo de Debates Justiça e Economia: “Os dois lados da moeda: Os impactos Jurídicos das Decisões Econômicas e os Impactos Econômicos das Decisões Jurídicas”. Um dos principais objetivos deste evento foi discutir os caminhos que tornem possível uma maior harmonia e disciplina nas atividades econômicas que se processam no cotidiano das empresas no Brasil. Para abrir o seminá-

rio, ninguém melhor do que a professora licenciada de Organização Industrial da USP e presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Elizabeth Farina, uma das maiores especialistas no assunto do país. Segundo ela, a teoria de organização industrial no mundo foi um produto da discussão de políticas anti-trust nos EUA e nasceu como uma matéria interdisciplinar na Universidade de Harvard, reunindo pessoas da área da economia, do direito e da área de negócios. Isso ocorreu na década

de 1940. “Mas só em 1945 é que a discussão foi reconhecida como disciplina específica da teoria econômica pela American Economic Association.”

Segundo Elizabeth Farina, a abordagem de Direito e Economia nasceu muito mais como efeito econômico da configuração jurídica e, só com uma abordagem mais recente da nova economia, isso começou a ser internalizado nos modelos econômicos. Neste contexto, se insere a lei da defesa da concorrência que analisa os atos de concentração

e casos de conduta das empresas. O Cade julga, em média, 600 casos por ano. “Desde 2004, há uma preocupação para que o Cade julgue mais casos do que o montante que é distribuído. O tempo de duração de cada ação, em 2004, era de 164 dias e, em 2007, caiu para 46 dias”, afirma Elizabeth Farina. Mas a grande questão hoje no Cade é outra. O que acontece quando essas decisões não são implementadas? De que vale todo o esforço do órgão se a decisão não é efetivada? Elizabeth Farina listou alguns exemplos de decisões que foram tomadas e que estão pendentes de decisão judicial. Um deles foi a compra da Chocolates Garoto pela Nestlé. “Foi o primeiro caso de bloqueio judicial de uma decisão do Cade, tomada em 2004, e que não foi implementado até hoje”, diz Farina.

No Brasil, a notificação dos atos de concentração é obrigatória toda vez que envolve uma empresa que tenha 400 milhões de reais ou 20% do mercado. Só que as empresas podem avançar nas suas negociações e consumá-las enquanto o sistema analisa. “Ou seja, as empresas têm incentivos para postergar a decisão, porque assim o fato torna-se consumado e, uma vez decidido, como elas podem continuar operando, entram no Judiciário e postergam mais ainda a implementação da decisão”, explica Elizabeth Farina. A presidente do Cade, porém, aponta uma luz no final do túnel. Houve um caso de condenação do cartel das britas, em 2005, que resultou em um tremendo avanço. As empresas foram obrigadas a efetuar um depósito judicial no valor da multa para poder discutir a questão em juízo. “Isso fez uma diferença abissal entre uma discussão muito longa no Judiciário, sem as empresas tirarem nenhum centavo do



Presidente do CADE Elizabeth Farina

bolso, ou ter que depositar a multa em juízo”, disse Farina.

Ao proferir sua palestra, o ex-ministro Maílson da Nóbrega foi buscar, na nossa origem ibérica, as dificuldades encontradas até hoje em se fazer cumprir contratos no Brasil. “Somos herdeiros da tradição em que o patrimônio do rei se confunde com o orçamento

## “Chegamos a uma situação perto do colapso do sistema judicial”

Ministro Asfor Rocha e até hoje isso acontece no país”, afirmou ele. “Nós aqui desrespeitamos contratos com a maior tranquilidade. Eu mesmo fiz isso quando estava no governo ao lançar um plano de estabilização, uma forma direta de desrespeitar contratos”, disse Maílson da Nóbrega. Segundo o ex-ministro, o congelamento de preços caracterizava uma in-

terrupção de contrato e, por isso, permitiu ao assalariado, ao empresário a possibilidade de recorrer ao Judiciário. “Isso lotou o Judiciário num momento em que ele começava a estabelecer um regime capitalista no Brasil e a realizar o papel que lhe cabe, que é o de fazer cumprir contratos e proteger direito de propriedade.”

Na opinião do ministro do Superior Tribunal de Justiça, Francisco César Asfor Rocha, o resultado disso é que “chegamos a uma situação perto do colapso do sistema judicial”. De acordo com ele, a cada ano são ajuizadas cerca de 21 milhões de ações.

O STF proferiu aproximadamente 93 mil decisões, no primeiro semestre de 2007, e o STJ julgou 155 mil processos, no mesmo período, um aumento de 32% em relação ao mesmo período do ano anterior. “A Constituição de 1988 exagerou na defesa dos direitos e o que se percebe é que agora é necessário um certo relaxamento”, afirmou ele.★



Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau

## O custo elevado da falta de segurança jurídica

**P**ara o professor Armando Castelar Pinheiro, professor da UFRJ e pesquisador sênior do IPEA, o interesse em termos de insegurança jurídica e o direito na economia surgem quando existem custos de transação. Quando isso ocorre, é fundamental que o direito organize as negociações de maneira que elas se dêem o mais fácil possível. “Do ponto de vista de um economista, o papel do direito é ordenar as transações de maneira a minimizar os custos de transação e se poder acabar com a distribuição de direitos que é mais eficiente na economia”, afirmou Castelar, um dos maiores estudiosos sobre insegurança jurídica do Brasil, durante o primeiro seminário do Ciclo de Debates Justiça e Economia, “Segurança Jurídica e Desenvolvimento Econômico.” O

evento ocorreu no dia 3 de agosto de 2007, no Milenium Centro de Convenções, em São Paulo, e contou também com a presença do ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau.

Ao mapear a insegurança jurídica no Brasil, o professor Castelar constatou que a eficiência econômica sofre porque é muito caro transacionar no país. A burocracia é muito grande, a informalidade é enorme. “É difícil transacionar um bem se ele não é reconhecido pela pessoa que o usufrui, caso típico de quem mora em favelas”, afirma. Castelar cita o caso da favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, onde existe um registro de imóvel, que só vale naquela comunidade. “Não há nenhum reconhecimento do setor público, mas mostra exatamente como é importante ter o direito de

propriedade reconhecido para que as pessoas possam negociar os imóveis dentro da comunidade”, afirma ele. De acordo com Castelar, J. J. Gomes Canotilho, professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em um de seus principais trabalhos sobre o tema insegurança jurídica, chama a atenção para o respeito à estabilidade ou eficácia de uma transação que ocorre sob determinada norma, que não pode ser modificada a não ser que se observem fatos absolutamente relevantes. “Ou seja, a norma deve ter um grau de estabilidade e deve ser mudada apenas em circunstâncias muito especiais”, afirma Castelar. “Há um conceito no Direito consuetudinário (complexo de normas não escritas originárias de usos e costumes de um povo) que é pouco comum, mas

que é muito caro aos economistas e que eu traduzi como doutrina da dependência”, afirma. O conceito defende que deve haver continuidade das políticas existentes há muito tempo, mesmo que elas tenham se tornado ineficientes. Ou seja, a estabilidade da norma deve continuar mesmo quando se ache que ela não está sendo mais eficiente. “É a razão para isso é que as pessoas, muitas vezes, fazem investimentos com a expectativa de continuidade de uma determinada norma ou política e esta expectativa não deve ser desapontada porque significa perda de ativos, de valor que foi investido nesta expectativa de continuidade desta norma.”

