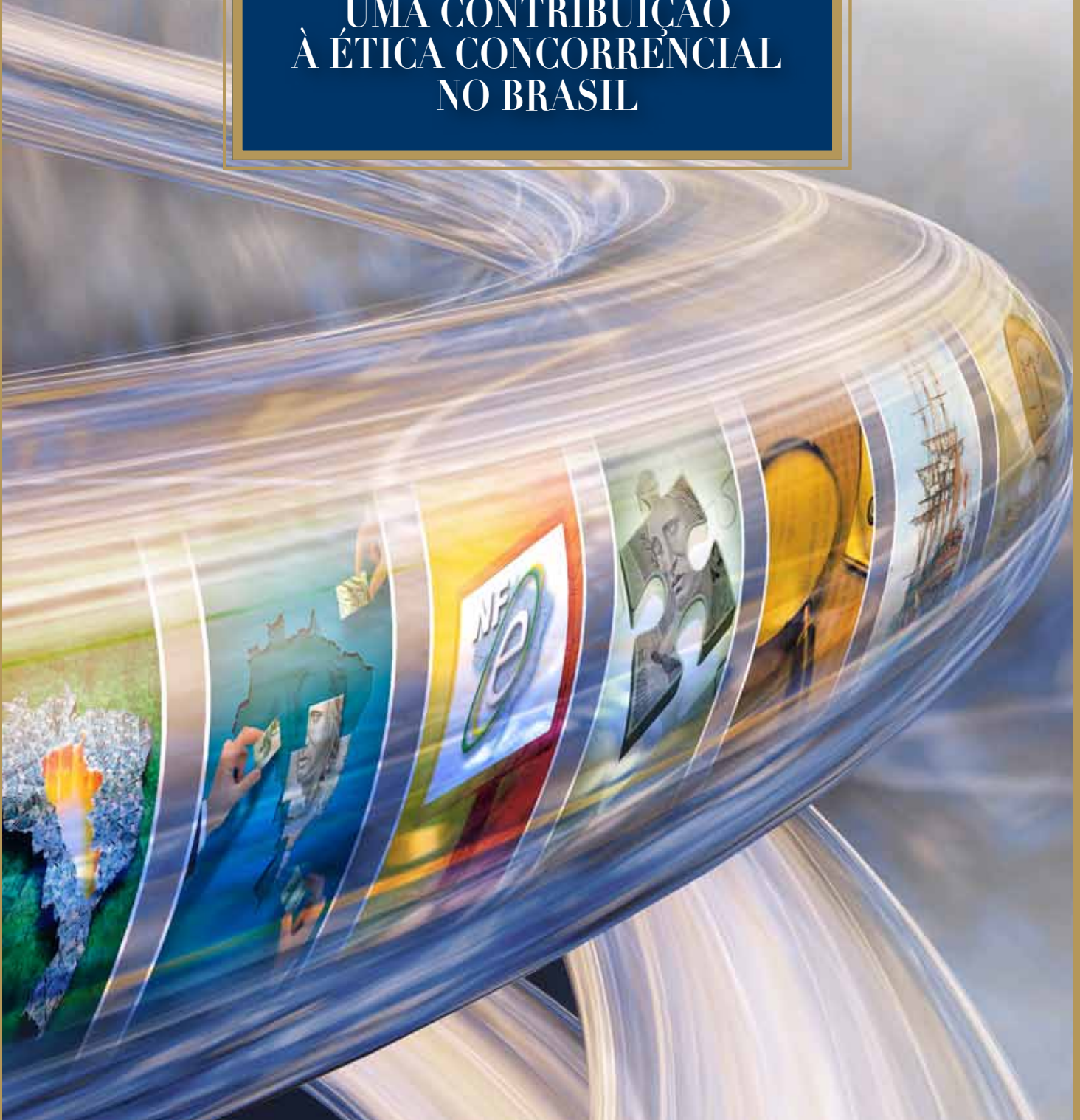


Edição especial – ano 8 número 18

INSTITUTO BRASILEIRO DE  
**ETCO**  
ÉTICA CONCORRENCIAL

UMA CONTRIBUIÇÃO  
À ÉTICA CONCORRENCIAL  
NO BRASIL



**Presidente Executivo**  
André Franco Montoro Filho

**Diretora Executiva**  
Heloisa Ribeiro

**Conselho de Administração**  
**Presidente:**  
Hoche Pulcherio

**Conselheiros Titulares:** Alexandre Esper,  
Leonardo Gadotti Filho, Luca Mantegazza,  
Paulo Ayres e Victório De Marchi

**Suplentes:** Eduardo Paranhos Montenegro,  
Fernando Pinheiro, João Sanches,  
Leocadio Antunes, Milton Seligman e Vasco Luce

**Conselho Consultivo:**  
**Presidente:**  
Marcílio Marques Moreira

**Conselheiros:**  
Aristides Junqueira, Carlos Ivan Simonsen Leal,  
Celso Lafer, Everardo Maciel, Gonzalo Vecina Neto,  
Hamilton Dias de Souza, João Roberto Marinho,  
José Luiz Alquéres, Jorge Raimundo Filho,  
Luiz Fernando Furlan, Maria Tereza Sadek,  
Roberto Faldini e Tércio Sampaio

**Associados ETCO**  
AmBev, Astellas, Astrazeneca, Bayer, Biogen,  
Boehringer, Coca-Cola, Cristália,  
Daiichi Sankyo, Eurofarma, Galderma,  
Genzyme, Ipsen, Lilly, Mantecorp, Medley, Merck,  
Microsoft Brasil, MSD, Novartis, Novo Nordisk,  
Nycomed, Pepsi, Pfizer, Philip Morris, Sanofi-  
Aventis, Servier, Shire, Sindicom e Souza Cruz

**REVISTA ETCO**  
**Editoras:** Andrea Assef e Mara Luquet  
**Subeditora:** Sandra Balbi

**Conselho Editorial**  
André Franco Montoro Filho,  
Alexandre Esper, Hoche Pulcherio,  
Leonardo Gadotti Filho,  
Luca Mantegazza, Paulo Ayres  
e Victório De Marchi

**Gerente Editorial**  
Daniela Schwaiger Françoli Negrão Vecchiatti

**Projeto Editorial**  
Andrea Assef (Letras & Lucros)  
**Projeto gráfico e direção de arte:**  
Wander Luiz Silva  
**Editoração:**  
Estúdio Wax Design  
**Colaborou nesta edição:**  
Ilustrações e montagens de Pepe Casals



Letras & Lucros

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

**Redação**  
Rua: Pedro Soares de Almeida, 74 Pompeia  
CEP 05029-030 Fone: 3862-3778

# ÍNDICE

## EDIÇÃO ESPECIAL JANEIRO DE 2011



### 06 EDITORIAL

### 10 ECONOMIA SUBTERRÂNEA

São mais de 600 bilhões de reais por ano que a informalidade retira dos cofres públicos

### 18 CULTURA DAS TRANSGRESSÕES

Crescimento exige enfrentar os desvios de conduta no ambiente de negócios do país

### 22 TRIBUTAÇÃO

Projeto do governo propõe importantes mudanças no sistema tributário brasileiro

### 26 NOTA FISCAL ELETRÔNICA

Com a Nota Fiscal Eletrônica, o sistema tributário brasileiro entra de vez na era digital

### 32 GASTO PÚBLICO

ETCO e Fipe fazem uma ampla radiografia dos gastos públicos no Brasil

### 38 MEDICAMENTOS

Estudo inédito da McKinsey & Company revela o impacto da informalidade no setor farmacêutico

### 44 JUDICIÁRIO

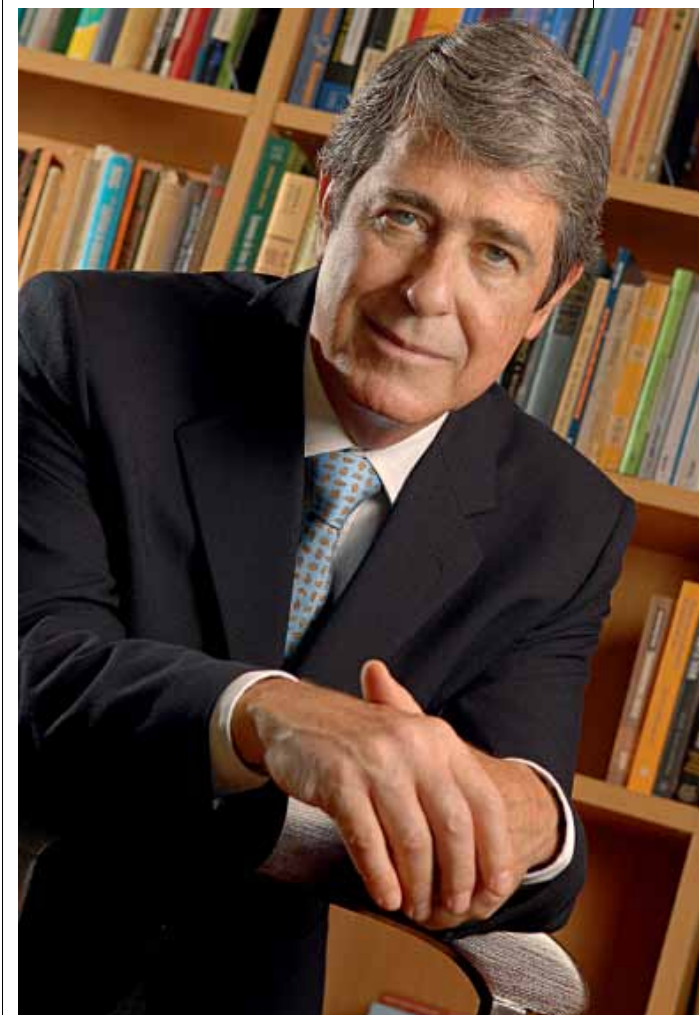
Ciclo de Debates reúne especialistas para aprofundar o diálogo entre juristas e economistas

# A ética concorrencial como fator de crescimento

O que deve ser feito para o Brasil crescer? Uma resposta imediata, atualmente muito ouvida, seria reduzir os gastos públicos para baixar as taxas de juros financeiras de forma a abrir espaços para investimentos produtivos. Essa é uma resposta correta, porém parcial. De fato, com taxas de juros menores o desejo de investir aumentará, mas para esse desejo se concretizar, as poupanças precisarão se expandir. Para obter um crescimento sustentado, tanto os hábitos de poupança dos brasileiros quanto a propensão a investir precisam se elevar. Uma forma para estimular esses desejados comportamentos, mas que infelizmente não é muito discutida no Brasil, é a promoção da ética concorrencial para a melhoria do ambiente de negócios. É o que vamos desenvolver neste artigo.

A complexidade do funcionamento de uma economia de mercado, em que milhões de indivíduos e empresas transacionam diuturnamente, muitas vezes em polos opostos e com interesses divergentes, uns querendo comprar barato e outros vender caro, só é possível porque existem regras que disciplinam essas trocas, assim como instituições que garantem sua obediência e resolvem controvérsias. Boas regras que sejam obedecidas e instituições eficientes criam um bom ambiente de negócios que é indispensável para a prosperidade da sociedade. Desvios de conduta como a sonegação, a informalidade, a pirataria, o contrabando, a falsificação e outros geram desequilíbrios de concorrência que solapam o funcionamento eficiente dos mercados e acarretam prejuízos generalizados para variados agentes econômicos. No Brasil esses desvios são substanciais. Estimativas do Ibre/FGV, em colaboração com o ETCO, mostram que cerca de 20% da produção é realizada sem os competentes registros junto às autoridades governamentais. Em valores correntes, esta Economia Subterrânea somou em 2010 mais de 650 bilhões de reais, valor superior a toda a renda nacional da Argentina.

Os prejuízos causados por essas ilegalidades são multifacetados. Em primeiro perdem os governos, que não recebem os impostos e contribuições relativas a essa produção "não faturada". Supondo que a carga tributária dessa produção seja igual à do resto da economia, o valor estimado das receitas públicas não arrecadadas em 2010 seria de 220 bilhões de reais que poderiam ser aplicados em programas sociais e em investimentos de infraestrutura. Apenas para comparação, o total de investimentos do governo federal em 2010 não deverá superar 40 bilhões de reais. Mas não é só o governo quem perde. O consumidor não tem seus direitos legais reconhecidos. O bom contribuinte paga mais porque alguns não pagam ou pagam menos. O trabalhador não recebe vantagens e proteção das leis trabalhistas. As empresas que cumprem suas obrigações



"Para obter um crescimento sustentado, tanto os hábitos de poupança dos brasileiros quanto a propensão a investir precisam se elevar"

sofrem concorrência desleal das sonegadoras. No Brasil, devido à alta carga tributária indireta, provavelmente a maior do mundo, as vantagens indevidas das empresas que não cumprem com suas obrigações é extraordinária.

Existem, ademais, dois importantes efeitos agregados que impactam negativamente a economia e a sociedade. Em primeiro lugar, essas ilegalidades provocam reações nos demais participantes deste mercado. Os concorrentes vendo as vantagens competitivas ilícitas das empresas transgressoras podem reagir de duas formas. Alguns podem decidir entrar no jogo da ilegalidade e passarem também a sonegar, usando até a justificativa de que do contrário seria impossível competir. No extremo, se todos sonegarem, desaparecem as vantagens competitivas espúrias de qualquer participante, só remanescendo a transgressão com todos os seus efeitos perversos. Outra possibilidade, para empresas sem vocação para a sonegação, seria reduzir seus investimentos e/ou se retirar deste mercado. Ambas as reações indicam perigosos efeitos agregados de estimular comportamentos oportunistas e especulativos do tipo "rent seeking activities" que nada contribuem para a riqueza social, e ao mesmo tempo afastar investimentos produtivos. Se o que dá dinheiro é a sonegação, esta se torna a melhor maneira de aplicar recursos. Com isso, a qualidade dos investimentos se reduz, acarretando a queda no potencial de crescimento da economia. Em outras palavras, o risco de concorrência predatória por parte de sonegadores eleva a rentabilidade requerida para empresas sérias realizarem investimentos. Como consequência, a chamada taxa de juros de equilíbrio se situa

em patamar mais elevado. A redução das transgressões ensejaria a diminuição deste risco e em consequência, das próprias taxas de juros, viabilizando a redução do nível da taxa Selic.

Talvez ainda mais grave seja outro efeito agregado. A proliferação dessas transgressões gera tolerância com a ilegalidade. Se todos fazem, não deve ser tão pernicioso. Essa leniência com o ilícito reduz a confiança nas leis e nas instituições, provocando um esgarçamento do tecido social. Não é possível construir uma nação e desenvolver a cidadania a partir da transgressão.

São inúmeras as causas que facilitam ou mesmo estimulam, no Brasil, este comportamento transgressor. Podemos arrolar as principais partindo da existência em nosso país de uma cultura de transgressões. O brasileiro tende a ver as regras proclamadas pelo Estado como entraves a sua liberdade e a desobediência como uma justificada reação ao arbítrio governamental. As origens históricas dessa cultura e os desafios e medidas para superá-la foram tema de seminários e livros organizados pelo ETCO e reportagens em diversas edições desta revista, inclusive nessa.

Duas possíveis causas arroladas para explicar esse comportamento e a complacência social com a ilegalidade são a sensação de impunidade, em grande parte resultado da morosidade dos processos judiciais, e a complexa burocracia exigida para o cumprimento de obrigações fiscais. Esses também foram objeto de seminários e livros patrocinados pelo ETCO e reportagens em diversas edições desta revista, inclusive nesta edição especial. Inúmeras propostas e sugestões emergiram desses eventos, as quais foram encaminhadas

"O brasileiro tende a ver as regras proclamadas pelo Estado como entraves a sua liberdade e a desobediência como uma justificada reação ao arbítrio governamental"



e discutidas com as autoridades responsáveis. Cumpre destacar que muitas dessas sugestões foram incluídas no projeto do novo Código de Processo Civil (CPC), elaborado por uma comissão de juristas presidida pelo ministro Luiz Fux. Este projeto foi recentemente aprovado no Senado e encaminhado para apreciação da Câmara dos Deputados.

*Last but not least*, a alta carga tributária no Brasil é um forte estímulo à sonegação, pois a recompensa financeira é elevada, a fiscalização é deficiente e a punição pode ser com facilidade evitada ou protelada por muitos anos. Mesmo defendendo a redução de impostos e contribuições ou ao menos a sua não majoração, é vital que enquanto as obrigações vigorarem elas sejam obedecidas. Caso contrário, ocorrerão substanciais desequilíbrios de concorrência, prejudicando aqueles que cumprem a lei. Assim, é urgente aperfeiçoar as formas de cobrança e modernizar a fiscalização do pagamento das obrigações tributárias. Neste campo, a ação do ETCO tem sido intensa. Além da defesa intransigente da redução da carga tributária ou, no mínimo, sua não majoração, diversas iniciativas governamentais como a introdução da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), de dispositivos de medição de produção para bebidas e para cigarros, de um sistema eletrônico de rastreamento e autenticidade de medicamentos contaram com forte apoio do ETCO. Na mesma direção, o ETCO defendeu, até mesmo em juízo e nas duas casas do Congresso Nacional, a cobrança de impostos fixos por unidade de medida ou *ad rem*, pois esta forma é a mais simples de cobrar e de fiscalizar. Foram também realizados estudos e elaboradas

propostas relativas à reforma tributária e à redução e melhoria da eficiência dos gastos públicos. Todos esses pontos foram objeto de reportagens em diversas edições desta revista, inclusive neste número.

O componente mais visível da sonegação é a pirataria e o comércio ilegal que proliferam nas mais importantes cidades brasileiras. O ETCO tem assento e participação ativa no Conselho Nacional de Combate à Pirataria (CNCP), órgão colegiado do Ministério da Justiça, e tem desenvolvido inúmeras atividades para ajudar autoridades públicas federais, estaduais e municipais no combate a este mal que atinge principalmente as grandes metrópoles nacionais. Esse foi um tema constante em diversas edições desta revista, que também é apresentado neste número.

