



# ESTUDOS ECONÔMICOS DA OCDE BRASIL

JUNHO 2005

## ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

A OCDE é um fórum único, onde os governantes de 30 democracias trabalham em conjunto para responder aos desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE também está na vanguarda dos esforços para compreender e auxiliar os governos a responder aos novos desafios e preocupações, tais como governança corporativa, economia da informação e os desafios referentes ao envelhecimento da população.

A Organização provê um espaço no qual os governos podem comparar suas experiências de políticas econômicas, sociais e ambientais, entre outras, procurar respostas para problemas comuns, identificar os bons resultados e trabalhar para coordenar políticas domésticas e internacionais.

Os países-membro da OCDE são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Uma Comissão da Comunidade Européia participa do trabalho da OCDE.

As publicações da OCDE disseminam amplamente os resultados de compilações estatísticas da Organização, pesquisas econômicas, sociais e ambientais, assim como convenções, diretrizes e padrões acordados pelos seus membros.

*Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretariado Geral da OCDE. As opiniões nele expressas não refletem necessariamente os pontos de vista oficiais da Organização ou dos governos dos países-membro.*

Publié également en français

© OECD 2005

A permissão para a reprodução parcial e de uso não-comercial ou destinada para o ensino pode ser obtida através do Centre Français du Droit de Copie (CFC) 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel.: (33-1) 44 07 47 70, Fax: (33-1) 46 34 67 19, para todos os países à exceção dos Estados Unidos. Nos Estados Unidos, a autorização deve ser obtida no Copyright Clearance Center, Client Service, Tel.: (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou pelo CCC Online: [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Outros pedidos para duplicação ou tradução, da totalidade ou de parte desta publicação, devem ser feitos para OECD Publications, 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.



# ESTUDOS ECONÔMICOS DA OCDE BRASIL

JUNHO 2005

ISBN - 85-22505-05-5

Originalmente publicada pela OCDE em inglês e em francês intitulado:

OECD Economic Surveys: Brazil

Études économiques de l'OCDE: Brésil

© 2005, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.

© 2005, Fundação Getulio Vargas para essa edição em português.

Publicado de acordo com a OCDE, Paris.

A qualidade da tradução para o português assim como a coerência com o texto original é responsabilidade da Fundação Getulio Vargas.

Direitos desta edição reservados à EDITORA FGV

Praia de Botafogo, 190 -14º andar 22253-900

Rio de Janeiro - Brasil Tels.: 0800-21-7777 -

0-XX-21-2559-5533 Fax: 0-XX-21-2559-5541

e-mail: editora@fgv.br

http: / /www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei n. 5.988)

1ª edição - 2005

Editoração Eletrônica: Central de Artes

Revisão: Leticia Santos

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
Mario Henrique Simonsen/FGV

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005 / OCDE. - Rio de Janeiro:  
Editora FGV, 2005.  
244 p.

Tradução de: OECD economic surveys: Brazil 2005.  
Inclui bibliografia.

1. Brasil - Condições econômicas. I. Fundação Getulio  
Vargas. II. Título.

CDD - 330.981

# SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	11
AValiação e RECOMENDAÇÕES	15
CAPÍTULO 1. POLÍTICA MACROECONÔMICA: CRIANDO CONDIÇÕES PARA O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL	33
<b>1. Visão geral e desafios futuros</b>	35
<i>O desafio fiscal</i>	35
<i>O desafio do ambiente de investimentos</i>	36
<i>O desafio social</i>	37
<b>2. Tendências recentes e perspectivas</b>	37
<b>3. Interação entre as políticas macroeconômicas</b>	40
<b><i>Política fiscal</i></b>	41
<i>Fortalecendo o ajuste fiscal</i>	41
<i>Aumentando a solidez por meio de uma melhor administração da dívida</i>	45
<i>Aumentando a qualidade do ajuste fiscal</i>	46
<i>Ajustando o orçamento para as PPPs</i>	50
<i>Avançando na agenda da reforma da seguridade social</i>	51
<b><i>Política monetária</i></b>	57
<i>Construindo a credibilidade das metas de inflação</i>	57
<i>Lidando com o câmbio e a volatilidade do preço das commodities</i>	61
<i>Fortalecendo o regime de metas de inflação</i>	64
<i>Assegurando a sustentabilidade do ajuste externo</i>	65
ANEXOS	
<b>1.1 Estimando uma função de reação fiscal para o Brasil</b>	70
<b>1.2 O sistema de seguridade social brasileiro: reformas recentes</b>	73
<b>1.3 Restrição ao IDE</b>	77
NOTAS	85
BIBLIOGRAFIA	89