Ao final de sua exposição, o professor Armando Castelar Pinheiro apresentou algumas sugestões para aumentar a discussão entre Direito e Economia na questão da segurança jurídica. “A primeira é uma maior disponibilização de informações.” Uma parte da morosidade da Justiça tem a ver com gestão, segundo ele. “Acho que seria importante usar indicadores de celeridade e de segurança jurídica como critérios de promoção. A Constituição diz isso explicitamente, mas a evidência que eu coletei é que acaba prevalecendo o tempo e a idade, até porque existem poucos indicadores nas questões das informações”, afirmou Castelar. Ele defendeu uma reforma curricular nos cursos de Direito e de Economia para que existam mais estudos, “inclusive em termos deste debate que está ocorrendo aqui hoje”, para entender por que do ponto de vista da Economia, o papel do Direito é organizar as transações econômicas. O ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, tem uma explicação



Professor Armando Castelar Pinheiro

para isso. Segundo ele, o papel do Direito é organizar as transações econômicas para defendê-las de si mesmas. “A organização capitalista precisa ser defendida dos capitalistas”, disse o ministro. De acordo com ele, a sociedade capitalista é essencialmente jurídica e nela o direito atua como mediação

### **“A organização capitalista precisa ser defendida dos capitalistas”**

Ministro Eros Grau

necessária das relações de produção que lhe são próprias. “O Direito posto pelo Estado surge para disciplinar mercados e permitir a fluência da circulação mercantil. A tarefa primordial do Estado é a criação de uma norma jurídica que torne possível o cumprimento das obrigações contratuais”, afirmou o ministro Eros Grau. Com bom humor, ele provoca: “Vejam que

coisa paradoxal. Eu odeio a ordem, mas necessito dela. Eu, mercado, quero atuar livremente, mas não posso porque eu corro o risco da auto-destruição então eu preciso da ordem, da ordem imposta pelo Estado...” Nem tanto à terra, nem tanto ao mar, diz. “Vamos manter a serenidade necessária para que possamos enfrentar o tema. Que o Estado garanta a liberdade econômica e concomitantemente opere a sua regulação.”

E aqui termina esta intensa bateria de debates entre as personalidades de maior expressão tanto no campo jurídico, quanto no campo econômico sobre o tema Justiça e Economia. “Procuramos modestamente contribuir para a promoção deste indispensável diálogo entre operadores do Direito e operadores da produção, porém com ambiciosa expectativa de que ele produzirá frutos e que, se bem cultivados, poderão mudar a história do nosso Brasil”, afirma o professor André Montoro.★

# Receita mineira: serviço público e gestão empresarial

O O vice-governador de Minas, Antonio Augusto Anastasia, conta como o estado zerou o déficit orçamentário e inovou usando métodos do setor privado no gerenciamento da máquina administrativa  
Por Sandra Balbi



Foto: Katia Lombardi/Valor/Folha Imagem

**O** grande nó da gestão pública – falta de recursos para investimentos, gastos elevados com pessoal e ineficiência dos serviços públicos – começou a ser desatado em Minas Gerais durante a primeira administração Aécio Neves (2003-2006), quando foi zerado o déficit orçamentário. “O que fizemos foi buscar a melhoria e maior eficiência da arrecadação, controle extremo dos gastos correntes e uma rigorosa gestão da folha de pessoal”, diz o vice-governador Antonio Augusto Anastasia, que, como secretário de Planejamento e Gestão no primeiro mandato do governador Aécio Neves (2003 a 2006), implementou as mudanças. “Os únicos cargos extintos foram justamente aqueles de livre nomeação, que poderiam ser preenchidos sem a realização de concursos públicos”, acrescenta.

Com medidas inovadoras, os mineiros passaram a aplicar métodos empresariais de gestão, como a fixação de metas e a avaliação de resultados em todas as áreas gerenciais – recursos humanos, material de expediente, consumo de energia elétrica, despesas com telefonia fixa e móvel. “Metas alcançadas, resultados positivos atingidos, significam maior capacidade de investimento setorial, melhoria de infra-estrutura, reajustes salariais, concessão de benefícios como vale-alimentação, entre outros”, diz Anastasia. Para motivar os funcionários, o governo passou a premiar os mais produtivos. Entre o início de 2003 e dezembro de 2006 foram pagos aos servidores R\$ 112 milhões a título de prêmio de produtividade.

Na opinião de Anastasia, a principal dificuldade no setor público não

é a falta de recursos. “Em vários casos os recursos existem, mas falta capacidade de gestão para gastar bem estes recursos, e, em alguns casos, até mesmo falta capacidade de gastar, ou seja, eficiência na execução orçamentária”, observa.

**ETCO** – Em 2003 o governo do Estado de Minas Gerais tinha um déficit orçamentário de R\$ 283,2 milhões e encerrou 2006 com superávit de R\$ 81,1 milhões. Como foi feito o ajuste fiscal?

**“O que fizemos foi buscar a melhoria e maior eficiência da arrecadação, controle extremo dos gastos correntes, rigorosa gestão da folha de pessoal”**

**Anastasia** – Com planejamento e austeridade. Nestes cinco anos, não assumimos compromissos que não tivéssemos absoluta certeza de poder cumprir. Fizemos um ajuste nas contas públicas severo, com extrema responsabilidade, atentos à legislação, o que acabou por representar ganhos fenomenais não para o governo, mas para todos os mineiros. Podemos assegurar que em um espaço de tempo relativamente curto, comparando-se ao desafio e às dificuldades enfrentadas, conseguimos reverter o que era déficit para superávit. Para 2008, já estão anunciados investimentos do Governo de Minas de R\$ 9 bilhões, em todas as regiões do Estado, algo que era unimaginável há pouco tempo atrás.

Construímos, por decisão firme do governador Aécio Neves, um ambiente amplamente favorável às boas técnicas gerenciais, com mais eficiência e qualidade nos nossos serviços. Com esse novo modelo de gestão pública – baseado na desburocratização, eficiência, racionalidade e redução de gastos – está sendo possível corrigir deficiências históricas de infra-estrutura, atrair novos investimentos, obter recursos suficientes para a execução dos projetos estruturantes e, em especial, combater as desigualdades sociais.

**ECO** – Em que consistiu o chamado “choque de gestão” mineiro já que os gastos com pessoal e encargos saíram de R\$ 9,3 bilhões em 2003 para R\$ 11,8 bilhões em 2006 e devem atingir R\$ 13,4 bilhões neste ano e ainda representam mais de 53% da receita corrente líquida do Estado?

**Anastasia** – Esta sua avaliação, na verdade, é o principal indicativo do quanto o governador Aécio Neves foi exitoso na medida em que empreendeu todos os esforços de seu governo na implantação do “choque de gestão”, tão logo assumiu o comando administrativo do Estado. Veja só: em 2003 havia um comprometimento da receita corrente líquida do estado da ordem de 65% com o pagamento de pessoal de todos os poderes, e de 53,5% do Executivo. Após os ajustes imediatos que foram tomados, esse comprometimento da receita caiu, no caso do Poder Executivo, para 48,33%, já em 2004. Isso, sem que houvesse demissão de servidores, sem terrorismo fiscal etc. O que fizemos foi buscar a melhoria e maior eficiência da arrecadação, controle extremo dos gastos corren-

tes, rigorosa gestão da folha de pessoal, enfim, fizemos a lição de casa. Os únicos cargos extintos foram justamente aqueles de livre nomeação, que poderiam ser preenchidos sem a realização de concursos públicos. Fizemos tudo aquilo que é essencial e primordial para quem quer gastar bem, com a qualidade e o respeito que os recursos públicos exigem, porque eles são recursos do povo e se deve gastar em função das melhorias da qualidade dos serviços que são prestados pelo Estado. Pois bem, você cita um crescimento destes gastos com pessoal e para isso relaciona os números de 2006, quando houve uma expansão da folha, de todos os poderes, de R\$ 9,3 bilhões em 2003 para R\$ 11,8 bilhões no ano passado.

**ETCO** – Quer dizer que, apesar do “choque”, as despesas cresceram. Não deveria ser o contrário?

**Anastasia** – Cabe aqui uma observação que acho pertinente: ainda há alguma confusão ou desinformação com relação ao que seja o “choque de gestão” e a sua essência; alguns entendem que é a ausência total de gastos públicos, o que não é verdade. O que se evidencia como necessário e como premissa básica do “choque de gestão” é a qualidade do gasto e o benefício que ele traz para o cidadão. E a discussão com relação aos gastos com pessoal

**“A premissa básica do ‘choque de gestão’ é a qualidade do gasto e o benefício que ele traz para o cidadão”**

serve como ótimo exemplo para demonstrar as diferenças com relação ao tema. As despesas com pessoal aumentaram, sim, mas agora temos policiais mais bem pagos e em número muito maior do que tínhamos no passado. Criamos a guarda penitenciária e, agora, temos mais presos sob a tutela do Sistema Penitenciário do Estado do que nas mãos da Polícia Civil. É a primeira vez na história do estado que isso acontece, com a liberação dos policiais civis e muitos militares para as suas funções legais que são a investigação e o policiamento ostensivo.