A missão do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) é de crucial relevância para o progresso da nação brasileira. Suas atividades têm sido intensas, variadas e abrangentes. Neste número são apresentadas reportagens que procuram sumariar os principais temas tratados durante os últimos anos, mas diversos outros ficaram de fora. Leitores interessados nestes e em mais detalhes, podem consultar todos os números em [www.etc.org.br](http://www.etc.org.br).

É nossa sincera esperança que esta edição especial da Revista ETCO possa colaborar para a programação das ações dos novos governantes e, principalmente, que a ética concorrencial tenha a devida relevância na agenda nacional. ★

São Paulo, em 15 de dezembro de 2010.

André Franco Montoro Filho

# Economia Subterrânea cresce no mesmo ritmo do PIB

São mais de 600 bilhões de reais, o equivalente ao total de todas as riquezas produzidas pelos argentinos, que a informalidade retira dos cofres públicos

No coração do Brasil bate uma Argentina. O tamanho da Economia Subterrânea no Brasil soma mais de 600 bilhões de reais, o equivalente ao total de todas as riquezas produzidas no país vizinho. Recursos que escapam da engrenagem econômica formal e assim alimentam os problemas sociais, dificultam a escolha de políticas públicas e promovem uma competição desigual entre as firmas da economia formal e informal.

Depois de passar cinco anos – entre 2003 e 2008 – crescendo menos que o PIB, a Economia Subterrânea cresceu com a mesma velocidade do Produto Interno Bruto (PIB), revela o Índice da Economia Subterrânea divulgado no dia 24 de novembro pelo ETCO e pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), responsável pelo estudo, com a revisão de 2009 e atualização para 2010.

A relação do Índice com o PIB parou de cair, mostrando uma tendência de

estabilização na casa dos 18,6%. Isso significa que, nos últimos três anos, a Economia Subterrânea cresce na mesma proporção que o PIB, o que é preocupante para a economia do país.

Em valores absolutos, a Economia Subterrânea brasileira ultrapassa, em 2010, a marca de 650 bilhões de reais. O valor equivale a quase toda

Nos últimos três anos, a Economia Subterrânea cresce na mesma proporção que o PIB

a riqueza gerada por dois dos três Estados mais ricos do país – Minas Gerais e Rio de Janeiro. O índice leva em conta uma previsão de crescimento de 7,5% do PIB e inflação de 5% em 2010.

A estimativa da Economia Subterrânea brasileira em 2003 era igual a 21% do PIB e veio numa redução gradativa até 2009, quando registrou 18,7%

## INFORMALIDADE SE MANTÉM ESTÁVEL

Tamanho da Economia Subterrânea em milhões de reais

Ano	% PIB	Reais Correntes	Reais a preços de 2009
2003	21,0%	357.388,70	523.524,60
2004	20,9%	405.317,30	549.560,60
2005	20,4%	438.417,50	554.465,90
2006	20,2%	478.455,20	570.044,50
2007	19,5%	518.520,10	583.533,80
2008	18,7%	562.276,30	589.217,40
2009	18,7%	583.663,60	583.663,30
2010 *	18,6%	656.621,50	627.438,30

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA \* PREVISÃO DE CRESCIMENTO DE 7,5% DO PIB E DE 5% DE INFLAÇÃO EM 2010

do PIB. Apesar da redução como fração do PIB, em valores reais houve um crescimento de 19,8% em relação ao ano de 2003, quando atingia 523 bilhões de reais.

Na avaliação do presidente executivo do ETCO, André Franco Montoro Filho, o crescimento da economia tem um duplo e antagônico efeito sobre a informalidade.

“De um lado o crescimento gera uma modernização institucional que estimula a formalização das atividades econômicas, mas de outro o crescimento da renda aumenta o consumo de bens e serviços, inclusive os produzidos na Economia Subterrânea. Os resultados divulgados mostram que o segundo efeito tem sido pre-

dominante nos últimos anos”, afirmou André Montoro, ao comentar os números.

É, portanto, urgente que o novo governo faça uma profunda reflexão sobre as razões dos atuais resultados, para que sejam elaboradas políticas públicas realmente efetivas, de modo que a importância da Economia Subterrânea no Brasil se torne gradativamente menor.

Para estimar o tamanho desta parte submersa da economia, o índice Ibre/ETCO usou dois métodos distintos: o método da demanda por moeda e o da informalidade no mercado de trabalho.

O método monetário estima uma equação de demanda por moeda que, além das variáveis clássicas como

**Em valores absolutos, a Economia Subterrânea brasileira ultrapassa, em 2010, a marca de 650 bilhões de reais**

a taxa de juro nominal e o produto real *per capita*, adiciona variáveis que explicam a demanda por moeda devido à existência da Economia Subterrânea.

Atividades que fogem ao controle do Estado costumam trabalhar com mais “dinheiro vivo” do que atividades formais da economia e, por isso, elevariam a demanda por papel-moeda. Essa é a justificativa para a utilização do método monetário. A estimativa do tamanho da Economia Subterrânea é, portanto, resultado da demanda total por moeda e a demanda por moeda descontados os fatores da Economia Subterrânea.

A metodologia que se vale de indicadores do mercado de

trabalho usa dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (Pnad) para estimar a participação do número de trabalhadores sem carteira entre os trabalhadores empregados e a participação da renda dos trabalhadores sem carteira na renda total dos trabalhadores empregados. Como a participação da renda do trabalho na renda total da economia brasileira gira em torno de 60%, a Economia Subterrânea é obtida através da média dessas medidas multiplicada por 60%.

Por último, estima-se o tamanho da Economia Subterrânea pela média dos dois métodos: o método monetário e a informalidade no mercado de trabalho.

Um fator importante na redução do tamanho da Economia Subterrânea como proporção do PIB é a consciência que a população vai tendo dos prejuízos da informalidade e da ligação dessa Economia Subterrânea com a criminalidade. Essa conscientização, exigindo nota fiscal e não comprando produtos de origem ilegal, está ajudando a reduzir o peso da Economia Subterrânea.

“Economia informal é uma leniência da nossa linguagem coloquial, pois se trata de ato ilegal a ser combatido”, declarou Fábio Barbosa, presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) num artigo publicado em agosto de 2010 no jornal *Folha*

**“Economia informal é uma leniência da nossa linguagem coloquial, pois se trata de ato ilegal a ser combatido”**

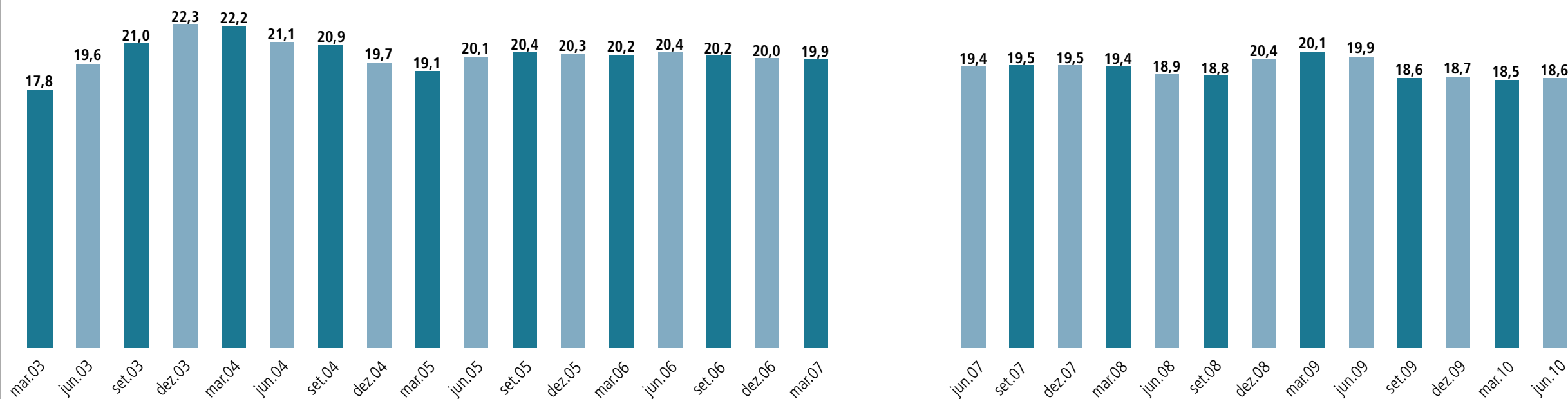
de S. Paulo. Barbosa, para quem o estudo do ETCO e FGV veio em boa hora, diz que mesmo com a tendência de queda na informalidade apontada pelo estudo, “não há notícias de que esse caminho tenha inviabilizado setores, ou causado grandes estragos na economia”.

No Brasil, uma parte importante da economia subterrânea agrega a economia informal que, em geral, é definida como os trabalhadores que não possuem carteira assinada ou os que não contribuem para a Previdência Social. Segundo Barbosa Filho, pesquisador do Ibre, a economia informal é facilmente observada. As estatísticas oficiais sobre a economia informal indicam o quão regulado é o mercado de trabalho brasileiro, que coloca em torno de 30% de seus empregados na informalidade.

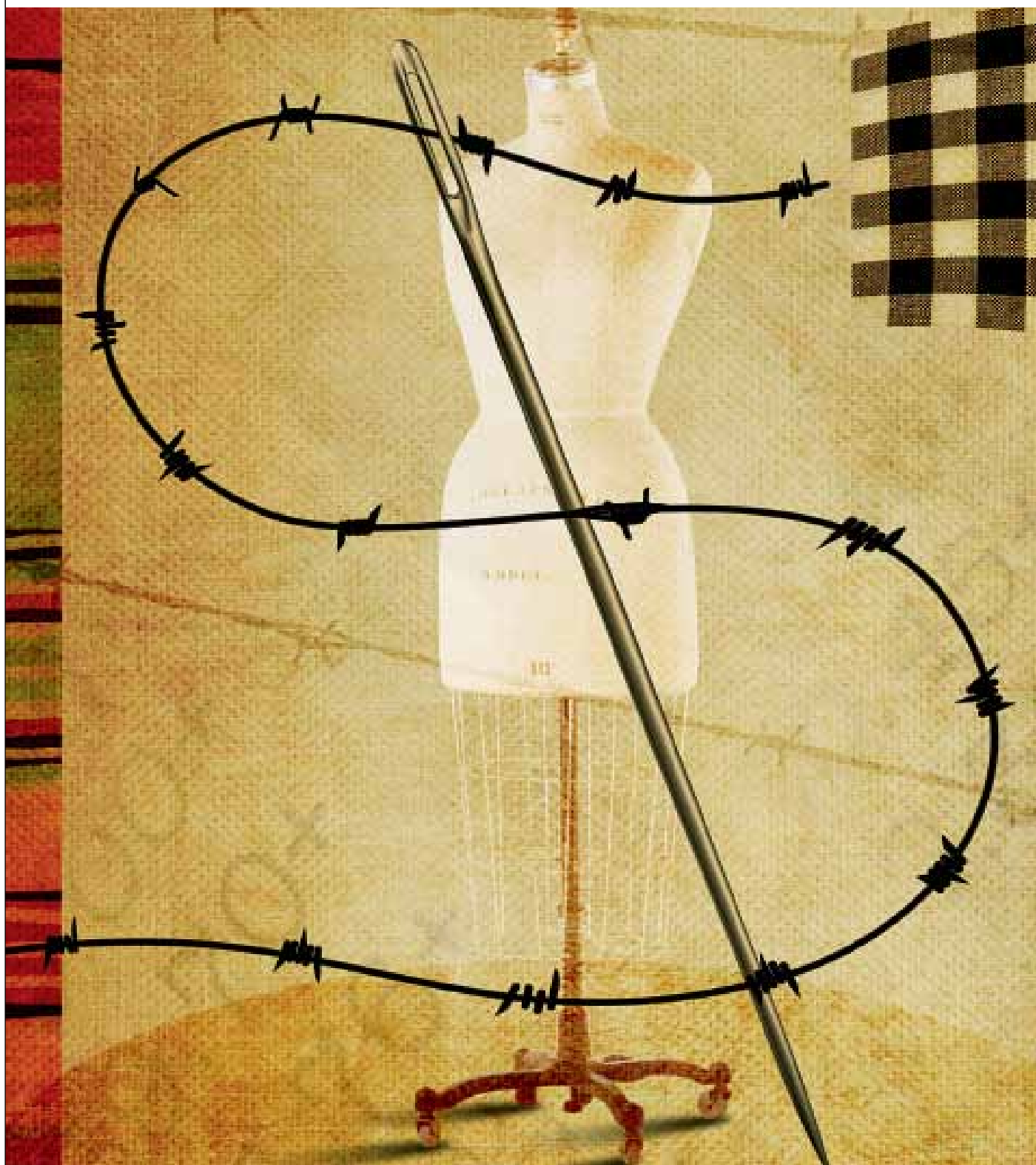
A Economia Subterrânea no Brasil é uma herança de um país ainda institucionalmente pouco desenvolvido, pouco maduro do ponto de vista social. A análise é do Embaixador Marcílio Marques Moreira, Presidente do Conselho Consultivo do ETCO. “Do ponto de vista da pessoa física seria necessária uma mudança diante da leniência com as transgressões de todo tipo, tanto na política quanto na economia”, diz Moreira. O Embaixador lembra que no campo político há alguns sinais recentes de melhoria como a Lei da Ficha Limpa, mas “nós precisamos de uma lei da ficha limpa também para aqueles que agem na área econômica”, diz .

## ATUALIZAÇÃO TRIMESTRAL DO ESTUDO DO IBRE/FGV

Tamanho da Economia Subterrânea em %



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA



## A ALTA CARGA TRIBUTÁRIA E A CORRUPÇÃO SÃO AS PRINCIPAIS CAUSAS DA INFORMALIDADE

*“Quando o apito da fábrica de tecidos  
Vem ferir os meus ouvidos  
Eu me lembro de você”*

A amada fazia pano e o poeta, junto ao piano, tirava versos de um dos setores mais tradicionais da economia.

Os napolitanos não têm uma imagem tão poética de uma fábrica de tecidos como cantou o Poeta da Vila, Noel Rosa, na composição “Três apitos”.

A imagem dos tecidos fabricados em Nápoles está na prosa do jornalista Roberto Saviano, autor do livro *Gomorra*, com mais de 1 milhão de exemplares vendidos, que mostra o alcance da máfia napolitana na economia italiana e sua expansão mundo afora.

Conta Saviano que o terninho branco que cobria o corpo da atriz Angelina Jolie durante a cerimônia do Oscar em 2001 foi cortado em panos da Camorra, a máfia napolitana que controla o sistema fabril da região de Nápoles, usado por algumas grifes internacionais na terceirização de parte de suas produções.

Angelina, reconhecida pelo seu engajamento social, ganhou o terninho de presente de um costureiro italiano e provavelmente não tinha noção da origem do tecido que carregava pelo tapete vermelho, mas a cena é emblemática quando se fala sobre os tentáculos do crime organizado na Economia Subterrânea.

Enquanto para o carioca Noel Rosa, que teria completado 100 anos em 2010, o que de pior aconteceu foi dor de amor:

*“Que eu sofro cruelmente  
Com ciúmes do gerente  
Impertinente”*

Para o jornalista italiano, as consequências de sua prosa foram mais graves. Saviano vive sob escolta permanente de cinco policiais, desde 13 de outubro de 2006. Ele muda constantemente de endereço, e não frequenta lugares públicos, em virtude de ameaças de morte feitas por mafiosos.

Vito Tanzi, renomado economista consultor do Banco Mundial, costuma recorrer à emblemática imagem de Angelina Jolie e seu terninho para ilustrar o tamanho

da Economia Subterrânea em pleno século XXI e seu alcance mesmo até a pessoas de boa-fé.

A Economia Subterrânea é o conjunto de atividades não declaradas ao governo que visam evadir impostos, evadir contribuições para a previdência social, evadir o cumprimento de leis e regulamentação trabalhistas ou evitar custos decorrentes do cumprimento de normas aplicáveis em determinada atividade. Descrita assim, a Economia Subterrânea até parece coisa do Zé Carioca, o papagaio brasileiro e malandro criado por Walt Disney que vive de ludibriar, mentir, enganar, sempre procurando levar vantagem em todas as situações. Na vida real, contudo, ela é mais sangrenta e a figura do papagaio boa-praça é suplantada por crimes violentos.

Tanzi foi um dos palestrantes do seminário internacional Economia

Subterrânea – Causas e Consequências, promovido pelo Instituto ETCO em 2008. Na ocasião, empresários, acadêmicos e autoridades governamentais estiveram reunidos com duas das maiores autoridades no tema: Tanzi, um dos primeiros pensadores econômicos a estudar a Economia Subterrânea, há quase 30 anos; e o professor austríaco Friedrich Schneider, catedrático da Universidade de Linz, na Áustria.

Segundo Tanzi, a Economia Subterrânea existe desde a formação do Estado, quando começou a

A Economia Subterrânea é o conjunto de atividades não declaradas ao governo que visam evadir impostos, evadir contribuições para a previdência social, evadir o cumprimento de leis e regulamentação trabalhistas ou evitar custos decorrentes do cumprimento de normas aplicáveis em determinada atividade



haver a necessidade de tributação, mas só entrou no debate econômico a partir da década de 70, quando passou a crescer à medida que aumentava o peso dos impostos, das normas, da burocracia e da corrupção. Ele é pioneiro na investigação deste tema e um de seus estudos se tornou referência na metodologia de avaliação da Economia Subterrânea.

Nos últimos anos, o ETCO investiu capital financeiro e intelectual na construção de um dos maiores dossiês hoje disponíveis no Brasil sobre a Economia Subterrânea (os trabalhos estão em <http://www.etc.org.br/index.php>). O objetivo desses estudos, seminários e debates promovidos pelo ETCO é encontrar caminhos e ideias que possam levar à redução da informalidade no Brasil.