CAPÍTULO 2. PROMOVENDO UM MAIOR DESENVOLVIMENTO DOS MERCADOS FINANCEIROS	91
1. Visão geral	93
2. Tendências no crédito para o setor privado	94
3. Tendências nos custos de intermediação	101
4. A extensão da exclusão financeira	105
5. O papel dos investidores institucionais	108
6. O caminho à frente	114
<i>Expandindo o crédito e reduzindo os custos de intermediação</i>	114
<i>Facilitando a recuperação de empréstimos</i>	114
<i>Aprimorando as informações relativas ao crédito</i>	118
<i>Lidando com a exclusão financeira</i>	119
<i>Fortalecendo as bases para os investidores institucionais</i>	120
ANEXOS	
2.1 Financiamento habitacional e agrícola	124
2.2 A experiência do Brasil com as agências de crédito	127
2.3 Indicadores do mercado de ações, de títulos corporativos e ações	129
NOTAS	130
BIBLIOGRAFIA	135
 CAPÍTULO 3. APERFEIÇOANDO O MARCO REGULATÓRIO	 139
1. Visão geral	141
2. Restrições ao mercado de bens e serviços	142
3. Unificando o marco institucional para as agências reguladoras	143
4. Regulamentação das indústrias de rede	151
<i>Energia elétrica</i>	151
<i>Antecedentes e principais questões</i>	151
<i>O novo modelo e os principais desafios</i>	154
<i>Gás natural</i>	157
<i>Antecedentes e principais questões</i>	157
<i>Principais desafios</i>	160
<i>Petróleo</i>	160
<i>Antecedentes e principais questões</i>	160
<i>Principais desafios</i>	161

<i>Água e saneamento</i>	162
<i>Antecedentes e principais questões</i>	162
<i>Principais desafios</i>	165
<b>5. Parcerias público-privadas</b>	169
<b>ANEXOS</b>	
<b>3.1 Agências reguladoras selecionadas: respostas ao questionário apresentado às autoridades brasileiras</b>	173
<b>NOTAS</b>	178
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	183

<b>CAPÍTULO 4. APRIMORANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS E A FOCALIZAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS</b>	185
<b>1. Visão geral</b>	187
<b>2. A eficiência dos gastos públicos com programas sociais</b>	187
<i>Tendências dos gastos públicos com programas sociais</i>	187
<i>Tendências em indicadores sociais: educação e saúde</i>	194
<i>Tendências dos indicadores de pobreza e distribuição de renda</i>	199
<b><i>A focalização dos gastos públicos</i></b>	202
<i>Seguridade e assistência social</i>	202
<i>O papel da tributação</i>	206
<i>Educação e Saúde</i>	209
<b>3. Avanços</b>	211
<i>Tornando os gastos públicos mais focalizados na população de baixa renda</i>	212
<i>Aumentando a coordenação intergovernamental de políticas</i>	215
<i>Reforçando a dimensão regional das políticas sociais</i>	217
<i>Os programas sociais podem ser melhor integrados a políticas sociais mais abrangentes</i>	218
<i>Facilitando o acesso aos programas sociais e melhorando a qualidade dos serviços</i>	220
<i>Tornando as opções de financiamento consistentes com a flexibilidade do orçamento</i>	221
<b>ANEXOS</b>	
<b>4.1 Mão-de-obra informal: impostos e a legislação de proteção ao emprego (LPE)</b>	222
<b>4.2 O FUNDEF e o seu efeito sobre as matrículas escolares</b>	231
<b>NOTAS</b>	238
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	242

Este estudo foi preparado no Departamento de Economia por Luiz de Mello e Nanno Mulder, sob a supervisão de Silvana Malle.

Colaboraram Vinicius Carvalho-Pinheiro (OCDE/DAF), com dados sobre Reforma da Previdência, e Anders Reutersward (OCDE/DELSA), com dados sobre mercado de trabalho. Paul Conway e Véronique Janod (OCDE/ECO) participaram dos cálculos dos indicadores de regulação de mercado. Mombert Hoppe (OCDE/ECO) participou das análises empíricas do FUNDEF.