**ETCO** – Houve outras medidas que fizeram aumentar as despesas?

**Anastasia** – Colocamos fim a uma série de anomalias administrativas como as chamadas “verbas retidas”, que eram verbas que os servidores tinham direito de receber, mas que não foram pagas por falta de caixa. Esses pagamentos, na casa dos milhões, já foram todos devidamente feitos. Aqui em Minas, não existe mais o parcelamento e a postergação do pagamento do 13º salário, agora rigorosamente pago em dia, sendo que, no mês de dezembro, foi pago junto com a folha de pagamento de novembro a todos os servidores, no quinto dia útil de dezembro. Outro exemplo que é importante citar, pelo grande impacto social que representa, é a reestruturação da Defensoria Pública mineira. Os salários dos defensores foram reajustados, investimos na compra de equipamentos e sedes próprias, tudo isso para melhorar a qualidade e a eficiência do atendimento ao cidadão mais carente que não tem condições para contratar os serviços de um advogado para lutar por seus direitos. Enfim, tendo

**“O serviço público se encontra numa etapa em que nem sempre o problema da falta de recursos é a principal dificuldade”**

em vista o que acabo de relacionar, posso assegurar que, em Minas, os gastos com pessoal, quando ampliados, significam, na verdade, que os servidores estão sendo mais bem remunerados, que estamos contratando pessoas para cargos essenciais e de grande impacto na melhoria das políticas públicas estaduais.

**ETCO** – A gestão pública se debate entre a falta de recursos, gastos elevados com pessoal e a ineficiência dos serviços públicos. Como romper este círculo?

**Anastasia** – Na realidade, o serviço público hoje se encontra numa etapa em que nem sempre o problema da falta de recursos é a principal dificuldade. Em vários casos os recursos existem, mas falta capacidade de gestão para gastar bem estes recursos, e, em alguns casos, até mesmo falta a capacidade de gastar, ou seja, eficiência na execução orçamentária. Há o caso, por exemplo, na área da educação, em que já se alcançou a universalização do atendimento, mas falta, porém, a qualidade deste atendimento. Sou professor de Direito Administrativo e defensor de uma burocracia governamental estável, profissionalizada, com alto grau de qualificação. Temos aqui em Minas uma escola de excelência nesta formação que é a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

que tem trabalhado dentro desta orientação na formação de administradores públicos. Se os recursos existentes são poucos, precisamos, obrigatoriamente, ampliá-los,

mas sem penalizar a economia, o setor produtivo e é o que temos feito. Precisamos fazer com que a base de contribuintes aumente, precisamos investir em canais que

permitam que a economia avance, que surjam novos empregos e que haja a ampliação da renda e a ampliação do produto interno mineiro. Minas tem novos investimentos

Foto: Marcelo Sant'Anna/Estado de Minas/Folha Imagem



**“Da mesma maneira que as coisas positivas típicas da gestão privada podem ser utilizadas na gestão pública, o contrário também pode acontecer”**

**“Diferentemente da iniciativa privada, o setor público não tem que buscar lucro, mas está obrigado, como todos, a buscar a eficiência em suas ações.”**

anunciados da ordem de R\$ 120 bilhões até 2014, valor sem precedentes na nossa história. Números que são reveladores da opção do empresariado, não só nacional, mas de várias partes do mundo, em alocar aqui seus investimentos, suas novas unidades de produção, nos mais diversos setores, que vão da aviação à mineração, da produção de combustíveis a eletro-eletrônicos.

**ETCO** – Qual será o impacto desses investimentos na economia mineira?

**Anastasia** – Esses investimentos vão gerar milhares de novos empregos. No primeiro semestre de 2007, a indústria mineira cresceu 8,9%, enquanto a do Brasil cresceu cerca de 5%. O nosso comércio, nos últimos seis meses em relação ao mesmo período de 2006, cresceu 10%, enquanto o crescimento nacional manteve-se em metade disso.

**ETCO** – O que o governo de Minas tem feito para receber investimentos deste porte?

**Anastasia** - Temos atuado em várias frentes com muita determinação e planejamento. Estamos, por

exemplo, investindo em comunicação, colocando telefonia móvel em todos os municípios mineiros, asfaltando todas as estradas mineiras, reformando e construindo escolas, investindo pesado em pesquisa científica e tecnológica. Nenhuma empresa investe em municípios que não tenham acesso adequado para distribuir a sua produção, hoje não se faz mais negócios com cidades mudas, fora do mundo tecnológico, não se agrega valor ao que se produz se não existe investimento certo e seguro em pesquisa científica. Isso é que fez com que Minas se transformasse em um grande catalisador de investimentos.

**ETCO** – Qual foi o resultado da adoção, pelo governo, de métodos gerenciais de recursos humanos típicos da iniciativa privada, como avaliação de desempenho?

**Anastasia** – Costumo dizer que, da mesma maneira que as coisas positivas típicas da gestão privada podem ser utilizadas na gestão pública, o contrário também pode acontecer. Este é o caso, por exemplo, da utilização na área pública de mecanismos de avaliação de resultados, como é também o caso da iniciativa privada utilizar os mecanismos de licitação ou de formas de compra que optem por critérios técnicos ou de preço. No entanto, há uma ressalva importante: a área pública tem por missão prestar o melhor serviço ao cidadão, dando-lhe de volta aquilo que ele paga através dos impostos. Diferentemente da iniciativa privada, o setor público não tem que buscar lucro, mas está obrigado, como todos, a buscar a eficiência em suas ações.

E isso requer planejamento e permanente qualificação. Aqui estabelecemos critérios baseados também no acordo de resultados. Todos os aspectos dos gastos gerenciais – recursos humanos, material de expediente, consumo de energia elétrica, despesas com telefonia fixa e móvel – são avaliados. Metas alcançadas, resultados positivos atingidos, significam maior capacidade de investimento setorial, melhoria de infra-estrutura, reajustes salariais, concessão de benefícios como vale-alimentação, entre outros. E o que é mais importante: estas metas, bem como os instrumentos escalados para conquistá-las, são propostas pelo corpo técnico do próprio órgão que deverá atingi-las e livremente pactuadas.

**ETCO** – Quanto o governo do Estado investe por ano na formação e treinamento de pessoal? Quais as áreas prioritárias?

**Anastasia** – O problema da gestão eficiente está também na capacidade de incentivar, qualificar e promover boas condições de trabalho para os servidores prestarem um bom serviço aos cidadãos. Nós temos aqui um programa de certificação dos servidores implantado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, que atua como entidade certificadora. Para determinados cargos exige-se essa certificação que é a formalização da qualificação do servidor. Isso se traduz em funcionários capacitados que ocupam o lugar certo onde podem realizar suas funções da melhor maneira possível.

Além disso, temos promovido treinamento de funcionários em todas as áreas. Destacaria a qua-

lificação promovida nas áreas da saúde, com R\$ 16,1 milhões, e na educação, com R\$ 90 milhões, investidos entre 2003 e 2007, isso somente em capacitação de servidores. Todo esse esforço na qualificação dos servidores, juntamente com os investimentos em infra-estrutura, tem resultado, por exemplo, em queda do índice de mortalidade infantil, que em 2002, era de 17,97% para cada 100 mil nascidos vivos e, em 2005, ficou em 15,81%.

**ETCO** – Uma das áreas mais críticas no país é a Educação, como o modelo mineiro tratou essa questão?

**Anastasia** – Na Educação, os investimentos converteram-se na obtenção de excelentes resultados nas avaliações às quais nossos alunos foram submetidos. Os resultados quase sempre colocam Minas entre os três primeiros lugares, com destaque para a 4ª série do ensino fundamental, que, no ranking brasileiro, está sempre em primeiro ou segundo lugar. O desempenho dos alunos nessa série é crescente ao longo do tempo e pode ser constatado em todas as avaliações externas nacionais e estaduais.

**ETCO** – E na Segurança Pública, qual foi a política adotada pelo seu governo?

**Anastasia** – A melhor qualificação profissional e a modernização de práticas e métodos também apontam resultados positivos na área de Segurança Pública. No primeiro governo Aécio Neves, foi registrada uma queda nos índices de criminalidade durante três

anos consecutivos (2004, 2005 e 2006), após dez anos de crescimento ininterrupto. De 2003 a 2006, a queda nos crimes violentos foi de 14,38%. Belo Horizonte, analisada separadamente, acumula queda da violência em torno de 33,67% no quadriênio 2003-2006. Esses resultados de queda nos índices de violência foram obtidos com investimentos de mais de R\$ 700 milhões, em equipamentos, armamentos e viaturas e também nas ações integradas das polícias Civil e Militar. Além da redução dos índices de criminalidade, houve o fortalecimento de instituições policiais mais eficientes e com caráter de polícia comunitária.