“A sonegação, a informalidade e outros desvios de conduta desvirtuam o ambiente de negócios, afastam investimentos e reduzem o crescimento”, diz o professor André Montoro Filho, presidente executivo do ETCO. Daí a necessidade de entender como funciona a Economia Subterrânea para conseguir identificar as formas mais eficientes de combate.

Nesses anos de estudo e intensa investigação, ficou claro o quanto

Outra fonte de energia importante para a informalidade é a mão pesada do governo nas relações trabalhistas. A desoneração da folha de pagamentos é outro tema de suma importância para a redução da informalidade no Brasil

a complexidade normativa, a alta carga tributária e a corrupção contribuem para alimentar a informalidade. Para o professor Fiederich Schneider, que criou uma metodologia de cálculo para estimar a Economia Subterrânea de um país, o Brasil precisa de reformas mais profundas nas questões tributária e previdenciária para diminuir o impacto da chamada economia invisível.

Outra fonte de energia importante para a informalidade é a mão pesada do governo nas relações trabalhistas. A desoneração da folha de pagamentos é outro tema de suma importância para a redução da informalidade no Brasil.

O professor Samuel Pessoa, do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), ligado à Fundação Getúlio Vargas (FGV), é autor de um trabalho sobre o impacto da desoneração da folha salarial. Segundo o professor, a carga tributária sobre o setor formal cria uma cunha entre a remuneração paga e a recebida e isso pode reduzir o PIB, pois as pessoas têm a possibilidade de optar pelo setor informal, que é menos produtivo.

Essa cunha sobre o mercado de trabalho, segundo Pessoa, é de 30% (a diferença entre o pago e o recebido pelo trabalhador brasileiro) e equivale a uma alíquota de 43%, que é paga pelo empregador. “Ao desonerar a folha salarial, muitos irão para o emprego formal e haverá um aumento da rentabilidade e do processo de acumulação do capital”, diz Pessoa.

Durante esse período de intenso estudo e investigação sobre a informalidade, a FGV e o ETCO investiram na construção de um índice para monitorar o comportamento da Economia Subterrânea no Brasil. Esse índice é estimado por um método desenvolvido por Karl Jöreskog e Arthur Goldberger e possui a

vantagem de ordenar os fatores que mais afetam a Economia Subterrânea, o que facilita prescrições de política econômica para o problema.

Chamado de MIMIC (Múltiplas Causas, Múltiplos Indicadores), esse método parte da ideia de que, embora a Economia Subterrânea não seja observável, ela deixa alguns “rastros” na economia (os indicadores) e é incentivada por alguns fatores (as causas). Os “rastros” da Economia Subterrânea utilizados para a criação do índice foram: a fração de trabalhadores sem carteira sobre o total de empregados e a razão entre papel moeda em poder do público (PMPP) e depósito à vista (DEP).

O índice da Economia Subterrânea do Ibre/ETCO relaciona o crescimento da Economia Subterrânea com o crescimento do PIB da economia brasileira. Em períodos em que o crescimento da Economia Subterrânea é superior ao ritmo de crescimento da economia formal, o índice aumenta, e em períodos em que a economia formal cresce mais que a Subterrânea, o índice diminui.

No esforço de combater a informalidade e a concorrência desleal, o ETCO estimula estudos e análises sobre a Economia Subterrânea, suas causas e relações com a economia formal para aumentar nosso conhecimento sobre o problema.

Em 2009, o lançamento do livro *Economia Subterrânea – Uma visão contemporânea da economia informal no Brasil*, editado pela Campus com patrocínio do ETCO, reuniu textos dos maiores especialistas no assunto. Logo no prefácio do livro, Everardo Maciel, secretário da Receita Federal no governo Fernando Henrique Cardoso, observa que a elevação da carga tributária somente pode ser entendida como fator indutor da evasão fiscal e, eventualmente, da Economia

No esforço de combater a informalidade e a concorrência desleal, o ETCO estimula estudos e análises sobre a Economia Subterrânea, suas causas e relações com a economia formal para aumentar nosso conhecimento sobre o problema

Subterrânea quando resulta de aumento de alíquota nominal ou base de cálculo – o que ele qualificou como pressão fiscal. Os trabalhos reunidos no livro, em que pese as visões diferentes, convergem para a conclusão de que, sem um conhecimento mais profundo da informalidade, suas causas não serão adequadamente atacadas, e ela não regredirá de forma substancial, em prejuízo da concorrência.

O ETCO procura conscientizar a população e públicos específicos – como o setor público e o privado – sobre os prejuízos gerados pela Economia Subterrânea e sobre as vantagens da ética concorrencial. Também propõe e apoia iniciativas públicas e privadas que ajudem a reduzir a Economia Subterrânea. Essas ações podem ser tanto no sentido de facilitar o cumprimento da lei como no de reduzir a carga tributária, a burocracia trabalhista e de apoio a iniciativas que melhorem a fiscalização e a punição dos transgressores.

O Presidente do ETCO faz um alerta: “É importante que a população fique atenta aos prejuízos causados pela Economia Subterrânea. É preciso reduzir a burocracia, reduzir a carga tributária de forma a tornar mais fácil o cumprimento das obrigações fiscais e trabalhistas. Além disso, é necessário estabelecer mecanismos mais ágeis e fáceis de fiscalização dessas obrigações”.

Bem informados os brasileiros de boa-fé ficam mais atentos para escapar das armadilhas sutis do crime organizado e começam a enxergar a extensão que atos displicentes de compra de um filme (pirata) no simpático vendedor que está em seu caminho diário de casa para o trabalho é a face visível de esquemas mafiosos que já chegaram até o tapete vermelho do Oscar. ★



# Crescimento exige enfrentar cultura das transgressões

Os desvios de conduta estão impregnados na alma brasileira, como Carnaval e futebol, e entram na rotina das famílias sem que ao menos elas se deem conta

Reprodução



**F**oram 16 anos para colocar a economia brasileira nos trilhos da estabilidade monetária e melhorar a distribuição de renda. Agora, ao subir a rampa do Palácio do Planalto, a presidente Dilma tem um grande desafio pela frente: derrubar as taxas de juro de aplicações financeiras para iniciar um ciclo de forte crescimento sustentável. Afinal, essa é a pedra no caminho para o fortalecimento da atividade econômica e há uma grande expectativa de que finalmente o custo do dinheiro fique em patamares mais saudáveis, que propicie o aumento na demanda de recursos para investimentos de longo prazo na produção de bens e serviços.

O ETCO quer colaborar para o debate e considera extremamente relevante colocar na agenda deste novo governo o enfrentamento à cultura das transgressões para propiciar um bom ambiente de negócios, um pilar fundamental para a redução de taxa de juros e para a atração

de investimentos produtivos e não especulativos.

“O bom ambiente de negócios é fortemente ameaçado por desvios de condutas, como a sonegação, a informalidade, o contrabando, a pirataria e outros desvios que geram desequilíbrios de concorrência”, diz o Presidente do ETCO, professor André Franco Montoro Filho.

Pense num grande autor brasileiro. Dificilmente sua obra não trará em algum momento um personagem que circula livre, leve e solto pela sociedade nas mais diferentes épocas, um boa gente, mas violador de leis. O que preocupa, no entanto, é que esse tipo pouco confiável que passeia pelas páginas de grandes obras nacionais também circula pelas ruas desse imenso país, e com tamanha naturalidade que muitas vezes custamos a crer que esteja de fato fazendo algo errado. Os desvios de conduta estão impregnados na cultura brasileira, como Carnaval e futebol, e muitas vezes entram na rotina da

“O bom ambiente de negócios é fortemente ameaçado por desvios de condutas, como a sonegação, a informalidade, o contrabando, a pirataria e outros desvios que geram desequilíbrios de concorrência”

família sem que ao menos elas se deem conta.

Veja, por exemplo, o boa-praça Antunes Segada Bustamante, que com sua boa conversa consegue um emprego de fiscal no governo. O personagem criado por Lima Barreto em *Um fiscal de jogo*, não sente vergonha e nem tampouco esconde seu comportamento pouco ortodoxo no trabalho. Ao contrário, até vangloria-se. Conta-nos o narrador que poucos dias depois da nomeação de Bustamante, ele o encontrou e, após os cumprimentos, perguntou:

Como te tens dado com o lugar?

Magnificamente! Ceio lautamente todas as noites, vejo lindas mulheres e bebo champanhe a rodo. Tudo isso de graça. Não é bom?

Bustamante não está sozinho nem na ficção nem na realidade brasileira. Mesmo aqueles que se indignam com algumas violações da lei, são condescendentes com outras que não saltam aos olhos quando eles próprios cometem seus pecados.

A cultura das transgressões no Brasil foi, em 2008, alvo de uma minuciosa investigação pelo ETCO em parceria com o Instituto Fernando Henrique Cardoso. O instituto pediu a quatro renomados pensadores que, dentro de suas especialidades, respondessem: “Superar essa cultura é condição para o desenvolvimento?”

Sim, responderam os estudiosos que estiveram reunidos no seminário “Cultura das Transgressões – Lições da História”, realizado em agosto de 2008, na agenda de comemorações dos 200 anos da chegada da Família Real ao Brasil. Foi o ponto de partida para debates e estudos e o lançamento do livro *Cultura das transgressões no Brasil – Lições da história*, editado em parceria com o Instituto Fernando Henrique Cardoso, que investiga a origem das práticas que fogem ao senso das responsabilidades.

O ETCO construiu, assim, um acervo que é uma das raras fontes de informações para o tema das transgressões, que ainda tem recebido pouca reflexão do país. O livro foi coordenado pelo ex-ministro Marcílio Marques Moreira, Presidente do Conselho Consultivo do ETCO, e pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e traz um bom apanhado das várias facetas que dão forma às transgressões, com a preocupação de tentar rastrear ao longo da história do país a origem e a evolução de práticas que fogem ao senso das responsabilidades.

Os cientistas políticos e sociais que estiveram envolvidos nesta empreitada do ETCO para criar as condi-

ções necessárias para que apareçam terapias eficientes no combate à cultura das transgressões estão certos de que, embora os desvios de conduta tenham atravessado séculos, é possível virar esse jogo.

Criar normas e leis não é problema para o brasileiro, não por acaso juristas e advogados dominaram a elite política durante todo o período de formação nacional no Império e continuam a exercer grande influência até hoje. O difícil mesmo é fazer com que elas sejam cumpridas.

O Brasil é um grande exportador de leis. Seu Código Penal de 1830, por exemplo, foi copiado por vários países, inclusive europeus. No entanto, seu maior desafio ainda é o cuidado na aplicação das leis.

Leis são criadas sem a menor cerimônia. A própria Constituição de 1988, com 250 artigos, 83 disposições transitórias foi modificada por dezenas de emendas. O Código Nacional de Trânsito de 1997 é outro bom exemplo. Com seus 341 artigos é exaustivo em definir regras e estabelecer punições, generoso em criar burocracias. No entanto, 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.

“Legalismo delirante”, assim foi definido pelo historiador José Murilo de Carvalho o pesado Código. Um calhamaço de artigos que se mostraram incapaz de evitar a matança no trânsito, como demons-

O Brasil é um grande exportador de leis. Seu Código Penal de 1830, por exemplo, foi copiado por vários países, inclusive europeus. No entanto, seu maior desafio ainda é o cuidado na aplicação das leis

trou o antropólogo Roberto DaMatta. Segundo ele, o trânsito é um bom exemplo de 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 cientista político Bolívar Lamounier procura elucidar a relação existente entre transgressão e economia de mercado, mas põe em dúvida o papel da classe média como agente de revisão de valores e de apoios políticos que possam colocar um freio à escalada da transgressão. “Estou convencido de que o aumento da transgressão no Brasil é um correspondente inevitável do processo de modernização é o lado mal de uma moeda boa: o preço que se paga por uma sociedade dinâmica, moderna e democrática.” O jurista Joaquim Falcão, que completou o quadro de estudos chamados pelo ETCO para radiografar a cultura das transgressões no Brasil e seu impacto no bom ambiente de negócios, chamou a atenção para os eufemismos. “Os economistas chamam de emprego informal 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.

Quando o ETCO iniciou sua investigação à cultura das transgressões, promovendo debates e estudos a partir de 2008, o Brasil estava a pleno vapor, com uma verdadeira euforia nos mercados financeiros e grandes apostas para o crescimento econômico. Mas aí veio a maior crise do século, deflagrada pelas hipotecas americanas que varreu todo o planeta. O Brasil não ficou imune aos efeitos da crise.

A brusca queda na atividade econômica foi o combustível que alimentou, por exemplo, o aumento do contrabando de notebooks no país. Ao lado do medo de desemprego e de perda de renda de empresas e indivíduos, o comportamento ético foi abalado seriamente. Nesses momentos cresce a tentação de adotar práticas ilegais, como sonegar impostos, contratar funcionários sem carteira assinada, não respeitar contratos ou consumir produtos de origem duvidosa.

O Brasil conseguiu combater a crise, mostrando que a ação anticíclica, com desoneração fiscal tem poder de azeitar a engrenagem econômica. Chegou ao fim da década com números macroeconômicos bastante animadores. No entanto, o conjunto de boas notícias não é suficiente para fortalecer o país. “A economia vai bem, mas o resto não”, resumiu o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, durante o lançamento do livro *Cultura das transgressões – Visões do presente*, uma nova edição da coletânea de reflexões dos intelectuais reunidos pelo Instituto ETCO e que há dois anos têm elaborado estudos e debates sobre o tema.

O livro coloca em discussão o papel de uma Justiça lenta e que permite postergar decisões na cultura da impunidade e como semeadora da corrupção.

Este segundo livro faz parte da coleção que está sendo criada pelo ETCO como fonte bibliográfica para o estudo da cultura das transgressões no Brasil. No primeiro livro, uma compilação de textos com as lições da história, neste segundo um mapa da situação atual e no terceiro volume o que nos espera o amanhã, seus riscos e desafios. Com esta trilogia da Cultura das Transgressões, o ETCO entrega à sociedade

A ética presume escolha de valores. Não é imposta. Independe de leis. Mas é fundamental para o fortalecimento da democracia, cuja base é a confiança nas instituições

brasileira um compêndio dos principais estudiosos sobre a Cultura das Transgressões no mundo.

Para o embaixador Marcílio Marques Moreira, é preciso manter a vigilância constante na defesa do conteúdo ético nas ações governamentais e das empresas. “É longo e penoso o processo de construção de uma reputação, mas pode ser curto o processo de sua desconstrução”, diz o embaixador.

A ética presume escolha de valores. Não é imposta. Independe de leis. Mas é fundamental para o fortalecimento da democracia, cuja base é a confiança nas instituições.

André Montoro diz que a impunidade, fruto de uma Justiça lenta e que permite postergar decisões, favorece a corrupção. O livro coloca esta discussão e abre caminho para uma reflexão crítica, que nos ajuda a encontrar meios para fortalecer a confiança nas pessoas e nas instituições.

Assim, mesmo nessas quase duas décadas de grandes avanços econômicos, a presidente Dilma Rousseff recebe de seu antecessor um país com uma realidade profundamente dicotômica: o país opera em um sistema sofisticado e avançado em alguns aspectos, mas em outros ainda está subordinado a sistemas institucionais pesados e atrasados.

Entre um e outro, prolifera uma sociedade que se beneficia do progresso da economia enquanto tenta sobreviver juridicalmente aos saltos, pulando de galho em galho. ★





# O quebra-cabeça da reforma tributária

Grandes especialistas analisam o projeto do governo que propõe importantes mudanças na atual estrutura fiscal do país

A sonegação de tributos, além de graves danos fiscais, gera um desequilíbrio na concorrência que beneficia os transgressores em prejuízo das empresas que cumprem suas obrigações com o Fisco. É fato que, nos últimos anos, ocorreram progressos importantes nos instrumentos institucionais e legais para auxiliar as autoridades fiscais no combate à sonegação no Brasil. A Proposta de Emenda Constitucional PEC 233, enviada em 2008 e que ainda tramita numa comissão especial da Câmara dos Deputados, sugere mudanças na atual estrutura tributária do país. Eis algumas medidas:

- Unir Cofins, PIS, salário-educação e Cide num amplo Imposto sobre Valor Agregado (IVA);

- Juntar Imposto de Renda e CSLL num único tributo;

- Instituir um novo ICMS, que passará a ter legislação única, com alíquotas uniformes cobradas no Estado de destino, com o objetivo de evitar a guerra fiscal.

Ainda não se sabe quando e se o projeto do governo irá a plenário, mas o debate em torno dele desperta as mais variadas reações de todas as partes interessadas que, se somadas, representam o conjunto da sociedade brasileira. Para o ministro da Fazenda, Guido Mantega, a proposta de reforma já está madura, pois foi amplamente discutida com os estados, municípios, empresários e trabalhadores e agora passará pelo debate saudável do Congresso Nacional. “Além disso, os próprios estados já estão convencidos de que a guerra fiscal do ICMS se tornou obsoleta e precisa ser definitivamente equacionada”, afirmou Mantega. De acordo com Sandro Mabel (PR-GO), relator do projeto no Congresso Nacional, trata-se de uma “proposta ampla, que prevê a simplificação e a desburocratização do sistema tributário”.

Existem duas perguntas a serem respondidas. A primeira é se a proposta é capaz de atender a todas as

**“Os próprios estados já estão convencidos de que a guerra fiscal do ICMS se tornou obsoleta e precisa ser definitivamente equacionada”**

demandas dos mais variados setores da Economia. E a segunda: o projeto tem o foco voltado para o que realmente importa neste momento? No primeiro caso, já há certa confusão, pois o que a população pede é uma redução da carga tributária no país e isso “não está em discussão nesse projeto”, como afirma o Presidente Executivo do ETCO, o professor André Franco Montoro Filho. A segunda questão embute outra possível distorção. O projeto prevê uma simplificação da estrutura fiscal brasileira, mas talvez ela não seja tão complicada assim. Por exemplo, o número de impostos, aqueles que valem para todos, não é tão grande. O que existe são dezenas de taxas específicas para este ou aquele serviço ou bem. Outra questão é que a tão criticada complexidade do sistema pode ter uma base real, mas não fica distante do que acontece em outros países.