**ETCO** – Quanto o governo mineiro já distribuiu em prêmios por produtividade aos servidores?

**Anastasia** - Entre o início de 2003 e dezembro de 2006, foram pagos aos servidores de Minas a quantia de R\$ 112 milhões a título de prêmio de produtividade. Grosso modo, na iniciativa privada, isso corresponderia à distribuição de lucros. Para nós é um justo estímulo ao servidor público que tem se empenhado na construção de um projeto de administração pública mais eficiente a serviço do cidadão.

**ETCO** – Qual o impacto do choque de gestão na redução da carga tributária? A melhora na eficiência pode reverter em redução da carga de impostos - há espaço para essa redução?

**Anastasia** – A arrecadação do Tesouro do Estado de Minas vem crescendo ano a ano em função unicamente do esforço do Governo de Minas em promover a melhoria

**“O esforço na qualificação dos servidores junto com os investimentos em infra-estrutura, tem resultado em queda do índice de mortalidade infantil”**

do desempenho da economia mineira, do fortalecimento do setor produtivo e através de ações de combate à sonegação fiscal e não do crescimento da carga tributária. Pelo contrário, em setembro de 2005 reduzimos a alíquota de 150 produtos em diversas cadeias produtivas como alimentação, construção civil, material escolar e limpeza. Esta medida, para que se tenha uma idéia melhor do seu alcance, resultou na taxa zero sobre os produtos da cesta básica e numa redução total de R\$ 53 milhões na arrecadação anual do Estado.

Esse processo de desoneração do setor produtivo continua. Encontra-se na Assembléia Legislativa de Minas projeto de lei que propõe nada menos do que 30 novas medidas de redução da carga tributária, estabelecendo a redução de alíquotas de produtos e serviços.

O governador Aécio Neves entende que este é o caminho, que com a melhoria da eficiência da gestão pública, aliada a projetos inovadores e ousados, pode-se construir um sistema tributário inteligente, mais eficiente e que possa impulsionar a economia do nosso Estado.★

# Nota Fiscal Eletrônica

## Um tiro de misericórdia na fraude fiscal

Com a implantação total do sistema on-line, em cerca de cinco anos, 200 milhões de documentos serão cadastrados, por mês, pela Receita Federal Por Romoaldo de Souza

**E**m pouco mais de cinco anos, o bloco de notas com quatro vias, carbono, carimbos e almofadas lambuzadas de tinta azul estarão sendo substituídos por um sistema digital on-line e praticamente imune a fraudes. As notas serão transformadas em imagem arquivada em computadores, sem qualquer chance de sofrerem alterações. É o início da era digital na emissão de notas fiscais.

Especialistas destacam a implantação da Nota Fiscal Eletrônica como o tiro de misericórdia contra as fraudes fiscais. O governo aposta na “agilidade” e na “modernização” do sistema tributário brasileiro. Hoje, empresas chegam a ter prédios com arquivos de cópias de notas fiscais. Em cinco anos, esses espaços físicos darão lugar a DVDs, CDs, pen-drives, computadores com terabytes (aproximadamente um trilhão de bytes) de memória.

Em Brasília, poderosos computadores do Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados) com capacidade para armazenar 400tb já estão disponíveis. Com a total implantação da NF-e, cerca de 200 milhões de documentos serão cadastrados por mês. Para não sofrerem qualquer tipo de alteração, as notas fiscais serão armazenadas em arquivos de imagem, gerando

grande quantidade de dados estatísticos.

Em entrevista à Revista ETCO, o secretário-adjunto da Receita Federal, Paulo Ricardo Souza Cardoso, lembrou que o passo decisivo para o sistema entrar em vigor foi o “protocolo do ICMS” assinado, em julho deste ano, por 21 secretarias de fazenda estaduais, determinando 1º de abril de 2008 como data limite para que os fabricantes e distribuidores de cigarros e combustíveis passem a emitir nota fiscal eletrônica em todas as operações. “É um avanço que não se pode ignorar pela eficiência que a nota trás na arrecadação, pela agilidade e a desburocratização”, afirma.

O projeto já funciona em algumas empresas nos Estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo e possibilitou a emissão de mais de 840 mil notas fiscais mediante assinatura digital no valor total de R\$ 6,5 bilhões. “Estamos evoluindo a passos largos, para implantar a Nota Fiscal Eletrônica. O objetivo é ampliar para outros setores. Para tanto, já estamos conversando com o Conselho Federal de Contabilidade e envolvendo também os secretários estaduais”, diz Cardoso. “De um lado há o firme propósito de combater a sonegação de impostos e, de outro, teremos a

simplificação dos serviços”, destaca o secretário-adjunto.

Hoje, empresas como Eurofarma, Banco do Brasil, Seguros Caixa Econômica Federal, Ford, General Motors do Brasil, Gerdau, Petrobras, Pirelli Pneus, Siemens, Souza Cruz, Varig Logística e Volkswagen já operam com a nota fiscal eletrônica. Quando o sistema estiver totalmente implantado, no momento em que o motorista estiver carregando o caminhão a informação fiscal estará alimentando o sistema da Fazenda de origem que, por sua vez, informará o Fisco do destino e, ao mesmo tempo, alimentará a base de dados nacional da Receita Federal.

Além da adesão das empresas contribuintes, o governo federal aguarda o sinal verde das secretarias estaduais de Fazenda. “Hoje, algumas ‘barreiras’ já fazem essa fiscalização da nota. Em breve, quando o transportador se aproximar da divisa estadual, o fiscal fará a checagem através do código de barras e em fração de segundos a fiscalização estará sendo feita. Com isso se ganha tempo e eliminam-se os riscos de sonegação”, diz Cardoso.

Na Bahia, um dos primeiros estados \_ junto com São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás \_ a dar início à implantação da NF-e, o secre-

tário de Fazenda, Carlos Martins, criou uma equipe de trabalho para acompanhar todo o processo de implantação da NF-e. “Esse novo sistema traz uma série de benefícios para o emissor e para o receptor como a eliminação de digitação de notas fiscais na recepção de mercadorias e conseqüentes erros de escrituração, além do planejamento da logística que é possibilitado pela recepção antecipada das informações contidas na NF-e”, ressalta o secretário baiano.

Outra importante contribuição que a NF-e vai trazer para a economia brasileira é no combate à guerra fiscal. Martins adverte que a “guerra fiscal é resultado de um modelo tributário que precisa ser revisado a partir de uma ampla discussão entre os estados, municípios, Governo Federal e a sociedade”, razão pela qual o secretário considera esse novo sistema de arrecadação “fundamental para reduzir as divergências tributárias”. Com a massificação da NF-e, segundo Martins, “as administrações tributárias terão informações necessárias para avaliar o impacto do novo modelo proposto, facilitando as discussões sobre as compensações das perdas e distribuições das vantagens que cada estado terá a partir da adoção do modelo tributário proposto”.

O governo federal se prepara para levar a NF-e às mais distantes secretarias de Fazenda do país. Uma linha de crédito especial, que pode chegar a R\$ 300 milhões, estará disponível para azeitar a modernização das secretarias nos estados, “para acelerar a implantação desse sistema”, diz o secre-

tário-adjunto da Receita Federal. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) também deve operar uma linha de crédito para as empresas se modernizarem. A taxa de juros deve chegar a 8,5% ao ano \_ TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) mais 2% ao ano.★



Ilustração: Pepe Casals

# Sinal verde para o biodiesel

O objetivo principal do novo projeto de energia renovável é garantir a oferta, preservando o interesse do consumidor Leonardo Gadotti Filho\*

Fotos: Arquivo ETCO



Leonardo Gadotti Filho, presidente do Sindicom

**T**rês décadas depois de revolucionar o setor de energia com o maior programa de combustível renovável do mundo, o Proálcool, o Brasil volta a apostar num novo projeto de energia renovável. Desta vez, com o biodiesel, que, adicionado ao óleo diesel, reduz a dependência direta deste derivado de petróleo, bem como traz novas oportunidades de investimentos e geração de empregos no campo.

As distribuidoras de combustíveis associadas ao Sindicom, que contribuíram para o sucesso do Proálcool, já estão preparadas para oferecer biodiesel aos seus revendedores, clientes e consumidores - a partir de 1º de janeiro de 2008 todo o óleo diesel a ser comercializado no Brasil, será composto de 2% de biodiesel puro e 98% de diesel convencional. Engajadas na viabilização e no sucesso deste programa, as associadas do Sindicom acreditam que este produto irá fortalecer a vocação do País na promissora área de bioenergia. O biodiesel, incorporado à matriz energética Brasileira, a tornará ainda mais diversificada, preparando o Brasil para os desafios de um desenvolvimento sustentável.

Em 2007, as associadas do Sindicom investiram em tecnologia nas suas bases e em planos logísticos para adequar-se ao desafio de lançamento nacional do novo combustível. Os avanços alcançados ao longo do ano permitiram que o novo produto - batizado de B2 – estivesse presente em boa parte da rede de postos de serviços já a partir do 3º. trimestre. Estes investimentos realizados já contemplam operações no futuro com o B5, que é a mistura de 5% de biodiesel puro com 95% de diesel derivado do petróleo. Assim sendo, a antecipação da entrada em vigor do B5, conforme vem sendo sinalizada pelo governo, mas hoje planejada para 2013, poderá ocorrer a qualquer

momento sem a necessidade de esforços adicionais. A experiência de 30 anos acumulada com o álcool anidro, que é misturado a toda a gasolina comercializada no país, tem sido útil nos estudos e discussões que envolvem o lançamento deste novo combustível. Entre outros temas, mecanismos de controle de qualidade para impedir fraudes e práticas irregulares, a exemplo das lições e experiências com o álcool, serão fundamentais para garantir o sucesso do programa. O Sindicom vem trabalhando junto com as autoridades responsáveis e centros de pesquisa de forma a desenvolver testes simples para aferição de qualidade deste novo produto nos pontos de venda.

Por outro lado, este programa vai exigir um intenso trabalho de coordenação, por parte da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e das autoridades federais, para unir todos os elos da cadeia – desde a produção até o consumo, passando pela distribuição. À ANP caberá ainda exercer papel fundamental na arbitragem frente a eventuais problemas logísticos e de disponibilidade deste novo produto. O objetivo principal é garantir a oferta, preservando o interesse do consumidor.

O Sindicom e suas associadas acreditam no sucesso do biodiesel. Combustíveis renováveis, em particular o biodiesel, trazem um novo universo de oportunidades ao nosso país. Ao setor de distribuição de combustíveis, cabe o desafio de garantir a tecnologia, logística e segurança necessárias para disponibilizar este novo combustível com competitividade e qualidade em todo território nacional.

*\*Presidente do Sindicom e membro do Conselho de Administração do Instituto ETCO ★*

# Rastreamento vai combater a informalidade

Anvisa e indústria buscam o sistema ideal para acompanhar todo o trajeto do remédio, da fabricação ao consumidor final, elegendo a solução mais barata e eficaz para combater o roubo e a falsificação dos produtos farmacêuticos

**E**stá se formando, no Brasil e no Mundo, um consenso em torno da necessidade do rastreamento de diversos produtos. Recentes episódios com variadas mercadorias exportadas pela China geraram uma grande preocupação na opinião pública, a ponto de terem surgido, nos Estados Unidos e na União Européia, propostas para proibir a importação ou, ao menos, estabelecer rígidos controles de qualidade para produtos chineses. Este problema aparece também em outros produtos, como no recente caso dos brinquedos. Mecanismos de certificação e rastreamento da origem vêm sendo adotados em quase todos os países do mundo para diversos tipos de produtos, inclusive carne.

Mas existe um setor onde a necessidade de rastreamento se apresenta como fundamental e prioritária: o setor de medicamentos. Com o crescente número de roubos de carga, fraudes, falsificações, que geram prejuízos à saúde pública, já está em fase avançada a decisão da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) de regulamentar e tornar obrigatório, ainda no primeiro semestre de 2008, o sistema de ras-

treamento de medicamentos. Este sistema consiste no controle e monitoramento do percurso que fazem os produtos desde a saída da linha de produção até a venda no balcão das farmácias, acompanhando também a distribuição na rede pública de saúde. Segundo informação da própria agência, seus técnicos estão compilando as mais de mil contribuições feitas na Consulta Pública 70, encerrada em outubro, que devem alterar o texto original da proposta da Anvisa. O novo texto, em seguida, será discutido em Audiência Pública.

A necessidade de implantação de um sistema de rastreamento seguro e eficiente vem sendo discutida pela Câmara de Medicamentos do ETCO há mais de um ano. A idéia é que cada embalagem receba uma identificação única para que seja possível acompanhar os passos do medicamento em todo o seu caminho até o consumidor, por meio de um sistema de captura eletrônica de dados, com menor custo e menor possibilidade de fraude.

Para os fabricantes, a rastreabilidade também permite fazer um recall rápido, quando necessário, além de reduzir o roubo de cargas e baratear os prêmios dos



seguros. Cerca de 22,9 bilhões de reais em medicamentos foram roubados em 2006. O setor é o segundo mais visado pelas quadrilhas, gerando prejuízos imensos e riscos à saúde do consumidor.

Ao lado da nota fiscal eletrônica, o rastreamento é uma importante e fundamental arma contra a sonegação fiscal. Segundo pesquisas da consultoria McKinsey, os dados são alarmantes, aproximadamente 23% dos impostos devidos são sonegados, o que torna desleal a concorrência entre as indústrias e eleva o custo final do medicamento que é produzido dentro das normas de segurança e de acordo com as determinações dos órgãos de vigilância.

Também na direção de instituir um sistema de rastreamento, tramita no Congresso o Projeto de Lei da Câmara nº 024, de 30 de março de 2007, da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que cria o rastreamento da produção e consumo de medicamentos. Em 19 de dezembro, o projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, e enviado para a Comissão de Assuntos Sociais, tornando a demanda do setor e do consumidor uma realidade próxima e possí-

vel. Também sobre este tema já tramita, no Congresso, outro projeto de lei (número 521, de 4 de setembro de 2007), desta vez de autoria do Senador Valdir Raupp. O ETCO, que reúne importante parcela da indústria farmacêutica (cerca de 63%), vem trabalhando na busca de um sistema eletrônico de rastreamento e autenticidade capaz de monitorar toda a cadeia de medicamentos, incluindo distribuidores, hospitais, governo e varejo. Tudo isso para evitar ao máximo qualquer possibilidade de fraude, falsificação, desvio de produtos, roubo e conseqüentes prejuízos ao consumidor final e ao segmento. “Nosso propósito é ter um sistema que seja de fácil aplicabilidade para todos os elos da cadeia, com o menor custo possível e que garanta a segurança necessária para todos os envolvidos, principalmente o consumidor. O sistema ideal também deve atender às necessidades da Anvisa, em integração com o SNGPC – Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados e permitir fácil identificação visual pelo usuário, que deve se tornar também um importante agente de fiscalização”, sugere o professor André Montoro, presidente executivo do ETCO.★

# Mais duas vitórias na JUSTIÇA

TRF julga válida a cobrança do IPI Específico sobre cigarros e nega recurso à American Virginia e à Sudamax

A indústria de cigarros obteve importantes conquistas nos últimos meses. No dia 6 de novembro, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (RJ) julgou procedentes as apelações interpostas pela Fazenda Nacional e pelo ETCO em processo no qual a Sudamax questiona a legalidade da cobrança do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) no setor. O TRF considerou legal a estrutura de cobrança do IPI ad rem pela Receita Federal, que representa de R\$0,619 a R\$1,131 do preço de um maço de cigarros. “Isso significa que o Poder Judiciário considera legítima a forma de cobrança do IPI instituída pela legislação e que as empresas devem recolher seus tributos nos mesmos valores que as demais”, observa Ana Tereza Palhares Basílio, advogada do escritório Andrade e Fitchner que representou o ETCO nesse processo.