Os Estados Unidos, por exemplo, possuem imposto de renda estadual, além do federal, e impostos sobre o consumo de combustível cobrados pela União e por alguns estados. No Brasil,

os contribuintes fazem suas declarações anuais pela internet e em formulários muito simples, quando comparados aos de outros países. Segundo especialistas, o maior problema está nas

constantes mudanças nas regras. Somente no setor de cigarros, em um ano houve 500 alterações na legislação. “O que precisamos é de regras claras e duradouras”, diz o professor André Montoro.



De acordo com o tributarista Ives Gandra da Silva Martins, professor da Universidade Mackenzie, existe um mal de origem na PEC 233. “Ela altera ou tem implicações sobre mais de três dúzias de artigos da Constituição. Será mais uma retaliação da Carta Magna, com todas as dificuldades interpretativas que qualquer mudança sempre gera, por menor que seja”, afirma ele. Para Ives Gandra, os itens abordados pela reforma poderiam ser tratados por leis ordinárias, o que reduziria o potencial de questionamentos na Justiça. “Na mudança do IVC para o ICMS, para definir, conceitualmente, ‘operação’, ‘circulação’ e ‘mercadoria’, o Supremo Tribunal Federal levou 20 anos”, afirma ele. O professor André Montoro complementa: “Como alerta Everardo Maciel (ex-secretário da Receita Federal e membro do Conselho Consultivo do ETCO), o sistema tributário

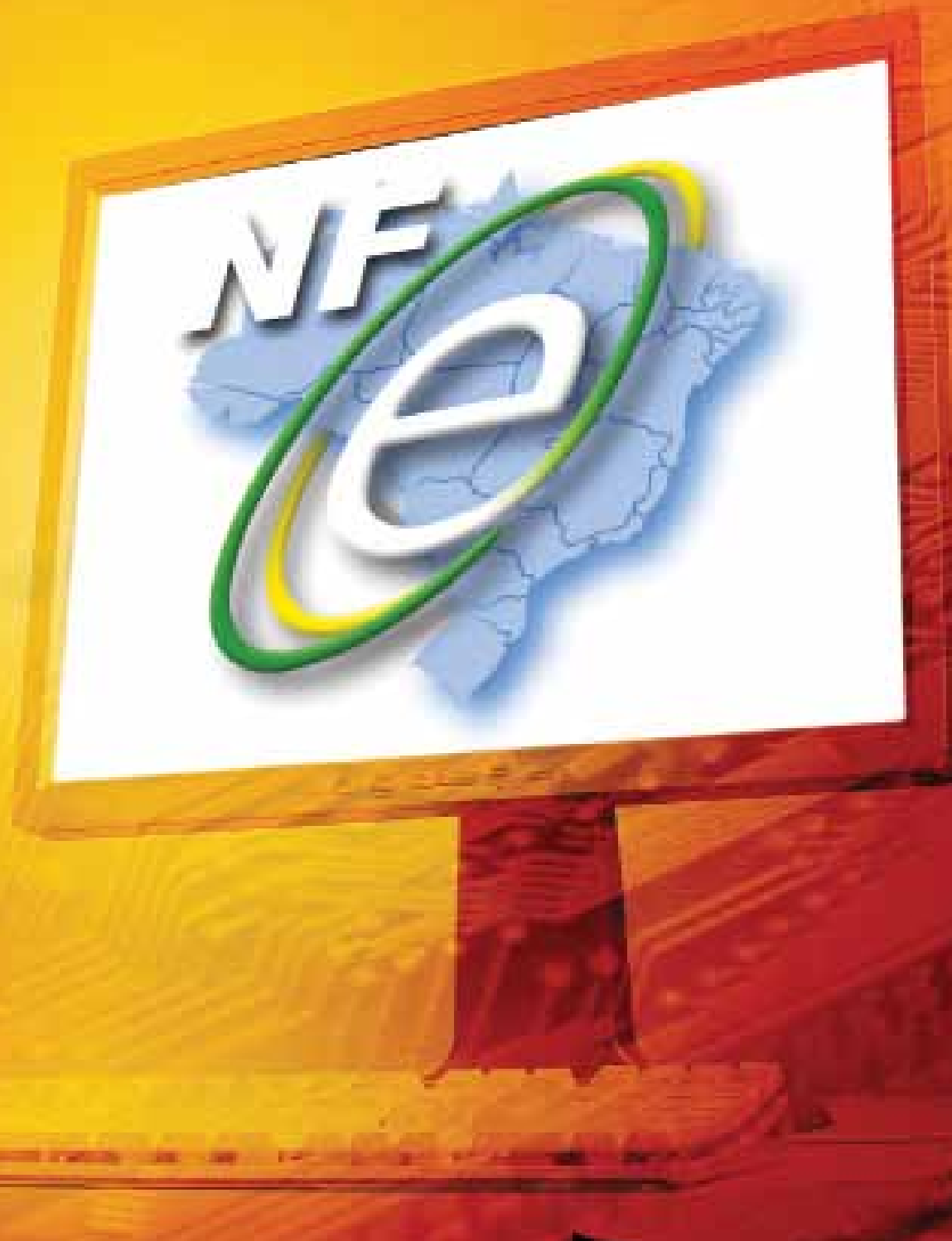
é a acomodação de vários interesses ao longo do tempo. Quando se destrói essa estabilidade, inicia-se uma nova acomodação que pode consumir anos de trabalho”. As mudanças nas regras fiscais preocupam ainda mais os setores fortemente tributados. “Neles, a sonegação é uma vantagem competitiva”, afirma Jorge Luiz Oliveira, diretor de coordenação do Sindicom, o sindicato que reúne as distribuidoras de combustíveis, um setor que arrecada anualmente, em média, mais de 50 bilhões de reais. Para ter uma ideia, em junho de 2000, 73% da gasolina tipo C, que é a mais vendida no Brasil, era retirada da Refinaria de Paulínia, a maior do país, por empresas não associadas ao Sindicom (sindicato que congrega a BR Distribuidora e as maiores distribuidoras privadas). Dessas, 90% o faziam com liminares que garantiam o não pagamento

Segundo especialistas, o maior problema está nas constantes mudanças nas regras. Somente no setor de cigarros, em um ano houve 500 alterações na legislação

do PIS/Cofins e do ICMS. Esse tipo de manobra perdeu a força a partir da criação da Cide, da ação da Receita Federal e do entendimento da Justiça Federal de que os impostos deveriam ser recolhidos no momento da retirada do combustível. Segundo Everardo Maciel, o caminho para melhorar a qualidade do sistema tributário deveria fundar-se em uma metodologia centrada na solução de problemas prioritários, preferencialmente pelo meio infraconstitucional. Essa agenda inclui a eliminação da guerra fiscal, a redução dos créditos acumulados e da volatilidade das normas tributárias, a desburocratização fiscal, a simplificação do ICMS e do PIS/Cofins, o disciplinamento da substituição tributária, a desoneração dos investimentos e a ampliação dos direitos dos contribuintes. “Não é pouco, nem fácil. Pode ser, todavia, um caminho realista”, disse Maciel. ★

## SUGESTÕES DO ETCO PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA

- 1- Admitir mecanismos que permitam que a tributação seja concentrada no elo mais seguro da cadeia. Isto pode ser obtido tanto pela Tributação Monofásica como pela Substituição Tributária
- 2- Admitir o regime de tributação específica, especialmente para os setores mais onerados e para importações em que haja indícios de subfaturamento
- 3- Manter tributos com características regulatórias e seletivas, como a CIDE Combustíveis e o IPI
- 4- Garantir a uniformização das alíquotas do ICMS, com alíquota máxima fixada pelo Senado Federal, obedecendo características de seletividade e essencialidade dos produtos
- 5- Obedecer o princípio de anterioridade para o novo imposto federal
- 6- Estabelecer, em relação aos tributos sujeitos a anterioridade, que só terá eficácia a norma tributária aprovada até junho do exercício anterior
- 7- Promover a consolidação do Imposto de Renda e a CSLL, sem diferenciação de alíquotas entre setores econômicos
- 8- Contingenciar a atual pressão tributária, não permitindo aumentos de alíquotas ou de bases de cálculo
- 9- Adicionalmente estabelecer mecanismos automáticos de ajuste que resultem em diminuição da pressão tributária.



## Um avanço histórico

Com a Nota Fiscal Eletrônica, que simplifica a arrecadação e facilita o controle da sonegação, o sistema tributário brasileiro entra de vez na era digital

A implantação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), em 1º de abril de 2008, foi um importante passo rumo à modernização do sistema tributário brasileiro, além de ser um grande avanço para facilitar a vida do contribuinte e as ações de fiscalização sobre operações tributadas pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). De acordo com dados do Ministério da Fazenda, até 6 de dezembro de 2010 foram emitidas 1.812.005.134 Notas Fiscais Eletrônicas, num total de 66.379.296.546.620,55 de reais, ou 66,3 trilhões de reais.

A partir de dezembro de 2010, a NF-e inclui praticamente todos os segmentos da Economia, inserindo 560 códigos de atividades econômicas no sistema. A emissão de NF-e também passa a ser obrigatória em todas as operações do setor público e nas operações interestaduais, exceto varejo. “E o Brasil terá 1 milhão de emissores de Notas Fiscais Eletrônicas”, comemora Eudaldo Almeida, Coordenador-Geral do Encontro Nacional de Administradores

Tributários Estaduais (Encat). De acordo com ele, os números são resultado da atuação conjunta do Fisco e da sociedade organizada. “Trabalhamos por um ideal comum: ampliar a justiça fiscal e reduzir custos para o contribuinte e para a administração pública”, disse o coordenador do Encat.

A NF-e surgiu para simplificar a fiscalização das secretarias da Fazenda, além de reduzir os custos das empresas. Antes da NF-e, para fiscalizar uma empresa, o Fisco precisava que um auditor fosse ao local e analisasse todas as notas em papel, que deveriam permanecer armazenadas por cinco anos. Com a NF-e, esse processo passou a ser eletrônico e as informações sobre o que uma empresa vendeu, por quanto e os tributos que pagou por essa venda podem ser obtidas em tempo real, pela internet. Além de redução de custos com impressão, aquisição de papel, envio do documento fiscal, armazenagem, as empresas não vão precisar mais perder tempo nos Postos Fiscais de Fronteira, quando

A NF-e surgiu para simplificar a fiscalização das secretarias da Fazenda, além de reduzir os custos das empresas

forem entregar a mercadoria. Antes, todas as notas precisavam ser conferidas e digitadas nos sistemas do Fisco. Com o processo eletrônico, a informação chega pela internet antes mesmo do caminhão.

Funciona da seguinte maneira: a empresa emissora gera um arquivo eletrônico com as informações fiscais da operação comercial, assinado digitalmente. É necessário, portanto, tirar um certificado digital na Receita Federal. Assim fica garantida a integridade dos dados e a autoria do emissor da nota. Em seguida, o arquivo eletrônico, chamado de e-nota, é transmitido pela internet para a Secretaria Estadual da Fazenda, a qual, após fazer a pré-validação do arquivo, manda para o emissor um protocolo de recebimento, que equivale à autorização oficial para o trânsito da mercadoria. A NF-e também é transmitida para a Receita Federal, que guarda todas as notas eletrônicas emitidas em seus computadores. No caso de operação interestadual, a nota vai também para a Secretaria Estadual de Fazenda

de destino da operação ou para a Superintendência da Zona Franca de Manaus, a Suframa, quando as mercadorias tomam o rumo da área incentivada no Norte do país. Esse processo digital coloca um fim no bloco de notas quatro vias, carbono, carimbos e almofadas lambruzadas de tinta azul.

Importante mecanismo contra as fraudes fiscais, a NF-e aumenta a eficiência da fiscalização do trânsito de mercadorias, fortalece o cruzamento de informações, intensifica o compartilhamento de informações entre os fiscos, além de reduzir custos como consumo de papel, aquisição de formulário, digitação, armazenamento e resgate de notas fiscais. Vale ressaltar que algumas empresas chegaram a ter pré-

diários inteiros para guardar os arquivos de cópias de notas fiscais. Outra importante contribuição que a NF-e traz para a Economia é no combate à guerra fiscal. Segundo especialistas, a guerra fiscal é provocada em virtude de um modelo tributário que precisa ser revisado a partir de uma ampla discussão entre os estados, municípios, o Governo Federal e a sociedade.

“Com a massificação da NF-e, 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”, afirmou o

A guerra fiscal é provocada em virtude de um modelo tributário que precisa ser revisado a partir de uma ampla discussão entre os estados, municípios, o Governo Federal e a sociedade

secretário da Fazenda da Bahia, Carlos Martins. Em 2008, ele criou uma equipe de trabalho para acompanhar todo o processo de implantação da NF-e. Esse novo sistema, segundo ele, trouxe uma série de benefícios para o emissor e para o receptor, como a eliminação de digitação de notas fiscais na recepção de mercadorias e consequentes erros de escrituração, além do planejamento da logística, que é possibilitado pela recepção antecipada das informações contidas na NF-e.

Ao comemorar o primeiro ano de implantação da NF-e, em abril de 2009, Eudaldo Almeida fez um balanço muito positivo de todo o processo. “Foi um sucesso, tanto no que se refere ao ambiente tecnológico do contribuinte

## NOVA FERRAMENTA ELETRÔNICA NA LUTA CONTRA A SONEGAÇÃO

Em setembro de 2009, o ETCO assinou um Termo de Cooperação com o governo do estado da Bahia para coordenar a criação de ferramentas de análise de informações contidas no banco de dados das Notas Fiscais Eletrônicas. Naquele momento foi dada a largada no projeto do software de Business Intelligence (BI), desenvolvido pela Microsoft, que organiza de forma amigável as informações contidas no banco de dados das Notas Fiscais Eletrônicas a partir de uma plataforma que facilita a geração de relatórios e o cruzamento de dados por contribuinte, por setor ou região. “Esta nova ferramenta vai ajudar a fazer uma auditoria prévia das informações contidas no banco de dados da Sefaz, o que, sem dúvida, vai agilizar e direcionar melhor o trabalho de fiscalização”, disse Eudaldo Almeida, Coordenador-Geral do Encat, responsável pelo projeto da Nota Fiscal Eletrônica.

A Bahia foi escolhida por ter sido um dos estados líderes na implantação do programa da NF-e, além de ser a sede da coordenação do Encat. Além disso, a Bahia é o que mais arrecada fora das regiões Sul e Sudeste e ocupa o sexto lugar entre as maiores arrecadações de ICMS do Brasil. A Microsoft, contratada pelo ETCO para desenvolver o software, mergulhou nos dados e nas operações do estado para moldar o produto. Depois da cerimônia de assinatura do Termo de Cooperação, o governador da Bahia, Jaques Wagner, destacou que “a importância do convênio firmado com o ETCO vai muito além do objetivo nele descrito. É apenas o início de uma parceria para aperfeiçoar o combate à sonegação fiscal e promover a ética concorrencial”.

Segundo o professor André Franco Montoro Filho, Presidente Executivo do ETCO, a ferramenta está sendo desenvolvida em parceria com o estado da Bahia com a condição contratual de ser replicada nos demais estados. “O software não é padronizado. Precisar de pequenos ajustes para se adequar às peculiaridades de cada estado,” explicou André

Montoro. Ele calcula que o uso da nova plataforma digital, dentro do conceito de inteligência fiscal, poderá resultar num aumento da arrecadação dos estados de mais de 10%.

O grande mérito do BI da NF-e é que, apesar de reunir várias informações sobre as operações comerciais, os fiscos estaduais não tinham ainda uma solução integrada abrangente para analisar os dados das Notas Fiscais Eletrônicas. Com o BI é possível, por exemplo, planejar auditorias prévias com base nas informações geradas eletronicamente, o que eleva a qualidade da fiscalização e o planejamento das ações nos estados. De acordo com

Cláudio Meirelles, superintendente de Administração Tributária da Sefaz/BA, com a tecnologia do BI, os dados poderão ser analisados para detectar indícios de sonegação ou inconsistências que, com a nota fiscal de papel, seriam de difícil conferência.

No caso da Bahia, segundo Meirelles, a intenção é mapear as dificuldades de recebimento de contribuintes e direcionar a fiscalização. “Com base no dado nacional, de que o BI pode recuperar 50 bilhões de reais em impostos estaduais sonegados (esse é o valor que deixa de ser recolhido por ano em ICMS , segundo estudo sobre

a Economia Subterrânea), estimamos que a Bahia poderá recuperar pelo menos 2,5 bilhões de reais, já que representamos cerca de 5% da arrecadação de ICMS no país”, afirmou ele.

Outra vantagem do BI é o fato de permitir o acompanhamento das operações em tempo real, podendo desenhar estratégias e planejar melhor as ações do Estado, incluindo as políticas de incentivo a investimentos. “A NF-e e o BI são controles que ampliam a justiça fiscal. Sem ela, quem cumpre bem seu papel de contribuinte não consegue concorrer com aquele que não cumpre. Se o concorrente não dá Nota Fiscal, o bom contribuinte não consegue manter-se competitivo”, avaliou o coordenador-geral do Encat, Eudaldo Almeida.