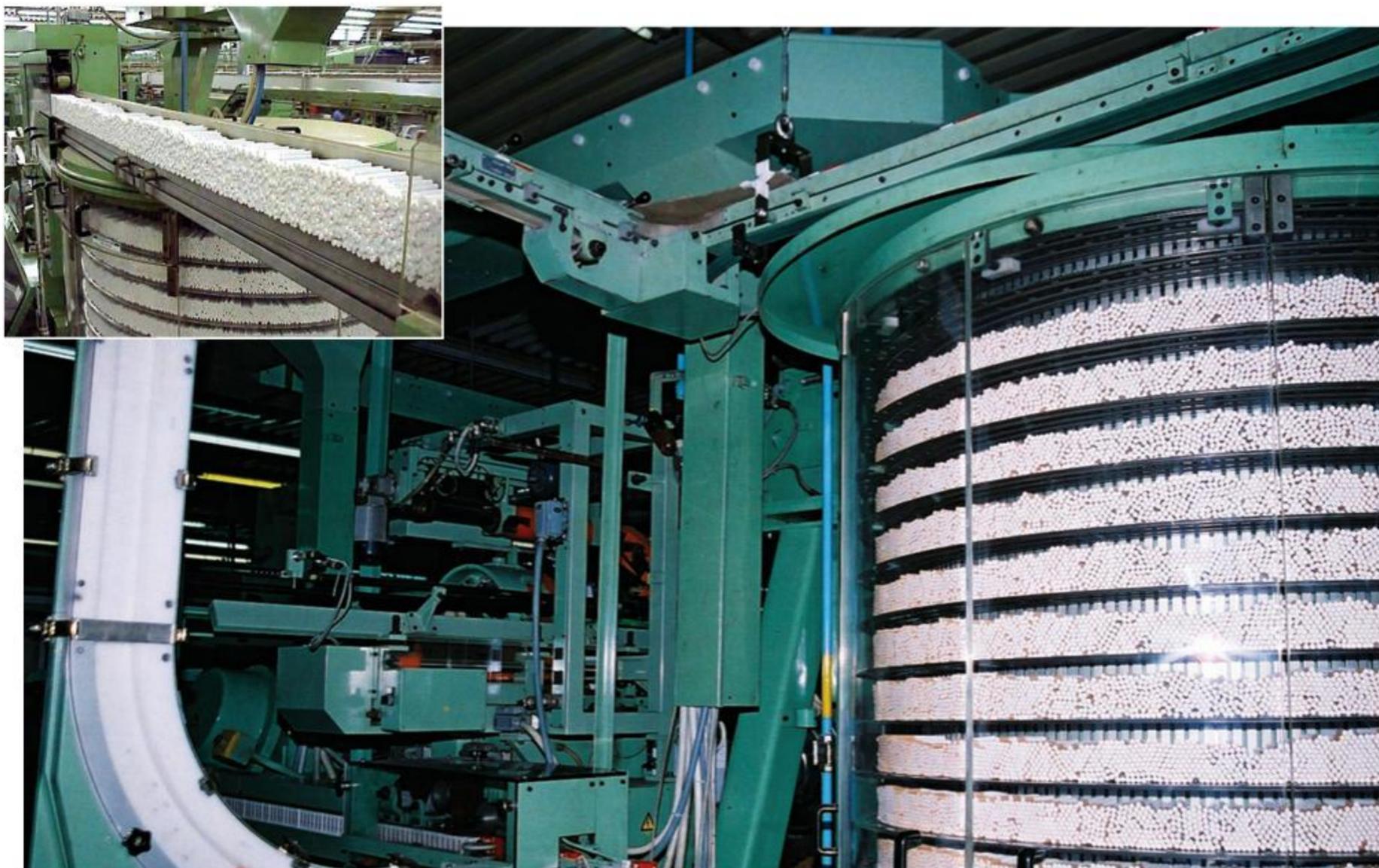
Em 23 de outubro, a mesma Turma do TRF julgou, por unanimidade, procedentes as apelações do Instituto e da Fazenda ao processo da American Virginia que também questiona a legalidade do IPI Específico para o setor. Estas foram as primeiras decisões de mérito em segunda instância sobre a legislação e um importante precedente para a defesa do atual modelo de tributação. Ana Tereza destaca que, nessa decisão, o ETCO teve sua legitimidade como assistente reconhecida expressamente pelo voto do relator Luís Antonio Soares. O ETCO acompanha 156 ações na Justiça Federal e, em várias delas, atua como assistente da Procuradoria da Fazenda Nacional ou *amicus curiae* (amigo da corte).

Para a Câmara Setorial de Fumo do ETCO, as recentes decisões do Judiciário representam um importante avanço na luta contra a concorrência desleal. O sistema de cobrança do IPI por alíquotas específicas apli-

cadadas às marcas comerciais de acordo com as características físicas dos produtos deve ser destacado não apenas pelo aspecto jurídico, mas também pela lógica econômica do modelo no qual os fabricantes fixam, sem qualquer restrição legal, os preços de venda dos seus cigarros. Com esse sistema o governo inibe a prática de preços artificialmente reduzidos, além de otimizar a arrecadação tributária, porque a aplicação de impostos às marcas comerciais de acordo com as características físicas dos produtos, capta as percepções de valor que os mesmos transmitem aos consumidores.

Nos últimos anos, liminares concedidas a fabricantes de cigarros que questionavam a cobrança do IPI geraram grave desequilíbrio à concorrência no setor, devido ao peso que o tributo tem na formação do preço final do produto. “A American Virginia chegou ao terceiro lugar no ranking de vendas no país, pois, com o não pagamento do IPI, conseguia praticar preços abaixo dos da concorrência num mercado muito competitivo”, diz a advogada. Em 2006, o setor de cigarros arrecadou R\$ 2,4 bilhões em IPI, mostram dados da Receita Federal do Brasil. Mas poucos pagam o tributo. Segundo estimativas da própria Receita Federal, o Brasil tem hoje 15 fabricantes de cigarros, sendo que apenas duas empresas acertam suas contas com o Leão regularmente e são responsáveis por quase 100% da arrecadação do setor.

Além de terem suas liminares suspensas pela Justiça, as empresas Sudamax e a American Virginia tiveram seus registros para fabricar cigarros cancelados e estão, portanto, fechadas. As últimas decisões do TRF confirmam essa situação. “Se elas não pagarem o IPI irão para execução fiscal”, diz Ana Tereza. A advogada lembra que as duas empresas ainda podem recorrer da



Fotos: Divulgação/Souza Cruz

Linha de produção de indústria de cigarros

decisão do TRF ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

No processo da American Virginia, o primeiro a ser julgado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, o voto do relator Luís Antonio Soares foi extenso e, no mérito, citou o parecer do professor Alberto Xavier, publicado no livro *Tributação Específica* editado pelo ETCO para reconhecer que a legislação que criou o IPI Específico deve prevalecer, por não trazer qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade. Um dos principais argumentos utilizados pela empresa foi a inexistência da dívida sob o argumento de ilegalidade do sistema de IPI Específico.

O relator defendeu tratar-se de hipótese de alíquota em sentido amplo, isto é, que consistirá no próprio valor do tributo, que, no caso, incide sobre a vintena de cigarros. Nas palavras do relator, o Poder Executivo é livre, nos termos do art. 153, § 1º, da Constituição Federal, para fixar a alíquota do IPI de cigarros. Além disso, reconheceu os graves reflexos do não recolhimento do IPI sobre a livre concorrência no mercado de cigarros.

O juiz convocado Guilherme Diefenthaeler acompanhou o voto do relator e mencionou, também, a relevância da atuação do ETCO nesta ação, pois “demonstra a admirável iniciativa das empresas privadas em auxiliar a União através de esclarecimentos fáticos ou documentais”. O desembargador Alberto Nogueira, Presidente da Turma, disse que “a autora (American Virginia) estava querendo discutir a pólvora”, pois a alíquota do IPI incidente sobre cigarros seria questão já ultrapassada e, há tempos, decidida pela doutrina e jurisprudência. Elogiou, ainda, o memorial apresentado pelo ETCO, principalmente no que diz respeito à documentação apresentada.

O procurador da Fazenda Nacional, Paulo César Negrão, fez sustentação oral e relatou o histórico da empresa American Virginia. Ele mencionou o valor da dívida com a Fazenda Nacional, o resultado das investigações na CPI da Pirataria, bem como a recente decisão do STF negando efeito suspensivo a recurso extraordinário apresentado pela autora no processo, onde pretendia discutir a legalidade do seu fechamento pela Receita Federal.★

# Arrecadação cresce com medidores de vazão

Entre 2005 e 2006, mais R\$ 250 milhões em IPI foram pagos pela indústria de cervejas

O sistema medidor de vazão implantado a partir de 2004 no setor de bebidas foi um avanço no combate à sonegação reconhecido pela própria Receita Federal do Brasil. Na indústria de cervejas, de 2005 para 2006 o volume de produção cresceu 6,2% e a arrecadação do IPI aumentou 17,5% — um acréscimo de R\$ 250 milhões aos cofres públicos sem que tenha havido aumento da carga tributária, segundo o Sindicato Nacional da Indústria da Cerveja (Sindicerv). “Estima-se que igual impacto tenha ocorrido no ICMS, mas é difícil medi-lo por ser espalhado pelos estados”, diz Marcos Mesquita, superintendente do sindicato. Antes dos medidores de vazão o setor avaliava que entre R\$ 600 a R\$ 700 milhões se perdiam, anualmente, em sonegação, sendo a maior parte com o ICMS.

O sucesso do sistema na área de cervejas, entretanto, ainda não se reproduz na de refrigerantes. As empresas de grande porte adquiriram e instalaram os medidores dentro do prazo previsto vêm trabalhando dentro de um cronograma previamente traçado e já estão com seus equipamentos devidamente certificados e funcionando de acordo com as normas. No entanto, no dia 12 de setembro, a Receita Federal publicou o Ato Declaratório Executivo Cofis nº 23 adiando por um ano o prazo para as empresas médias e pequenas se adaptarem ao sistema. “Isso frustrou a Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (Abir), que apoiou o projeto do governo, principalmente diante dos resultados positivos alcançados no setor de cerveja”, diz Paulo Mozart, diretor-executivo da entidade.

As empresas de porte médio, com capacidade de produção anual superior a 30 milhões de litros e igual ou inferior a 200 milhões de litros, tinham até 31 de maio de 2007 para se adaptarem à exigência de instalação do SMV. Agora, terão até 30 de junho do ano que vem. Já as demais, de menor porte, tiveram o

prazo estendido de 31 de dezembro de 2007 para 30 de junho de 2009. Essas empresas, associadas à Associação dos Fabricantes de Refrigerantes (Afrebras), contestavam na Justiça a exigência da instalação dos medidores de vazão e vinham obtendo liminares para operar sem o sistema.

Em novembro do ano passado, em mais uma etapa dessa batalha jurídica, a presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ellen Gracie, suspendeu liminar, concedida em maio, à Afrebras, que permitia às indústrias produzirem sem os Sistemas de Medidores de Vazão (SMV) até que o mérito da ação fosse apreciado. Com a decisão do STF, todos continuam com a obrigação de adquirir e instalar os equipamentos para terem seus volumes produzidos confrontados com seus faturamentos, o que certamente continuará inibindo a sonegação.

Em seu despacho, a Ministra diz: “Em um juízo mínimo de deliberação, colho dos autos que a suspensão da exigibilidade de cumprimento da obrigação tributária acessória consubstanciada na instalação de Sistemas de Medição de Vazão nos estabelecimentos industriais vinculados à Associação interessada importa grave lesão à ordem pública, nela compreendida a ordem administrativa, diante de sua fundamental importância para a fiscalização tributária, em especial por permitir a correta apuração dos elementos necessários para a quantificação do imposto devido, com vistas a diminuir a evasão da arrecadação tributária”.

Além dos fabricantes de cervejas e refrigerantes, também terão de adotar o sistema medidor de vazão os produtores de águas minerais, de acordo com a lei 11.051 de 29 de dezembro de 2004. A estimativa é que o processo de instalação será iniciado logo após a conclusão da instalação na indústria de refrigerantes. Com isso, espera-se que, a exemplo do que ocorreu na área de cerveja, a evasão fiscal seja contida também nos setores de águas minerais e refrigerantes,

As grandes empresas do setor de cerveja já instalaram o sistema medidor de vazão.

nos quais a sonegação pode chegar a 30% do volume produzido.

O SMV aliado à nota fiscal eletrônica, segundo Mesquita, poderá trazer ganhos de arrecadação de ICMS. O setor de bebidas tem uma geração de R\$ 6,5 bilhões por ano desse tributo, mas ocorre muita evasão no meio do caminho. “O medidor de vazão não tem como controlar isso, mas a NFe sim, pois inibe a possibilidade de usar o trânsito do produto como planejamento fiscal”, observa Mesquita.

Recentemente, os fabricantes de cigarros também foram beneficiados com a edição das IN 769 e 770, de 21 de agosto de 2007, obrigando todos a instalar contadores de produção que transmitirão os dados on line diretamente para a SRF o que permitirá o rastreamento dos produtos em todo o território nacional. ★

### **ETCO entrega Sistema Lógico do Medidor de Vazão**

Com o objetivo de contribuir ainda mais para a eficiência do sistema medidor de vazão (SMV) nos estabelecimentos industriais de cervejas e refrigerantes e dar subsídios operacionais às administrações fiscais federal e estaduais, o ETCO entregou, no último dia 12 de dezembro, ao Secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, o Sistema Lógico de Controle de Produção, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas. Desenvolvido conjuntamente pela ABIR (Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não-Alcoólicas) e pelo Sindicerv (Sindicato da Indústria de Cervejas), o sistema, quando acoplado ao SMV, permitirá, por meio do cruzamento de informações, a apuração das obrigações fiscais de forma rápida e eficiente.

Foto: Márcio Garcez/Folha Imagem



# País tem prejuízo de R\$ 1,14 bilhão com pirataria

Mais de 1 milhão de CDs falsificados foram apreendidos no primeiro semestre de 2007 devido às ações das entidades da sociedade civil



O combate à pirataria avançou no ano passado e em 2006 resultado do esforço da sociedade organizada em entidades como o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e a Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES). Só no primeiro semestre de 2007, foram apreendidos mais de um milhão de CDs com programas piratas, um aumento de 120% em relação ao mesmo período do ano anterior, além de 98 computadores.

Também foram retirados do ar 121 sites que comercializavam softwares piratas e 8.505 mil anúncios destinados à divulgação do comércio de produtos ilegais. Esse foi o resultado das mais de 354 ações realizadas em todo o Brasil pela Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES), a Business Software Alliance (BSA) e a Entertainment Software Association (ESA), para conter as práticas ilegais no setor no país, segundo relatório divulgado por essas instituições. Os seis meses foram marcados pela constante orientação quanto aos riscos e prejuízos causados pela pirataria, além da intensificação de esforços contra essa prática ilegal.

Em novembro, a ABES e a BSA iniciaram um programa de vistoria nas empresas em diversas cidades

para verificar a legitimidade dos softwares utilizados. A iniciativa faz parte da Campanha educacional pela Legalização de Softwares que as duas entidades vêm realizando em parceria com o Ministério da Justiça, por meio do Conselho Nacional de Combate a Pirataria (CNCP), e que incluiu o treinamento de policiais, agentes públicos e autoridades locais no “Programa de capacitação e treinamento em antipirataria”.

Lançada em 2006, a iniciativa percorreu, durante a 1ª etapa, 16 cidades e capacitou 1,2 mil agentes públicos. Nesta segunda fase, serão treinados mais 3 mil profissionais. Durante os meses de outubro e novembro o evento visitou as cidades de Uberlândia, Fortaleza, Salvador, Recife, São José dos Campos, Rio de Janeiro, Guarulhos, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre. Recentemente a ABES e BSA divulgaram a quarta edição do “Estudo Anual Mundial de Pirataria de Software” o qual revelou que 60% do software instalado em computadores pessoais no Brasil foram obtidos ilegalmente índice, quatro pontos percentuais inferior se comparado a 2005.

De acordo com o estudo, a taxa de pirataria de software no país ficou abaixo da média latino-americana, que foi de 66%, dois pontos percentuais inferior ao registrado em 2005. Os prejuízos para a indústria na

região foram superiores a US\$ 3 bilhões. O índice da América Latina foi significativamente superior à média mundial, de 35%, que se manteve no mesmo nível nos últimos três anos. A região ficou atrás somente da Europa Central e Oriental (68%), área com a maior taxa de pirataria do mundo.

O Brasil, no entanto, é o país da América Latina que registra os maiores prejuízos com a pirataria, de US\$ 1,148 bilhão, de acordo com estudo elaborado de maneira independente pelo IDC, principal empresa de predição e análise de mercado da indústria de tecnologia da informação (TI).

Somente, o estado de São Paulo, por exemplo, perdeu, em 2006, cerca R\$ 774 milhões em função da pirataria de software. O estudo do IDC afirma ainda que se a pirataria do setor fosse reduzida em 10 pontos percentuais o estado de São Paulo geraria mais de 35 mil empregos diretos e indiretos, a indústria local de Tecnologia teria um acréscimo de faturamento superior a R\$ 3,2 bilhões e o Estado um aumento na arrecadação de impostos da ordem de R\$ 374 milhões.