“Esta nova ferramenta vai ajudar a fazer uma auditoria prévia das informações contidas no banco de dados da Sefaz, o que, sem dúvida, vai agilizar e direcionar melhor o trabalho de fiscalização”

### OS BENEFÍCIOS DA NF-e

Principais vantagens do sistema eletrônico

Para o emitente	Para empresas receptoras	Para a sociedade	Para o Fisco
<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução de custos de emissão, gastos com papel e armazenagem</li> <li>Redução de tempo de parada de caminhões em Postos Fiscais de Fronteira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminação de digitação de Notas Fiscais na recepção de mercadorias</li> <li>Planejamento de logística de recepção de mercadorias</li> <li>Redução de erros de escrituração com Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução do consumo de papel</li> <li>Incentivo ao comércio eletrônico e ao uso de novas tecnologias</li> <li>Padronização dos relacionamentos eletrônicos entre empresas</li> <li>Surgimento de oportunidades de negócios e empregos na prestação de serviços ligados à NF-e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento da confiabilidade da Nota Fiscal</li> <li>Melhoria no processo de controle fiscal</li> <li>Redução de custos no processo de controle das notas fiscais capturadas pela fiscalização de mercadorias em trânsito</li> <li>Diminuição da sonegação e aumento da arrecadação sem aumento de carga tributária</li> </ul>



Fonte: Ministério da Fazenda



quanto ao da Fazenda”, disse. Segundo ele, a implantação de um sistema dessa envergadura exigiu empenho de todas as partes envolvidas. “Houve uma mudança cultural muito grande e só foi possível graças ao trabalho de parceria entre os fiscais estaduais, a Receita Federal do Brasil e os contribuintes. Todos se sentaram à mesa e discutiram qual seria a melhor maneira de fazer isso”, contou o coordenador-geral do Encat.

No primeiro aniversário da NF-e, a sua obrigatorie-

dade foi estendida a novos segmentos da Economia, como distribuidores, atacadistas ou importadores de bebidas alcoólicas, inclusive cervejas e chopes, distribuidores, atacadistas ou importadores de refrigerantes, entre outros. Os primeiros setores que adotaram de forma obrigatória a NF-e, em 2008, foram os fabricantes de cigarros e de combustíveis líquidos, com cerca de 400 empresas.

A utilização da NF-e representa um avanço histórico na cobrança e na fiscaliza-

“Foi um sucesso, tanto no que se refere ao ambiente tecnológico do contribuinte quanto ao da Fazenda”

ção de tributos no Brasil, possibilitando uma sensível redução nos desequilíbrios concorrenciais tributários, uma maior justiça fiscal e um melhor ambiente de negócios. Porém, de acordo com Eudaldo Almeida, a fraude fiscal ainda é uma realidade no país. “A nota comum também era fraudada. A vantagem da Nota Fiscal Eletrônica é que ela permite um controle maior da sonegação. O Fisco está se modernizando e buscando formas eletrônicas de controle para evitar fraudes.” ★

## UM CAMINHO SEM VOLTA

Cerca de dois meses antes da implantação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), em fevereiro de 2008, o ETCO realizou o Seminário Interno sobre Nota Fiscal Eletrônica, em São Paulo, que reuniu as principais autoridades no assunto e empresas dos mais variados setores. Logo na abertura do evento, o Presidente Executivo do ETCO, professor André Franco Montoro Filho, elogiou a atuação de Eudaldo Almeida, Coordenador-Geral do Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais (Encat), e de Paulo Ricardo de Souza Cardoso, então secretário-adjunto da Secretaria da Receita Federal - atualmente, Cardoso é diretor de gestão da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). “Vocês comandaram uma bem-sucedida parceria público-privada com efetiva colaboração do fisco federal, dos fiscos estaduais e das empresas”, afirmou o professor André Montoro.

Segundo Eudaldo Almeida, que coordenou o projeto da NF-e desde seu início, em 2005, o maior desafio foi chegar a um consenso entre os fiscos estaduais e a Secretaria da Receita Federal do Brasil. “Mas obtivemos sucesso e todos os estados são signatários da NF-e, que foi feita para todos que querem acabar com a injustiça fiscal”, afirmou Almeida. Entre as vantagens da NF-e apontadas por ele estão o aumento da transparência fiscal, a redução do custo com aquisição de formulário, guarda e resgate de notas fiscais e o fortalecimen-

to do cruzamento de informações entre os fiscos estaduais e a Secretaria da Receita Federal.

Durante o seminário, Cardoso afirmou que a NF-e não tem risco para o contribuinte, pois é mais fácil ocorrer um erro no preenchimento do formulário de papel do que no eletrônico. Entusiasta do projeto, Cardoso contou que já viu um filme bem parecido com este: “Tive a felicidade de acompanhar a digitalização da declaração do Imposto de Renda de pessoa física e jurídica. Na época tínhamos um modelo arcaico e hoje existe um sistema digital moderno e usado pela maioria dos contribuintes”, contou ele. Segundo Cardoso, a NF-e está no mesmo caminho.

Só para ter uma ideia, imagine uma quantidade de papel capaz de cobrir 26 mil campos de futebol ou atingir a altura de 40 montes Everest. Esse volume corresponde a 3,6 bilhões de notas fiscais armazenadas em 2008 somente no estado de São Paulo e que devem ficar à disposição do fisco por cinco anos. Em alguns casos, todo esse trabalho chega a representar 5% no faturamento de uma empresa no Brasil. Com a chegada da NF-e, isso já é coisa do passado para a maioria das empresas do país. Na opinião de Newton Oller de Mello, da Sefaz-SP, a NF-e é uma grande ferramenta de combate à sonegação. “E o ETCO participou intensamente desde o início do lançamento do projeto”, afirmou ele. “Eu chamo de projeto ganha-ganha, pois gera aumento de arrecadação sem aumento de carga tributária; só quem perde é o sonegador.”



# ETCO e Fipe fazem uma radiografia dos gastos públicos

A ideia de que é necessário um ajuste fiscal para se obter o bem-estar da população, estabilidade na economia e crescimento sustentável atravessou séculos. Mas cada um entende os gastos públicos a seu modo

“**A** própria notícia do déficit, que me afligira tanto, parece-me agora que nem a li. Realmente, se não me incumbe cobri-lo, para que meter o déficit entre as minhas preocupações, que não são poucas? Se houvesse saldo, viria o Estado dividi-lo comigo?”

As palavras do cronista Machado de Assis foram escritas logo nos primeiros anos da República, em agosto de 1892, pouco antes da demissão de Rodrigues Alves, quando ocupou o Ministério da Fazenda pela primeira vez. Alves vinha se batendo pelo combate ao déficit público e, para isso, introduziu uma sobretaxa de 50% sobre todas as tarifas aduaneiras, de longe nosso imposto mais importante na época.

Mas nosso cronista maior parecia não estar preocupado. Não era bem assim, contudo. Machado de Assis dedicou várias de suas crônicas ao tema e com mais alguns anos de desajuste fiscal o cronista foi percebendo que

a conta acabara caindo em seus braços, via impostos, maior custo de vida ou mesmo um não pagamento do serviço nas apólices da dívida pública. “O contribuinte sou eu, és tu” era o título da crônica que Machado de Assis escreveu em 1897 e que trata do assunto fiscal em sua integralidade.

A ideia de que é necessário um ajuste fiscal para se obter o bem-estar da população, estabilidade na economia e crescimento sustentável atravessou séculos. Mas o consenso em torno do rótulo não necessariamente corresponde a um acordo em torno do conteúdo. Cada participante entende os gastos públicos a seu modo.

A presidente eleita, Dilma Rousseff, herda este problema histórico, mas cuja análise é de crucial importância na definição de políticas públicas.

Num país com um nível de arrecadação superlativo, aumentar impostos, como recorreu Rodrigues Alves e tantos outros gestores públicos ao longo dos últimos séculos,

Os gastos públicos devem ter como alvo a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos

parece fora de propósito. O caminho então é racionalizar as despesas públicas.

Por entender que a questão da qualidade do gasto é um tópico relevante na discussão do setor público brasileiro, o ETCO encomendou aos pesquisadores da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da USP o estudo “Qualidade do gasto público no Brasil: Sugestões para melhorar os resultados das políticas públicas, sem aumento de impostos”.

“É preciso buscar mais eficiência no uso do dinheiro público”, diz o professor Andre Montoro, Presidente Executivo do ETCO. Os gastos públicos devem ter como alvo a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. E, a julgar pelos resultados apresentados pelos pesquisadores, não é necessário elevar impostos para atender a essas necessidades.

O estudo mostra que é possível fazer mais com menos ou mais com o mesmo. Um dos caminhos





é criar modelos de gestão e acompanhamento dos gastos públicos, sugere o professor Helio Zylberstajn, da Fipe.

Segundo ele, o Brasil gasta bastante (em termos relativos) com educação, mas os resultados são pífios. Há certamente espaço para melhorar os resultados com o mesmo nível de gasto.

De acordo com o levantamento da equipe de Zylberstajn, num grupo de países selecionados, que gastam com educação de 3,7% a 8,8% do PIB, o Brasil aparece na mesma faixa dos que mais gastam, com

6,6% da renda nacional. Constatação semelhante vale para outros setores, como saúde e segurança.

A possibilidade de manter os resultados das políticas atuais ou de melhorá-los e, ao mesmo tempo, reduzir os gastos públicos criaria um alívio para as empresas e para os cidadãos. A poupança privada poderia ser canalizada para finalidades mais nobres do que o simples financiamento da dívida pública. Em particular, a poupança poderia ser canalizada para investimentos produtivos, tão necessários

O nível de instrução de uma população pode interferir no resultado de um programa de saúde pública

para a manutenção do crescimento econômico.

Para elevar a eficiência do gasto, seria preciso definir, com muito rigor, o foco das políticas públicas, dirigindo os serviços públicos de que a população necessita para uma real superação de seus problemas.

O estudo identificou que o efeito dos gastos do governo depende também de fatores externos aos programas. Por exemplo, o nível de instrução de uma população pode interferir no resultado de um programa de saúde pública. Por essa razão, as políticas

## DIADEMA VIRA O JOGO

Houve um tempo em que os moradores de Diadema tropeçavam diariamente por corpos pelo caminho. O município paulista parecia mais um palco de guerra civil. E na verdade era, a julgar pelos números de homicídios registrados. Eram 111 assassinatos por 1.000 habitantes em 1999, índice quase quatro vezes superior ao que a ONU considera como estado de guerra civil.

Mas contra todas as previsões, Diadema virou esse jogo. Em pouco mais de dez anos, o município deixou a posição de líder do ranking de cidade mais violenta do Brasil para se tornar referência em política pública de segurança.

Sem recursos adicionais, a prefeitura colheu os resultados de uma sensível mudança na forma como manusear os recursos públicos. José de Filippi Junior, ex-prefeito de Diadema, conta que o ponto de inflexão na segurança da cidade ocorreu quando a prefeitura investiu num trabalho de inteligência e não meramente numa política repressiva.

Foi então mapeada a incidência de crimes, cruzando essas informações com as áreas de vulnerabilidade social e a presença de bares. O levantamento apontou que 60% dos homicídios ocorreriam nas proximidades de estabelecimentos que serviam bebidas alcoólicas no período entre 23 horas e 4 horas.

Com esses dados em mãos, um projeto de lei propondo o fechamento de bares nesse intervalo de tempo foi aprovado na Câmara Municipal. A fiscalização para garantir o cumprimento da lei também recebeu atenção especial. Paralelamente, foram criados programas assistenciais, em áreas como saúde, educação e lazer, nos bairros com taxas de criminalidade mais acentuadas.

Essas iniciativas derrubaram as estatísticas da

violência. Em 2007, foram registrados 80 homicídios na cidade, menos de 20 por 1.000 habitantes. Hoje, segundo pesquisas da prefeitura, 93% da população não quer a reabertura dos bares durante a noite.

Houve uma brutal economia na área de saúde com acidentes e homicídios ligados ao consumo de álcool. Os recursos economizados foram redirecionados para programas de saúde preventiva.

O clima de segurança atraiu investimentos para a cidade. O retorno dos investimentos empresariais, por sua vez, provocou um salto no orçamento. E, assim, Diadema iniciou seu círculo virtuoso.

Diadema é um exemplo, mas há outros que apontam para uma mudança na mentalidade de alguns dirigentes públicos que estão trocando a cultura de elevar carga tributária por uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis.

O professor André Montoro, Presidente Executivo do ETCO, conta que viu em Hamburgo, na Alemanha, um caso bem-sucedido do que se convencionou chamar de “choque de gestão”. A cidade tinha um prefeito honorífico. Cabia a ele o papel político de negociações e o estabelecimento das prioridades para a administração do município. “E havia um profissional responsável pela gestão dos projetos e da máquina pública”, conta André Montoro.

Uma experiência semelhante ocorreu aqui mesmo em terras brasileiras, em 2003, quando o então governador Aécio Neves assumiu pela primeira vez o comando de Minas Gerais. Ele implantou um “choque de gestão” e entregou a coordenação do projeto a Antônio Anastasia, na época vice-governador e eleito em 2010 para suceder Aécio no governo.

públicas deveriam enfatizar objetivos preventivos, procurando corrigir as causas dos problemas para que possam ser descontinuados, quando as causas tiverem sido debeladas. Os exemplos mais característicos dos gastos preventivos estão, certamente, na área educacional, saneamento, infraestrutura, pois os mesmos tornam viáveis e criam melhores condições

para que os países possam se desenvolver e, consequentemente, adquirir maior capacidade para a solução dos problemas econômicos e sociais.

A melhor gestão dos gastos públicos é o cerne de um ajuste fiscal eficiente, que dê condições para a eficácia da política macroeconômica. Uma simples reforma tributária, por mais

A melhor gestão dos gastos públicos é o cerne de um ajuste fiscal eficiente

apropriada que venha a ser, corre o risco de proporcionar um alívio momentâneo, quando possível, seguido de aumento de despesa e novo desequilíbrio, basicamente o mesmo resultado das sucessivas tentativas anteriores, desde o tempo em que Machado de Assis escrevia para a um dos três principais jornais do país no final do século XIX. ★

## FAZER MAIS EXIGE CRIATIVIDADE E RESPONSABILIDADE

### GASTO PÚBLICO

- A contração no gasto com investimento penaliza o crescimento, mas o crescimento do gasto em programas sociais (educação, saúde) aumenta o bem-estar, sem que isso apareça na medição da renda *per capita*.
- Para aumentar a eficiência do gasto, seria preciso definir, com muito rigor, o foco das políticas públicas, dirigindo os serviços públicos de que a população necessita para uma real superação de seus problemas.
- O sucesso de programas e de políticas públicas depende, também, de fatores externos a eles, o que sugere que os programas devem buscar a complementariedade, com cada programa criando sinergia com outros programas.

### SUGESTÕES

- Optar pelo crescimento, pela inserção internacional, para expandir a demanda de trabalho.
- Administrar adequadamente os dois preços econômicos mais relevantes: taxa de juros e a taxa de câmbio.

- Privilegiar gastos preventivos sobre gastos corretivos.

### EDUCAÇÃO

- O Brasil gasta bastante (em termos relativos) com educação, mas os resultados são pífios. Há, certamente, espaço para melhorar os resultados, com o mesmo nível de gasto.
- Evidências empíricas mostram que o gasto não tem efeito claro sobre a qualidade do ensino. Municípios que gastam menos obtêm resultados semelhantes aos de municípios que gastam mais.
- Gestão da escola e clima acadêmico podem melhorar os resultados da educação.

### SUGESTÕES

- Valorizar o treinamento e aprimorar a qualificação de professores.
- Avaliar os alunos, frequência e continuidade.
- Valorizar o dever de casa e incentivar a leitura.
- Priorizar a disciplina.

### SEGURANÇA PÚBLICA

- Os gastos têm crescido, acompanhando o crescimento da violência e da criminalidade, mas há evidências mostrando que o nível de gastos não é um fator significativo para explicar o nível de violência nas unidades da federação.
- Há duas opções de políticas: (a) combate à criminalidade e (b) prevenção da violência. Há evidências de que políticas repressivas são ineficientes.
- A política de combate à violência traz resultados imediatos na redução na criminalidade. Mas vem acompanhada do comprometimento do respeito pelos direitos humanos, que produz um sentimento de insegurança pública na população.
- Por outro lado, a política de prevenção e controle social da população também cria custos sociais associados a essa escolha.

### SUGESTÕES

- Priorizar medidas preventivas, de custo menor e eficientes na redução da criminalidade (como o investimento em informação e tecnologia).
- Concentrar gastos e recursos nas fronteiras

para combater o tráfico de drogas.

- Promover a transparência nos sistemas de estatísticas da criminalidade, que são o ponto de partida para as políticas públicas do setor de segurança.
- Instituir mecanismos de divulgação dos crimes e dos resultados por delegacia, de modo que a população possa acompanhar a evolução das políticas realizadas.
- Adotar indicadores que possibilitem à população acompanhar a recuperação dos presos no sistema carcerário, colocando metas para a redução da taxa de recidividade.
- Adotar metas para redução de mortes de civis nas operações militares.
- Inserir política de segurança pública nas diretrizes nacionais do combate à violência, para garantir continuidade nos planos de segurança.

### SAÚDE

Da mesma forma que na segurança, o gasto do Brasil na saúde é relativamente grande (em termos internacionais). Países que adotam políticas com ênfase na atenção

primária têm resultados mais equitativos, têm custos menores e alcançam melhores níveis de satisfação dos usuários. O Brasil, com o SUS, tem buscado construir seu sistema de atenção primária, por meio de programas como o Programa Saúde da Família (PSF) e outros. Há evidências empíricas mostrando impactos substanciais na redução da doença e da mortalidade, associadas à implantação da atenção primária. Os resultados são animadores, mas o SUS ainda está longe de ser um sistema eficiente.

### SUGESTÕES

- Aumentar a importância dos Estados no gerenciamento da média e alta complexidade, para promover a articulação com a atenção primária.
- Promover a valorização dos recursos humanos na atenção básica.
- Implantar o Programa Saúde da Família (PSF) nas grandes cidades brasileiras.
- Condicionar o repasse de recursos aos municípios ao controle de custos e introduzir o conceito de histórico de custos.

- Priorizar a percepção dos usuários, para introduzir um controle social na execução dos programas e ao mesmo tempo criar e utilizar informações na avaliação da atenção básica.

### FUNCIONALISMO PÚBLICO

- Relações de emprego estáveis e de longo prazo podem ser escolhas eficientes quando a organização empregadora precisa investir nos trabalhadores, devido à existência de conhecimento específico.
- Nesses casos, a organização adota incentivos de longo prazo em seus sistemas de remuneração. O empregado que permanecer por longos períodos, receberá os benefícios prometidos.
- Tais políticas, no entanto, somente fazem sentido se houver a possibilidade de demissão, em caso de desempenho aquém do esperado. A ameaça de demissão deve ser crível e a organização deve construir uma reputação para os trabalhadores acreditarem no cumprimento do prometido.

- Os sistemas de incentivos e ameaças se completam e formam um conjunto racional de políticas.
- Os incentivos de contratos de trabalho de longo prazo estão presentes nos contratos dos funcionários públicos brasileiros. Mas deixam de funcionar como incentivos, porque não existe a ameaça crível de demissão.
- A estabilidade do funcionário é condicionada ao desempenho, de acordo com os estatutos do funcionalismo público.

### SUGESTÕES

- Manter os incentivos de longo prazo, complementando-os com a parte essencial para seu sucesso: implantar mecanismos de monitoração sobre o desempenho.
- Transferir poder ao usuário, o cidadão que usa os serviços públicos, para que este avalie em tempo real os serviços recebidos.
- Condicionar os benefícios de longo prazo ao desempenho, medido pela avaliação em tempo real feita pelos usuários.
- Adoção de promoções

permanentes, decididas por critério de mérito sem possibilidade de voltar à função anterior, examinadas por instâncias externas.

- Extinguir os adicionais e complementos salariais que se incorporam aos vencimentos e adotar regras salariais simples e transparentes.
- Reformar as regras de aposentadoria.

### REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Brasil gasta muito com benefícios de aposentadoria, quando comparado com outros países. Quase metade do gasto público do país é consumida pelos juros da dívida interna e pelos pagamentos de aposentadorias e pensões. Essa situação é insustentável e precisa ser corrigida.

### SUGESTÕES

- Reforma estrutural: um novo sistema para os novos trabalhadores.
- Reforma paramétrica: regras mais racionais para a aposentadoria dos atuais trabalhadores.

## FAZER MAIS EXIGE CRIATIVIDADE E RESPONSABILIDADE

### GASTO PÚBLICO

- A contração no gasto com investimento penaliza o crescimento, mas o crescimento do gasto em programas sociais (educação, saúde) aumenta o bem-estar, sem que isso apareça na medição da renda *per capita*.
- Para aumentar a eficiência do gasto, seria preciso definir, com muito rigor, o foco das políticas públicas, dirigindo os serviços públicos de que a população necessita para uma real superação de seus problemas.
- O sucesso de programas e de políticas públicas depende, também, de fatores externos a eles, o que sugere que os programas devem buscar a complementariedade, com cada programa criando sinergia com outros programas.

### SUGESTÕES

- Optar pelo crescimento, pela inserção internacional, para expandir a demanda de trabalho.
- Administrar adequadamente os dois preços econômicos mais relevantes: taxa de juros e a taxa de câmbio.

- Privilegiar gastos preventivos sobre gastos corretivos.

### EDUCAÇÃO

- O Brasil gasta bastante (em termos relativos) com educação, mas os resultados são pífios. Há, certamente, espaço para melhorar os resultados, com o mesmo nível de gasto.
- Evidências empíricas mostram que o gasto não tem efeito claro sobre a qualidade do ensino. Municípios que gastam menos obtêm resultados semelhantes aos de municípios que gastam mais.
- Gestão da escola e clima acadêmico podem melhorar os resultados da educação.

### SUGESTÕES

- Valorizar o treinamento e aprimorar a qualificação de professores.
- Avaliar os alunos, frequência e continuidade.
- Valorizar o dever de casa e incentivar a leitura.
- Priorizar a disciplina.

### SEGURANÇA PÚBLICA

- Os gastos têm crescido, acompanhando o crescimento da violência e da criminalidade, mas há evidências mostrando que o nível de gastos não é um fator significativo para explicar o nível de violência nas unidades da federação.
- Há duas opções de políticas: (a) combate à criminalidade e (b) prevenção da violência. Há evidências de que políticas repressivas são ineficientes.
- A política de combate à violência traz resultados imediatos na redução na criminalidade. Mas vem acompanhada do comprometimento do respeito pelos direitos humanos, que produz um sentimento de insegurança pública na população.
- Por outro lado, a política de prevenção e controle social da população também cria custos sociais associados a essa escolha.

### SUGESTÕES

- Priorizar medidas preventivas, de custo menor e eficientes na redução da criminalidade (como o investimento em informação e tecnologia).
- Concentrar gastos e recursos nas fronteiras

para combater o tráfico de drogas.

- Promover a transparência nos sistemas de estatísticas da criminalidade, que são o ponto de partida para as políticas públicas do setor de segurança.
- Instituir mecanismos de divulgação dos crimes e dos resultados por delegacia, de modo que a população possa acompanhar a evolução das políticas realizadas.
- Adotar indicadores que possibilitem à população acompanhar a recuperação dos presos no sistema carcerário, colocando metas para a redução da taxa de recidividade.
- Adotar metas para redução de mortes de civis nas operações militares.
- Inserir política de segurança pública nas diretrizes nacionais do combate à violência, para garantir continuidade nos planos de segurança.

### SAÚDE

Da mesma forma que na segurança, o gasto do Brasil na saúde é relativamente grande (em termos internacionais). Países que adotam políticas com ênfase na atenção

primária têm resultados mais equitativos, têm custos menores e alcançam melhores níveis de satisfação dos usuários. O Brasil, com o SUS, tem buscado construir seu sistema de atenção primária, por meio de programas como o Programa Saúde da Família (PSF) e outros. Há evidências empíricas mostrando impactos substanciais na redução da doença e da mortalidade, associadas à implantação da atenção primária. Os resultados são animadores, mas o SUS ainda está longe de ser um sistema eficiente.

### SUGESTÕES

- Aumentar a importância dos Estados no gerenciamento da média e alta complexidade, para promover a articulação com a atenção primária.
- Promover a valorização dos recursos humanos na atenção básica.
- Implantar o Programa Saúde da Família (PSF) nas grandes cidades brasileiras.
- Condicionar o repasse de recursos aos municípios ao controle de custos e introduzir o conceito de histórico de custos.

- Priorizar a percepção dos usuários, para introduzir um controle social na execução dos programas e ao mesmo tempo criar e utilizar informações na avaliação da atenção básica.

### FUNCIONALISMO PÚBLICO

- Relações de emprego estáveis e de longo prazo podem ser escolhas eficientes quando a organização empregadora precisa investir nos trabalhadores, devido à existência de conhecimento específico.
- Nesses casos, a organização adota incentivos de longo prazo em seus sistemas de remuneração. O empregado que permanecer por longos períodos, receberá os benefícios prometidos.
- Tais políticas, no entanto, somente fazem sentido se houver a possibilidade de demissão, em caso de desempenho aquém do esperado. A ameaça de demissão deve ser crível e a organização deve construir uma reputação para os trabalhadores acreditarem no cumprimento do prometido.

- Os sistemas de incentivos e ameaças se completam e formam um conjunto racional de políticas.
- Os incentivos de contratos de trabalho de longo prazo estão presentes nos contratos dos funcionários públicos brasileiros. Mas deixam de funcionar como incentivos, porque não existe a ameaça crível de demissão.
- A estabilidade do funcionário é condicionada ao desempenho, de acordo com os estatutos do funcionalismo público.

### SUGESTÕES

- Manter os incentivos de longo prazo, complementando-os com a parte essencial para seu sucesso: implantar mecanismos de monitoração sobre o desempenho.
- Transferir poder ao usuário, o cidadão que usa os serviços públicos, para que este avalie em tempo real os serviços recebidos.
- Condicionar os benefícios de longo prazo ao desempenho, medido pela avaliação em tempo real feita pelos usuários.
- Adoção de promoções

permanentes, decididas por critério de mérito sem possibilidade de voltar à função anterior, examinadas por instâncias externas.

- Extinguir os adicionais e complementos salariais que se incorporam aos vencimentos e adotar regras salariais simples e transparentes.
- Reformar as regras de aposentadoria.

### REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Brasil gasta muito com benefícios de aposentadoria, quando comparado com outros países. Quase metade do gasto público do país é consumida pelos juros da dívida interna e pelos pagamentos de aposentadorias e pensões. Essa situação é insustentável e precisa ser corrigida.

### SUGESTÕES

- Reforma estrutural: um novo sistema para os novos trabalhadores.
- Reforma paramétrica: regras mais racionais para a aposentadoria dos atuais trabalhadores.



## O TESTE-PILOTO DO RASTREAMENTO

O Sistema de Rastreamento e Autenticidade de Medicamentos, que pretende acompanhar a movimentação dos produtos farmacêuticos da indústria até a venda ao consumidor, pode ser implementado com soluções tecnológicas abertas e de domínio público, cuja flexibilidade permite a implantação em qualquer fábrica, independentemente do porte da empresa.

Este é o principal resultado do teste-piloto do sistema, que envolveu meses de intenso trabalho e parceria entre o ETCO, sete indústrias associadas (Aché, Bayer, Eurofarma, Mantecorp, Nycomed, Pfizer e Sanofi-Aventis), empresas de distribuição e redes de varejo, operadores logísticos e fornecedores de equipamentos. No dia 7 de outubro de 2009, o relatório foi entregue à Anvisa com subsídios que podem auxiliar a agência reguladora na definição da melhor solução tecnológica, que assegure maior eficiência na implantação do sistema.

“Esse é um exemplo concreto do sucesso da colaboração entre iniciativa privada e órgãos públicos para gerar soluções e modelos que garantam maior transparência, ética e controle de mercados”, disse Luca Mantegazza, conselheiro do ETCO, na abertura do seminário de apresentação do relatório ao mercado, realizado no dia 22 de outubro de 2009, em São Paulo, que reuniu mais de 200 profissionais do setor.

O sistema de rastreamento testado consiste na impressão, em cada embalagem saída da linha de produção das indústrias, de um identificador único,

que acompanhará o produto até que ele chegue às mãos do consumidor. O objetivo é assegurar a autenticidade e qualidade dos medicamentos consumidos no país, reduzindo o alto grau de informalidade no setor.

De janeiro a outubro de 2009, segundo dados da Anvisa, 329 toneladas de medicamentos sem registro, falsificados ou vendidos irregularmente foram apreendidas no país e 155 pessoas foram presas. Em apenas uma operação, em Bragança Paulista, São Paulo, foram apreendidas numa farmácia 400 caixas de medicamentos falsos destinados ao tratamento de disfunção erétil. “O impacto na saúde pública nos leva a buscar mecanismos que evitem a falsificação. O novo sistema permitirá que as autoridades verifiquem a autenticidade dos medicamentos”, disse André Barcellos, secretário executivo do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, vinculado ao Ministério da Justiça.

Para o presidente executivo do ETCO, André Franco Montoro Filho, a falsificação, a sonegação e a adulteração de produtos prejudicam o consumidor, que compra produto sem qualidade; as empresas, que enfrentam concorrentes desleais; e o governo, que perde arrecadação. “O clima de desrespeito às leis estimula a presença de aventureiros e afasta as empresas que investem, inovam e aperfeiçoam tecnologias para crescer, o que reduz o potencial de crescimento econômico do país. Além do mais, é péssimo para a cidadania”, afirmou ele.

# Um diagnóstico do setor farmacêutico

Estudo inédito revela como a sonegação, a pirataria e a informalidade, entre outras práticas irregulares, comprometem a saúde do setor

O estudo “Informalidade no Setor Farmacêutico: Barreira ao crescimento da Economia Brasileira e Risco à Saúde Pública”, elaborado pela consultoria McKinsey & Company e pelo escritório Pinheiro Neto Advogados, é uma radiografia que revela os principais males que prejudicam a saúde do setor no país. Encomendado pela Câmara de Medicamentos do ETCO, em 2006, o trabalho apresentou dados alarmantes e, infelizmente, ainda muito atuais sobre a dimensão da informalidade no setor. A pesquisa revelou, por exemplo, que as vendas de medicamentos feitas por pedidos ilegais somam mais de 5 bilhões de reais.

De acordo com o relatório, 27% das vendas de medicamentos nas classes terapêuticas pesquisadas (Amoxicilina, Diclofenaco Potássico, Loratadina e Maleato de Enalapril) são feitas por meio de troca ilegal de receitas. A conclusão do estudo trouxe vários outros dados relevantes, como o fato de que 23% de todos os impostos devidos são sonegados, o que representa perda de 2,3 bilhões de reais ao ano para os cofres públicos. Ainda segundo a pesquisa, 75%

recomendação médica e ele mesmo sugere o que pode ser administrado no lugar daquele medicamento inicialmente passado pelo médico. É a famosa “empurroterapia”. Nelson Russo Ferreira, um dos apresentadores do estudo, explicou que muitas vezes a argumentação do balconista para induzir a troca de medicamentos é o preço mais baixo. “Ele diz ‘leva este aqui que é mais barato.’ Acontece que a posologia e a dosagem são diferentes, o que acaba aumentando o custo da medicação”, disse Ferreira. Essa diferença o paciente não percebe e o balconista esconde. “É triste porque esse tipo de argumentação de troca acaba afetando as camadas mais baixas da população”, afirmou ele.

A conclusão do estudo trouxe vários outros dados relevantes, como o fato de que 23% de todos os impostos devidos são sonegados, o que representa perda de 2,3 bilhões de reais ao ano para os cofres públicos. Ainda segundo a pesquisa, 75%

27% das vendas de medicamentos nas classes terapêuticas pesquisadas (Amoxicilina, Diclofenaco Potássico, Loratadina e Maleato de Enalapril) são feitas por meio de troca ilegal de receitas

do mercado farmacêutico incorre em algum tipo de informalidade. Os técnicos responsáveis pelo levantamento identificaram ainda diversas formas de desrespeito à regulamentação do setor, o que acaba criando um grande risco à saúde pública do país. O problema, muitas vezes, começa mesmo no atendimento no balcão. Além da prática da “empurroterapia”, existe um déficit de, pelo menos, 200% de farmacêuticos capacitados para o trabalho em drogarias em todo o território nacional.

De acordo com os autores da pesquisa, a informalidade no setor farmacêutico é de 20% a 40% e pode ser classificada em quatro tipos: práticas de mercado, regulatória, tributária e trabalhista. Esses são os quatro territórios em que as vantagens econômicas acabam destruindo a concorrência saudável, que promove o crescimento do setor e a melhora dos serviços e produtos entregues

ao consumidor final.

Para ter uma ideia, no varejo, em que o nível de precisão do estudo é mais apurado, a sonegação média chega a 50%, o que significa quase 1,5 bilhão de reais. No laboratório estima-se uma sonegação média entre 300 milhões de reais e 700 milhões de reais, o que significa algo em torno de 8% a 21%. Nos distribuidores a sonegação média é a menor dos três, da ordem de 300 milhões reais

a 400 milhões de reais. Mas ainda assim é relevante, pois equivale a algo entre 15% e 50% da arrecadação.

Não falta criatividade nas várias formas de evasão fiscal. Elas acontecem desde a adulteração e eliminação de notas fiscais usando empresas fantasmas até a simulação de destino da mercadoria. Neste último caso, a carga é enviada por um caminho, mas as notas fiscais são emitidas

Na Alemanha é feito um controle de prescrições e orçamento dos próprios médicos

como se houvesse tráfego interestadual para aproveitar a alíquota diferenciada de repasse entre os estados.

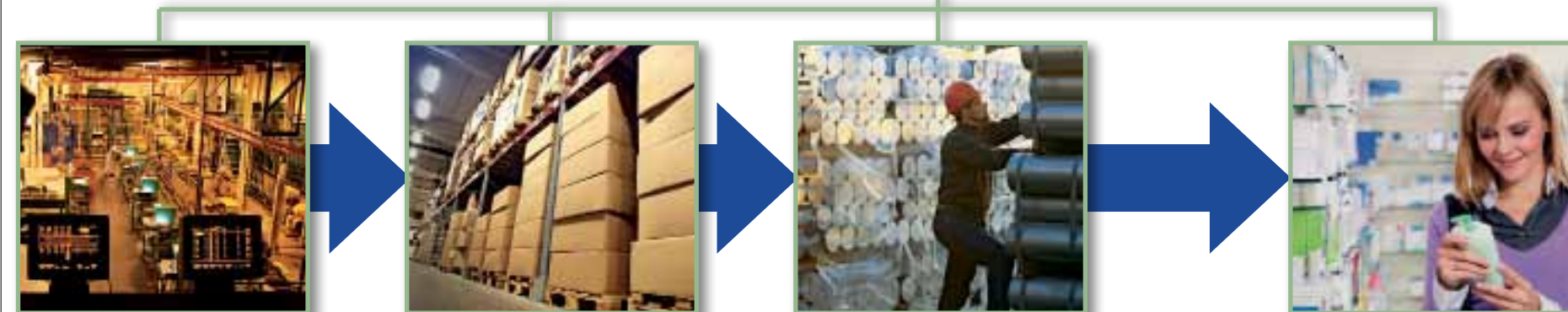
Esse quadro de irregularidades acaba afetando a estrutura tributária brasileira e as alíquotas passam a ser maiores sobre o setor formal da economia para poder ter equilíbrio financeiro. "O Brasil taxa a sociedade com um nível de

impostos de país desenvolvido, mas com uma estrutura que desestimula a empresa formal porque onera de maneira desproporcional as empresas", analisam os autores do estudo. Os padrões de impostos no Brasil chegam a ser maiores do que em alguns países desenvolvidos, como Estados Unidos, Irlanda e Austrália.