Do total de 102 países pesquisados, entre 2005 e 2006, o índice de pirataria caiu em 62 nações e aumentou em 13. Entre os que registraram crescimento em sua taxa de pirataria, sete são latino-americanos: Chile, Colômbia, República Dominicana, El Salvador, Panamá, Venezuela e o mercado identificado como "Outros mercados latino-americanos".

"Embora estejamos progredindo ainda há muito trabalho a se fazer para reduzir os níveis inaceitáveis de pirataria", disse Robert Holleyman, presidente e diretor-executivo da BSA ao apresentar o estudo. "Esses prejuízos significativos têm um impacto negativo na geração de empregos na indústria de tecnologia, nas receitas das empresas e nos recursos necessários para

a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias." Os mercados emergentes da Ásia-Pacífico, América Latina, Europa Oriental e Oriente Médio/África representam um terço das remessas de PC atuais, mas somente 10% dos gastos em software para PC.

Em todo o mundo, empresas e consumidores gastarão US\$ 350 milhões em software para PC, nos próximos quatro anos, de acordo com estimativas da IDC. Se as tendências se mantiverem, o estudo prevê que serão pirateados mais de US\$ 180 milhões em software durante o período.

"Existem vários fatores que contribuem para as diferenças em matéria de pirataria: desde a solidez das leis de proteção à propriedade intelectual até a disponibilidade de software pirateado e as diferenças culturais", disse John Gantz, diretor de investigações da IDC. "A redução da pirataria de software ao redor do mundo exigirá mais trabalho e investimentos, mas esses esforços resultarão em indústrias locais de TI mais fortes que impulsionarão o crescimento econômico", finaliza o executivo. "Os principais elementos para combater a pirataria de software são a educação, políticas governamentais fortes e cumprimento das leis", diz Holleyman. "O maior acesso à Internet nos mercados emergentes está facilitando a pirataria e obrigando a manter os esforços antipirataria", complementa.

O Estudo Mundial Sobre Pirataria de Software da ABES, BSA e IDC abrangem todos os pacotes de software executados em computadores pessoais. O levantamento não inclui outros tipos de software como os executados em servidores, mainframes ou programas vendidos como serviço. O IDC utilizou estatísticas próprias sobre envios de software e hardware e encaminhou para analistas do IDC em cinquenta países, para confirmar as tendências em pirataria de software. ★

## A PIRATARIA NA AMÉRICA LATINA

Estudo Anual Mundial de Pirataria de Software de 2006 mostra radiografia do continente



Dos 19 mercados latino-americanos abrangidos pelo estudo, a pirataria de software aumentou em oito, diminuiu em sete e ficou estável em quatro



A taxa de pirataria de software teve queda de quatro pontos percentuais no Brasil (60%), dois pontos percentuais na Argentina (75%), Costa Rica (64%), Equador (67%), México (63%) e Peru (71%). Caiu um ponto percentual na Bolívia (82%) e Paraguai (82%).



O índice aumentou quatro pontos na Venezuela (86%); três no Panamá (74%); dois no Chile (68%), Colômbia (69%) e República Dominicana (79%); em El Salvador (82%) baixou um ponto percentual e também na região identificada no estudo como "Outros mercados latino-americanos" (83%).



O índice se manteve na Guatemala (81%), Honduras (75%), Nicarágua (80%) e Uruguai (70%).



Colômbia, Brasil, México e Costa Rica foram os únicos países latino-americanos que obtiveram uma taxa de pirataria de software inferior à média regional.



A América Latina tem cinco países, na lista dos vinte países, com taxas mais altas de pirataria de software do mundo: Venezuela, El Salvador, Bolívia, Paraguai e Guatemala.



# O mito da reforma abrangente

É impressionante a força política que as “reformas” têm no discurso político brasileiro. Trata-se de uma demanda permanente, ainda que não se saiba claramente o que significam as tais “reformas”.

Em curtos intervalos, partidos políticos, movimentos sociais, setores da sociedade civil bradam: “reforma já”, “é hora da mudança”, “não se pode aceitar o que aí está” e outros conhecidos chavões.

À primeira vista, parece que existe um persistente estado de inconformismo geral. Claro que existem enormes problemas neste País – uns antigos e outros que nascem a cada dia, em virtude de novas aspirações sociais, despreparo na gestão das políticas públicas ou mudanças no contexto socioeconômico.

Uma bandeira reformista sempre irá ao encontro de demandas de algum segmento social. Nada mais razoável, portanto, do que a exploração política do tema. Reforma tributária não foge à regra. Não bastasse a natural e histórica rejeição social à tributação, a verdade é que os sistemas tributários reclamam freqüentes ajustamentos a realidades que mudam rápida e continuamente. É fácil empolgar a sociedade ou os meios políticos com a tese da reforma tributária. Sobretudo, se seus objetivos forem suficientemente genéricos, como simplificar o sistema tributário, promover a justiça social, combater a sonegação, estimular a atividade produtiva, etc.

No ruidoso comício da Central do Brasil, em 13 de março de 1964, João Goulart incluía a reforma tributária no âmbito das “inadiáveis reformas de base”. Entretanto, só na segunda metade dos anos sessenta, já no governo militar, Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, com o suporte de grandes tributaristas, conseguiram lograr uma grande reforma no sistema tributário brasileiro, com destaque para os seguintes pontos: instituição do ICM (antes, apenas a França, em todo o mundo, procedia à tributação do consumo por meio de um imposto sobre valor agregado), do IPI e das transferências a Estados e Municípios (FPE e FPM); aprovação do Código Tributário Nacional; criação da Secretaria da Receita Federal, etc.

Sem dúvida, foi uma reforma ousada e vigorosa. Nem por isso deixou de cometer pecados graves, especialmente no que concerne ao ICM e às transferências intergovernamentais.

O ICM foi incluído na competência tributária dos Estados, do que resultaram problemas de toda ordem: acumulação de créditos nas exportações, grande diversidade de alíquotas, bases de cálculo e legislações, guerra fiscal.

Por não pretender associar as transferências do FPE e FPM a tributos de natureza regulatória, o legislador optou por vinculá-los ao IR e IPI. Fazia todo sentido. O que não se imaginava, à época, é que ao longo do tempo os percentuais das transferências fossem crescendo, sem que houvesse uma concomitante redistribuição dos encargos públicos. Em decorrência, restaram encargos na União cujo financiamento se deu à conta de contribuições, não sujeitas à partilha com os Estados e Municípios.

O sistema tributário brasileiro, desde a reforma dos anos sessenta, sofreu grandes modificações. Tornou-se pior em virtude da crise crônica do ICMS e da expansão desproporcional das contribuições sociais. Em contrapartida, melhorou à medida que a administração tributária tornou-se a mais moderna do mundo, o IRPJ, desde 1996, converteu-se em referência internacional e os regimes simplificados (lucro presumido e Simples) se expandiram.

O sistema tributário brasileiro tem, portanto, defeitos e qualidades. Entretanto, sempre que são suscitados seus defeitos, emerge a tese de uma reforma abrangente, como se o sistema tributário fosse campo de provas para teses de duvidosa eficácia. Por que não oferecer, de forma pragmática e realista, soluções para os problemas do sistema tributário brasileiro, sem introduzir novos problemas? Por que essa compulsão por mudanças pela via constitucional? Será que já não se aprendeu que todas as recentes emendas constitucionais tributárias somente nos convenceu que a capacidade de piorar é infinita?

O mais grave é que essas propostas de reforma em nada aproveitam à redução da carga tributária – verdadeira demanda dos contribuintes. Não seria estranhável se resultasse em aumento, como ocorreu com a introdução da incidência não-cumulativa no PIS/Co-fins. Todo cuidado é pouco, porque pode ter início, em breve, nova temporada de amadorismo fiscal, com pitadas de demagogia.★

\* Everardo Maciel foi secretário da Receita Federal de 1995 a 2002





Fundado em 2003, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial é uma organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP – que congrega empresas e entidades empresariais não-governamentais, com o objetivo de promover a melhoria no ambiente de negócios e estimular ações que evitem desequilíbrios concorrenciais causados por evasão fiscal, informalidade, falsificação e outros desvios de conduta. Numa visão mais ampla, conscientizar a sociedade sobre os malefícios sociais de práticas não éticas e seus reflexos negativos para o crescimento do país.

Inicialmente, integraram o Instituto os setores de cerveja, refrigerantes, fumo e combustíveis. Dois anos depois, o setor de medicamentos se juntava ao ETCO e, em 2007, mais uma câmara foi criada: a de tecnologia.