No caso do setor farmacêutico brasileiro, cerca de 20% do preço pago pelo consumidor

## A OPERAÇÃO DO SISTEMA

Veja quais as responsabilidades de cada elo da cadeia produtiva



### INDÚSTRIA

A indústria será responsável pela impressão do Identificador Único de Medicamento (IUM) tanto nas embalagens secundárias de seus medicamentos (cartuchos) quanto em caixas de embarque e/ou pallets (códigos pai-filho). O código conterà as seguintes informações, a princípio enviadas para um banco de dados privado e, depois, para um banco de dados público central:

- código do produto (EAN/GTIN 13);
- número do lote;
- data de validade.
- número randômico.

### DEPÓSITO

Caso a indústria possua depósito próprio, porém registrado com CNPJ diferente, teremos uma movimentação do produto anterior ao faturamento, cujo registro deverá constar no banco de dados. Situação semelhante ocorre quando a empresa conta com um operador logístico terceirizado. Nesse caso, informações adicionais devem ser enviadas para o banco de dados central. São elas:

- data de recebimento das caixas de embarque ou pallets, devidamente identificados com código IUM;
- transportador.

### DISTRIBUIDOR

A partir do recebimento das mercadorias, o distribuidor se encarregará de transmitir outras informações, referentes às transações comerciais, para o banco de dados público central:

- data de chegada dos medicamentos;
- nome da farmácia ou drogaria destinatária.

### PONTO DE VENDA

Os varejistas terão de encaminhar as informações a seguir para o banco de dados público central:

- dados referentes à compra das mercadorias;
- dados de venda para o consumidor final.

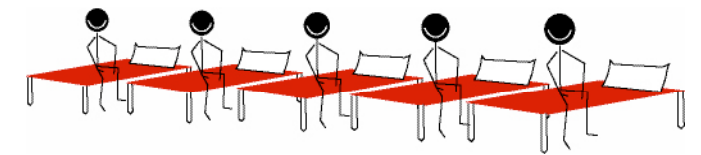
### FISCALIZAÇÃO

O Sistema de Rastreamento e Autenticidade de Medicamentos garantirá aos agentes fiscalizadores acesso ao percurso de todos os medicamentos, da produção até a chegada aos pontos de venda.

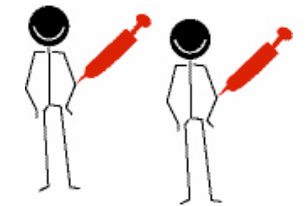


## OS TRIBUTOS SONEGADOS SERVIRIAM PARA...

...ampliar em **50%** o gasto com internações do Ministério da Saúde;



**duplicar** a verba à atenção básica à saúde pelo SUS;



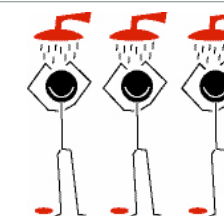
ou **triplicar** a verba anual destinada à imunização, aos hospitais próprios do governo federal, ao combate a carências nutricionais e à Anvisa;



ou ampliar em **42%** a distribuição de medicamentos;



ou **triplicar** o investimento em saneamento básico;

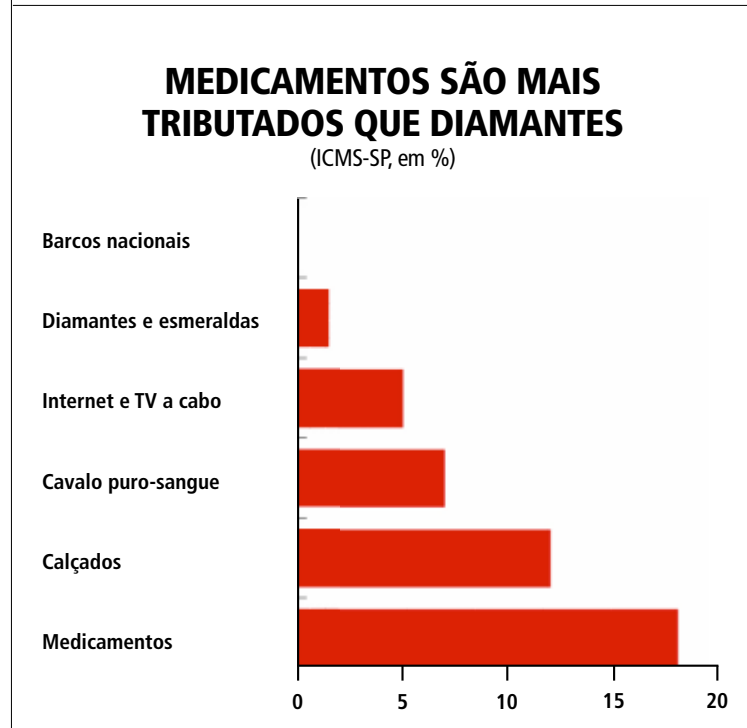
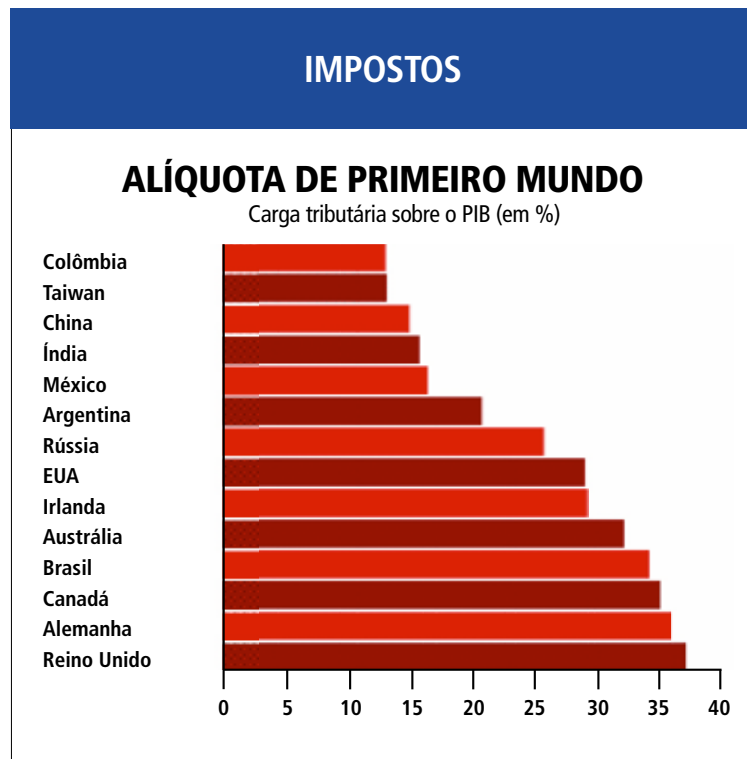


ou **triplicar** o Programa Saúde da Família



Imagens: Arquivo ETCO

Fonte: McKinsey



pelo remédio são impostos. E todo esse arcabouço de desvios de conduta leva a uma exposição da população a graves riscos de saúde, com uso de medicamentos de qualidade inferior ou inadequados ou ainda o uso de quantidades e dosagens erradas. Segundo Dirceu Raposo, Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), um terço dos casos de intoxicação no Brasil é por uso indevido de medicamentos.

O Brasil tem um dos maiores índices de drogarias/farmácias por habitante do mundo. São cerca de 60 mil farmácias e drogarias e cerca de 450 laboratórios. De acordo com os autores do estudo, “a estrutura farmacêutica no Brasil possui uma relação de causa e efeito com a informalidade, pois é ela que torna viável a operação de muitos estabelecimentos abaixo da escala mínima de formalidade e a alta fragmentação do mercado dificulta a fiscalização”.

Os pesquisadores foram buscar em outros países algumas respostas para os problemas descobertos no levantamento sobre o setor farmacêutico brasileiro. Eles constataram que vários países passaram por problemas semelhantes e encontraram soluções. Na Itália, por exemplo, há uma base de dados de nomes e embalagens. Os italianos, dada a dificuldade de fiscalização, criaram ainda um instituto independente para a certificação de boas práticas de manufatura. Detalhe: o instituto é totalmente bancado pela própria indústria.

No Reino Unido, há um severo controle de prescrições e acompanhamento de padrões de prescrição. Enquanto na Alemanha é feito um controle de prescrições e orçamento dos próprios médicos. Na Argentina também há um controle fiscal rígido por meio de ações específicas. O varejo, incluindo o farmacêutico, tem duas opções: adotar a

nota fiscal padrão, emitida e controlada pela Receita Federal, ou utilizar impressora fiscal padrão, conectada on-line com a Receita.

Depois de investigar as ações em vários países, os autores da pesquisa concluíram que a atuação ampla, por meio de vários níveis de práticas, é fundamental para o sucesso de um programa de

O Brasil tem um dos maiores índices de drogarias/farmácias por habitante do mundo

combate à informalidade. O principal objetivo deste estudo foi revelar o tamanho e as principais manifestações de informalidade, além de oferecer propostas de mobilização e diretrizes básicas para uma ação conjunta capaz de colocar o setor farmacêutico nos trilhos de uma economia mais saudável. ★

## SEMINÁRIO DISCUTE INFORMALIDADE NO SETOR

O melhor remédio para garantir a saúde do setor de medicamentos é o compromisso com a ética concorrencial. Para discutir essa questão, a Câmara de Medicamentos do ETCO promoveu o seminário *Os Impactos da Informalidade no Setor Farmacêutico e Seus Reflexos na Saúde*, em 2006, em São Paulo. O encontro reuniu autoridades da Receita Federal, da Anvisa, do Congresso Nacional e representantes da indústria farmacêutica. Durante o evento, foi apresentado o estudo “Informalidade no Setor Farmacêutico: Barreira ao crescimento da Economia Brasileira e Risco à Saúde Pública”, elaborado pela consultoria McKinsey & Company e pelo escritório Pinheiro Neto Advogados (*ver matéria na pág. 39*).

Esse evento marcou o início dos trabalhos da Câmara de Medicamentos do ETCO e foi permeado por debates sobre os impactos da informalidade e das irregularidades presentes no setor de medicamentos no Brasil. Um dos principais temas foi a falsificação de remédios. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), 30% dos remédios são adulterados nos países em desenvolvimento. Essa ausência de boas práticas compromete a saúde e a vida das pessoas. No Brasil, alguns milhões de reais em desenvolvimento, produtividade e crescimento econômico escorrem diariamente pelos ralos da informalidade.

Outra questão levantada durante o seminário foi a evasão de divisas dos cofres públicos. O estudo da McKinsey apontou uma grande distorção do ICMS no varejo. “Se diminuirmos em grande medida as distorções provocadas pelo ICMS, isso muda os incentivos ao longo de toda a cadeia produtiva e reduz o problema”, afirmou Hélcio Tokeshi, secretá-

rio de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Ele participou da mesa que discutiu “Os Impactos da Informalidade na Arrecadação” junto com Ricardo Pinheiro, então secretário-adjunto da Receita Federal, e Luis Carlos Hauly, na época deputado federal. Na opinião de Ricardo Pinheiro, a pulverização dos pontos de venda é um dos maiores entraves à fiscalização. “Fiscalizar varejo é perder tempo ou fazer de conta que está trabalhando”, disse ele.

De acordo com ele, a Receita Federal teve de buscar mecanismos para conseguir suprir essa incapacidade de fiscalizar um varejo tão pulverizado como o do setor farmacêutico. Ele deu como exemplo o caso do PIS Cofins, cuja solução foi fazer a tributação concentrada na importação e na produção. “Reduz infinitamente o universo a ser fiscalizado, desonera a cadeia para frente e a gente não se preocupa mais com isso”, disse Pinheiro.

Durante o evento, Hauly apontou as distorções do sistema tributário brasileiro. “Hoje no Brasil, para sobreviver a essa estrutura injusta dos sistema tributário, você precisa ser monopolista, ou estar cartelizado, ou ser sonegador, ou ter incentivos fiscais. Se não reagir a toda essa estrutura, acaba perdendo sua empresa”, afirmou. Na avaliação de Hauly, a solução é enxugar o sistema e acabar com a diferenciação de ICMS, já que no Brasil cada estado tem uma legislação. Hauly citou o exemplo do Mercosul, onde as alíquotas praticadas entre os países chega a zero, enquanto entre estados brasileiros elas chegam a 12%. “Estamos reivindicando a associação de livre-comércio entre os estados brasileiros. Hoje simplificar é o que precisamos”, afirmou Hauly durante o seminário.



# Justiça e economia

Ciclo de debates aprofunda diálogo entre juristas e economistas para discutir a situação do Poder Judiciário e seu impacto no cenário econômico

O custo anual da morosidade da Justiça para a economia brasileira é de cerca de 10 bilhões de dólares, segundo cálculo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Com o objetivo de discutir a situação do Poder Judiciário e seu impacto no cenário econômico, o ETCO vem promovendo nos últimos anos o Ciclo de Debates Justiça e Economia, que tem reunido grandes especialistas para abordar as questões que permeiam esse tema. “Nosso objetivo é realizar o diálogo entre os operadores da produção e os operadores do Direito, porque, ao contrário do que fundamentalistas do livre mercado pensam, as instituições jurídicas são essenciais para o bom funcionamento da economia”, afirmou o Presidente Executivo do ETCO, professor André Franco Montoro Filho.

O ETCO tornou-se, então, um catalisador desta importante discussão, fundamental para o bom funcionamento de uma economia de mer-

cado. Nos cinco seminários do Ciclo de Debates Justiça e Economia realizados até agora foram abordados temas como segurança jurídica e desenvolvimento econômico; os impactos jurídicos das decisões econômicas e os impactos econômicos das decisões jurídicas; a eficiência da Justiça e sua eficácia na Economia, entre outros.

Nesta inédita arena de debates, o ETCO trouxe à cena alguns dos principais personagens que operam a Justiça e a Economia no Brasil. Assim, ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, desembargadores, procuradores, advogados, economistas, empresários e pesquisadores sentaram-se lado a lado para discutir a delicada convivência entre Justiça e Economia. O ciclo de debates 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).

O tema Justiça e Eco-

O ETCO tornou-se um catalisador desta importante discussão, fundamental para o bom funcionamento de uma economia de mercado

nomia entrou na pauta do ETCO em maio de 2006 no seminário “A Justiça e o Seu Papel no Combate à Concorrência Desleal”, quando foi apresentada uma ampla pesquisa realizada em conjunto pelo ETCO, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), pelo site Consultor Jurídico e pela Análise Editorial. Naquele momento, chegava pela primeira vez às mãos dos brasileiros um quadro completo da situação da Justiça no país. Para examinar a fundo o custo Justiça, foi elaborado um minucioso diagnóstico do trabalho dos tribunais superiores do Brasil que deu origem à publicação Análise Justiça.

Nos últimos 50 anos, enquanto a população brasileira triplicou, o número de ações na Justiça aumentou 80 vezes. Em 2005, cada ministro do STJ recebeu entre 7 mil e 8 mil processos. Isso significa uma média de um processo por hora durante as 24 horas do dia, ao longo de todos os 365 dias do ano. “Devido ao grande volume de demandas, o juiz hoje não julga, decide”, reconheceu

o ministro João Otávio de Noronha, do Supremo Tribunal de Justiça (STJ). Essa sobrecarga de trabalho da Justiça acaba colaborando com a chamada indústria das liminares, que permite a atuação de empresas infratoras. Por exemplo, como os estados agem sem uma integração, uma liminar é cassada numa unidade da Federação e outra idêntica é concedida em outro estado. A indústria das liminares é uma das responsáveis pelo cenário de insegurança jurídica que impera no Brasil.

Este, aliás, foi o tema do primeiro seminário do Ciclo de Debates, “Segurança Jurídica e Desenvolvimento Econômico”, que ocorreu

em São Paulo, em agosto de 2007. Ao mapear a insegurança jurídica no Brasil, um dos palestrantes, Armando Castelar Pinheiro, professor da UFRJ e pesquisador sênior do Ipea, constatou que a eficiência econômica sofre porque é caro transacionar no país. “A burocracia é muito grande, a informalidade é enorme, afirmou Castelar, um dos maiores estudiosos sobre insegurança jurídica do Brasil.

Ao final de sua exposição, Castelar apresentou algumas sugestões para aumentar o debate entre Direito e Economia na questão da segurança jurídica, como uma maior divulgação de

“Devido ao grande volume de demandas, o juiz hoje não julga, decide”

informações e a reforma curricular nos cursos de Direito e de Economia para que um entenda melhor o papel do outro.

A busca por uma maior harmonia e disciplina nas atividades econômicas que se processam no cotidiano das empresas brasileiras foi o principal mote do segundo seminário do Ciclo de Debates, em outubro de 2007, “Os dois lados da moeda: Os impactos Jurídicos das Decisões Econômicas e os Impactos Econômicos das Decisões Jurídicas”.

Na abertura do evento, a professora Elizabeth Farina, então Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade),

explicou que a teoria da organização industrial no mundo foi um produto da discussão de políticas antitruste nos Estados Unidos, na década de 40, reunindo pessoas da área da Economia, do Direito e de negócios. Segundo ela, 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, ela começou a ser internalizada nos modelos econômicos.

Neste contexto, se insere a lei de defesa da concorrência que trata dos atos de concentração e casos de conduta das empresas que

inibam a concorrência. O Cade julga, em média, 600 casos por ano. Segundo Elizabeth, que comandou a autarquia por quatro anos (de 2004 a 2008), o grande desafio do Cade é o que fazer quando suas decisões não são colocadas em prática, pois ficam pendentes de decisão judicial. No Brasil, a notificação dos atos de concentração é obrigatória sempre que envolve uma empresa que tenha 400 milhões de reais de renda anual ou 20% do mercado. Acontece que as empresas podem avançar em suas negociações e consumá-las enquanto o sistema analisa. “Ou seja, as empresas têm incentivos

O grande desafio do Cade é o que fazer quando suas decisões não são colocadas em prática, pois ficam pendentes de decisão judicial

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”, disse ela. O ex-ministro Maílson da Nóbrega, em sua palestra, foi buscar na nossa origem ibérica as dificuldades em se fazer cumprir contratos no Brasil. “Somos herdeiros da tradição em que o patrimônio do rei se confunde com o orçamento e até hoje isso acontece no país”, afirmou ele. E o resultado disso, na opinião do ministro do STJ, Francisco César Asfor Rocha, é que “chegamos a uma situação perto do colapso

## COMO AS EMPRESAS ENXERGAM A JUSTIÇA

A pesquisa “Percepções sobre a Justiça” foi feita durante os meses de maio e junho de 2009 e ouviu o Departamento Jurídico de 17 empresas filiadas ao ETCO que atuam nos seguintes setores: farmacêutico, distribuição de combustíveis, bebidas, fumo e informática. Segundo a professora Maria Tereza Sadek, coordenadora da pesquisa, tomou-se o cuidado de distinguir os diferentes órgãos que compõem o Poder Judiciário Justiça dos Estados, Justiça do Trabalho, Justiça Federal e cortes superiores bem como de especificar critérios para a avaliação agilidade, imparcialidade e custos e também de diferenciar temas.

Os entrevistados tinham de dar notas de 0 a 10 para cada item; nota abaixo de 5 indicava reprovação. A Justiça do Trabalho recebeu notas de aprovação no que se refere à agilidade e aos custos, mas no que diz respeito à imparcialidade, mais da metade dos entrevistados conferiu notas de reprovação (de 0 a 4) para o 1º grau (53%). A Justiça dos Estados, tanto de 1º como de 2º grau foi reprovada por 47% dos entrevistados no quesito agilidade. Porém, foi totalmente aprovada quanto à imparcialidade, não tendo recebido nenhuma nota abaixo de 5. Já os custos foram avaliados negativamente por 35% das pessoas

ouvidas. A Justiça Federal apresentou avaliação insatisfatória no 1º grau no que tange à agilidade para 41% dos entrevistados e para 47% deles no 2º grau.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi aprovado pela maioria dos entrevistados tanto em agilidade quanto em imparcialidade. Mas obteve a reprovação de 53% dos entrevistados no quesito custos. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) obteve avaliações positivas, sendo que os custos ficaram com a maior proporção de notas negativas (35%). O Supremo Tribunal Federal (STF) foi avaliado positivamente pela maioria dos entrevistados. O maior percentual de notas negativas também se referia a custos (41%).

Na opinião dos entrevistados, apenas a Justiça do Trabalho de 1º grau seria reprovada em relação ao tema respeito estrito à Lei (nota média de 4.9). A mais alta avaliação foi conferida ao STF (nota média igual a 8). Todos os órgãos do Poder Judiciário foram avaliados positivamente no que se referiu ao tema interferência em questões políticas. O mesmo ocorreu no tema interferência em questões empresariais. Mas no que diz respeito à interferência em questões trabalhistas, a Justiça Estadual, tanto de 1º quanto de 2º grau, recebeu notas médias de reprovação (4.2 em ambos os casos).

### PERCEPÇÕES SOBRE A JUSTIÇA

Poder Judiciário, Notas Médias

Avaliação	Justiça do Trabalho		Justiça Estadual		Justiça Federal		S T J	T S T	S T F
	1º	2º	1º	2º	1º	2º			
Respeito estrito à lei	4.9	5.2	7.0	7.4	7.3	7.6	7.5	6.5	8.0
Interferência em questões políticas	5.5	5.5	5.9	6.1	6.3	6.4	6.3	5.9	5.9
Interferência em questões trabalhistas	5.8	5.8	4.2	4.2	5.3	5.3	5.7	6.1	5.9
Interferência em questões empresariais	5.9	5.9	6.1	6.2	5.7	5.8	6.0	5.9	5.7

NA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS, APENAS A JUSTIÇA DO TRABALHO DE 1º GRAU SERIA REPROVADA EM RELAÇÃO AO TEMA “RESPEITO ESTRITO À LEI” (NOTA MÉDIA DE 4.9). A MAIS ALTA AVALIAÇÃO FOI CONFERIDA AO STF (NOTA MÉDIA IGUAL A 8.0). - TODOS OS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO FORAM AVALIADOS POSITIVAMENTE NO QUE SE REFERE AO TEMA “INTERFERÊNCIA EM QUESTÕES POLÍTICAS”. O MESMO OCORREU QUANTO TEMA INTERFERÊNCIA EM QUESTÕES EMPRESARIAIS - JÁ NO QUE RESPEITO À INTERFERÊNCIA EM QUESTÕES TRABALHISTAS, A JUSTIÇA ESTADUAL, TANTO DE 1º COMO DE 2º GRAU, RECEBEU NOTAS MÉDIAS DE REPROVAÇÃO (4.2 EM AMBOS OS CASOS).



## TRIBUTAÇÃO – LIVRO DE PARECERES

No livro *Tributação específica*, coordenado pelo doutor Hamilton Dias de Souza e editado pelo ETCO, oito pareceres de renomados especialistas discorrem sobre a legalidade da tributação específica e sua importância no combate à sonegação. Alberto Xavier, Ives Gandra da Silva Martins, Sacha Calmon Navarro Coelho, José Souto Maior Borges, Alcides Jorge Costa, Roberto Vermulm, Gustavo Madi Rezende e Tomas Anker analisam, ao longo da publicação, os regimes de tributação dos setores de bebidas, cigarros e combustíveis. Logo na apresentação do livro, Hamilton Dias de Souza comenta que “em um país como o Brasil, que possui carga tributária elevadíssima, qualquer vantagem fiscal pode, teoricamente, representar um diferencial de mercado relevante para o competidor, colocando-o em posição de vantagem sobre os demais.”

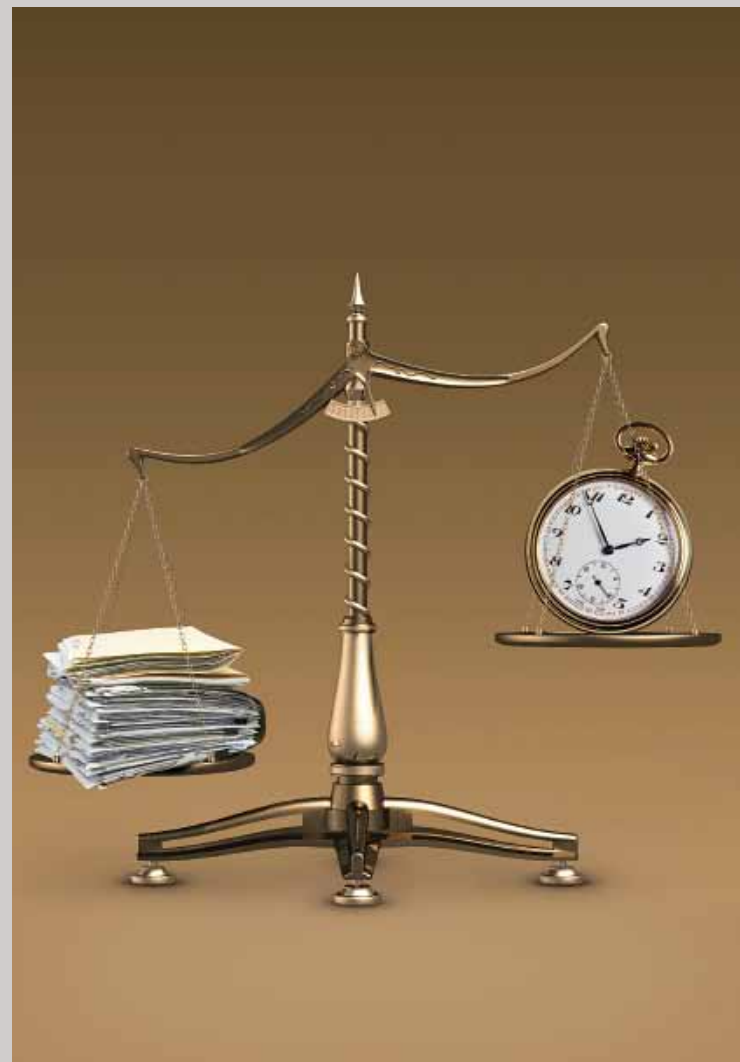
Ainda de acordo com Dias de Souza, “se a vantagem tributária for de tal ordem que inviabilize a redução da margem do concorrente a patamar condizente, este provavelmente não terá condições de competir. Portanto, o tributo deve ser neutro para a concorrência”. Atualmente, os setores submetidos à carga tributária elevada e alvo de concorrência predatória pela via da sonegação fiscal – como cigarros, bebidas e combustíveis – funcionam sob sistemas especiais de recolhimento de tributos federais, que reduziram a sonegação e, por consequência, neutralizaram o efeito da tributação para efeito de competição.

No setor de cigarros e bebidas, por exemplo, instituiu-se a cobrança do IPI com base em valores fixos, o sistema *ad rem*. “Esse sistema de tributação foi questionado, entre outros argumentos, sob a alegação de que o Código Tributário Nacional, ao veicular normas gerais em material tributário, estabeleceu base de cálculo diversa (*ad valorem*), cuja observância decorreria, até mesmo, dos princípios da isonomia e capacidade contributiva”, esclarece Dias de Souza. Já no setor de combustíveis, as principais discussões resultam da cobrança do ICMS e de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de forma monofásica e mediante a aplicação de alíquotas específicas.

O Prêmio Nobel de Economia em 2001, Joseph Stiglitz, é citado na apresentação do livro pelo Presidente Executivo do ETCO, professor André Franco Montoro Filho. Em seu tratado sobre Economia do Setor Público, Stiglitz ensina que são cinco as características desejáveis de um tributo: eficiência econômica, ou seja, não distorcer os preços relativos; simplicidade administrativa, tanto para o Fisco quanto para o contribuinte;

flexibilidade, capacidade de se ajustar automaticamente às mutantes condições econômicas; transparência, o contribuinte deve saber quem paga o imposto; e equidade ou Justiça, que significa tratar igualmente situações iguais e desigualmente situações desiguais.

“Ocorre que, entre os impostos existentes, não há um que seja superior aos demais em todos os quesitos. Dessa forma, é preciso, em cada caso específico, analisar as vantagens comparativas dos diversos impostos, para verificar, em vista dos fatores mais relevantes para essa situação concreta, qual imposto se afigura como o mais indicado”, afirma o professor André Montoro e completa: “Quando o maior objetivo for combater a sonegação, o impacto fixo ou *ad rem* é o mais indicado.”



do sistema judicial”. A cada ano são ajuizadas cerca de 21 milhões de ações.

No terceiro seminário da série Ciclo de Debates Justiça e Economia cujo tema era “A Eficiência da Justiça e sua Eficácia na Economia”, ocorrido em novembro de 2007, na Fiesp, em São Paulo, Maria Tereza Sadek, professora de Ciência Política da USP, disse que 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. De acordo com dados do Judiciário, para cada 10 habitantes há um processo em tramitação. “Mas isso não mostra 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”, diz ela.

Dois anos depois, em agosto de 2009, a professora Maria Tereza Sadek apresentou a pesquisa *Direito e Economia: Percepções sobre a Justiça* realizada sob sua coordenação e patrocinada pelo ETCO. A apresentação ocorreu durante o quinto seminário do Ciclo de Debates Direito e Economia, no auditório do edifício-Sede

da Justiça Federal, em Brasília. Com o tema “Defesa da Concorrência como Valor Constitucional”, o seminário reuniu renomados especialistas das áreas jurídica, econômica e acadêmica. Logo no início de sua exposição, a professora Maria Tereza Sadek disse que a pesquisa teve duas preocupações: a relação entre Direito e Economia e a questão da legitimidade. Ela explicou que durante muito tempo Direito e Economia eram duas áreas absolutamente

“As grandes questões econômicas não estão ingressando no Poder Judiciário”

distintas, estranhas entre si, com vocabulários próprios. “Eram duas linhas paralelas sem praticamente nenhuma interseção. Isso, entretanto, foi sofrendo alterações.” A pesquisa buscou trabalhar como é que alguns atores sociais privilegiados julgam, avaliam o desempenho do Judiciário. Ela foi feita com o Departamento Jurídico de 17 empresas associadas ao ETCO, entre maio e junho de 2009, com o objetivo de apontar qual era a percepção que essas pessoas tinham

## UMA PEDRA NO CAMINHO

O livro *Direito e Economia*, com texto de Oscar Pílagallo e artigos de André Franco Montoro Filho e Marcelo Moscolliato (editora Saraiva), dá um firme passo em direção à maior segurança jurídica, um dos principais entraves para o desenvolvimento de um capitalismo com justiça. O livro, escrito a partir do Ciclo de Debates Justiça e Economia, confronta os argumentos de operadores do Direito com os de operadores da Economia. O principal objetivo desse diálogo é discutir a importância e o impacto das decisões judiciais para o bom funcionamento da economia e mostrar como os avanços no processo judicial vão melhorar o desenvolvimento econômico do Brasil e colocar fim à insegurança jurídica.

Não são poucos os problemas que o Brasil enfrenta por causa da ausência de contratos confiáveis. E o livro aponta alguns deles. O elevado grau de descontentamento de executivos com o sistema judicial no Brasil, por exemplo, é um termômetro da situação. Em resposta a uma enquete, 40% deles disseram não confiar que a Justiça brasileira garanta direitos contratuais e de propriedade em disputas comerciais. Nesse quesito, o Brasil só não fica atrás da Rússia, entre os países do Bric (Brasil, Rússia, Índia e China). E, quando os direitos são garantidos, não o são com a rapidez necessária: a morosidade é outra característica da Justiça no Brasil, em geral resultado de expedientes protelatórios. Já em relação a esse item, o Brasil perde para todos os países do Bric.

do desenvolvimento da Justiça no Brasil. Daí o título *Percepções sobre a Justiça* (ler box).

O presidente executivo do ETCO, professor André Montoro Filho, abriu o quinto seminário do Ciclo de Debates com o seguinte

alerta: “A recente crise financeira reforça e confirma que o bom funcionamento de uma economia de mercado exige a existência de regras de comportamento éticas e de normas jurídicas que as reforcem ou, se for o caso, até as imponha. É nítido que

sem comportamento ético, e sem leis justas, que sejam bem formuladas e bem aplicadas, o sistema econômico de mercado, determinado pela Constituição Federal, no artigo 170, não alcançará aquilo que dele se espera: assegurar a todos existência digna”. ★

## A IMPORTÂNCIA DO ARTIGO 146-A DA CONSTITUIÇÃO

O desequilíbrio concorrencial tributário é um tema de relevância nacional que afeta o ambiente de negócios no Brasil. De acordo com Hamilton Dias de Souza, advogado especializado em Direito Tributário e conselheiro do ETCO, setores importantes da economia têm sido impactados negativamente por desequilíbrios tributários. “Cigarros, bebidas, combustíveis, fabricantes de CDs e DVDs sofrem a concorrência por meio de instrumentos tributários. Ou seja, quem não paga tem vantagem competitiva em relação ao concorrente”, afirmou Dias de Souza.

Segundo ele, é cada vez mais urgente a necessidade de regulamentação do artigo 146-A da Constituição Federal que combate os desequilíbrios concorrenciais provocados por elisão, evasão fiscal ou sonegação. O artigo 146-A, publicado em 19 de dezembro de 2003, tem a seguinte redação: “Lei Complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência da União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”.

Para debater o significado e o alcance do artigo 146-A e os prejuízos causados pela ausência desta regulamentação, o ETCO realizou, em maio de 2010, o seminário *Desequilíbrio Concorrencial Tributário e a Constituição Brasileira*, em Brasília, que contou com a presença de autoridades, especialistas e membros do Judiciário. Na abertura do evento, André Franco Montoro Filho, Presidente Executivo do ETCO, ressaltou que o desequilíbrio de concorrência gerado pelo não cumprimento de obrigações legais tem repercussões graves sobre a economia brasileira. “A tolerância com esse tipo de ação beneficia o transgressor, prejudicando

aquele que cumpre a lei”, disse ele.

Para Dias de Souza, o artigo 146-A não trata de questões entre empresas. “O bem protegido é público, e não privado”, afirmou. “Quando se fala em mercado, se está falando em mercado como patrimônio nacional”, ou seja, mercado como ambiente necessário ao exercício da livre-iniciativa, um fundamento da ordem econômica brasileira, nos termos expressos na Constituição. A análise foi endossada por Marcílio Marques Moreira, ex-Ministro da Fazenda e Presidente do Conselho Consultivo do ETCO. Citando Raghuram Rajan e Luigi Zingales, economistas da Universidade de Chicago e autores do livro *Salvando o capitalismo dos capitalistas*, Marques Moreira disse que “a competição leal de mercado é um bem público, pois permite a inovação, a eficiência, o trabalho e, portanto, tem de ser tutelada pelo Estado”.

Na opinião de Luiz Fux, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a ação preventiva é a maneira de coibir a sonegação e outros crimes que desequilibram a concorrência. Ele recomendou que as cortes recorram com mais frequência à figura do *amicus curiae*, o “amigo da corte”, ou seja, a pessoa ou entidade que, conhecedora da causa em questão e distante dos interesses em conflito, pode auxiliar o magistrado em assuntos muito especializados. Para Luis Eduardo Schoueri, professor de Direito Tributário da Faculdade de Direito da USP, o “amigo da corte” será fundamental na apreciação de casos à luz do artigo 146-A. É importante ressaltar que, apesar de ainda não ter sido regulamentado, o artigo 146-A, em diversas ocasiões, pesou nas decisões judiciais, levando os magistrados a considerar também a questão do desequilíbrio de concorrência.