Edmar de Almeida, Armando Castelar Pinheiro, José Guilherme Reis e José Cláudio Linhares Pires foram consultores.

Anne Legendre e Thomas Chaux participaram da Assessoria Técnica e Muriel Duluc e Lillie Kee secretariaram os trabalhos.

O estudo foi discutido em reunião do Comitê de Economia e Desenvolvimento em 23 de novembro de 2004.

O estudo é publicado sob a responsabilidade do Secretariado Geral da OCDE.



**BRASIL ESTATÍSTICAS BÁSICAS (2003, exceto quando indicado de outra forma)**

Área (mil Km2)	8.515,0
<b>POPULAÇÃO</b>	
Total (milhões)	179,0
Habitantes por Km2	21
Taxa média de crescimento líquido nos últimos 10 anos (porcentagem)	1,5
<b>EMPREGO</b>	
Total (mil)	57.902,4
em porcentagem: Agricultura	18,9
Indústria	19,0
Serviços	62,1
<b>PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)</b>	
PIB a preços correntes e a taxa de câmbio corrente (US\$ bilhões)	506,8
PIB per capita a preços correntes e a taxa de câmbio corrente (US\$)	2.831,0
Crescimento médio real anual nos últimos 5 anos (porcentagem)	1,8
Em porcentagem do PIB: Agricultura	9,9
Indústria	38,8
Serviços	56,7
<b>INVESTIMENTO</b>	
Formação bruta de capital fixo (FBKF) em porcentagem do PIB	17,8
Crescimento médio anual da taxa de investimento dos últimos 5 anos	-4,0
<b>SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO (EM PORCENTAGEM DO PIB)</b>	
Receitas	34,9
Resultado primário	4,3
Resultado nominal	-5,1
Dívida líquida	58,2
<b>INDICADORES DO PADRÃO DE VIDA</b>	
Assinantes de internet, por 100 habitantes (2002)	8,2
Televisores em porcentagem das residências	90,0
Médicos, por 1000 habitantes (2001)	27,0
Mortalidade infantil, por 1000 nascidos (2001)	27,0
<b>COMÉRCIO EXTERIOR</b>	
Exportação de bens (US\$ bilhões)	73,1
Em porcentagem do PIB	14,4
Crescimento médio anual dos últimos 5 anos (porcentagem)	7,4
Importação de bens (US\$ bilhões)	48,3
Em porcentagem do PIB	9,5
Crescimento médio anual dos últimos 5 anos (porcentagem)	-3,5
Reservas internacionais oficiais (milhões de DES)	33.049,6
Em meses de importação de bens	12,2



# SUMÁRIO EXECUTIVO

O Brasil está colhendo os benefícios da consolidação macroeconômica, apoiada por uma condução prudente das políticas públicas. Houve muitos avanços na consolidação fiscal e a política monetária continua a ser conduzida prospectivamente. O ajuste externo tem sido notável, com um desempenho forte e contínuo das exportações, tornando a economia mais resistente às mudanças no sentimento do mercado. Esses avanços devem-se, em grande parte, ao fortalecimento das instituições, particularmente ao regime de metas de inflação e à Lei de Responsabilidade Fiscal. A recuperação econômica encontra-se agora firmemente estabelecida, mas a consolidação da estabilidade macroeconômica permanece essencial, juntamente com o aprofundamento das reformas estruturais, para assegurar que essas perspectivas positivas prenunciem um círculo virtuoso de aumento da confiança e de crescimento estável e equitativo.

## *Melhorando a qualidade da consolidação fiscal*

A atuação do governo no cumprimento das metas orçamentárias, mesmo em condições adversas, é louvável. A administração da dívida pública também foi fortalecida, mas o ajuste fiscal tem sido alcançado principalmente pelo aumento da receita e pela compressão dos investimentos públicos. A vinculação generalizada de receitas e a introdução de níveis mínimos de despesa ao longo dos anos, muitas vezes por meio de dispositivos constitucionais, reduziram a flexibilidade orçamentária.

Uma ampla avaliação das vinculações orçamentárias existentes e das exigências quanto às despesas obrigatórias, em relação ao cumprimento dos objetivos de política almejados, poderia resultar em maior eficiência dos gastos. Conseqüentemente, a necessidade de continuar com o ajuste fiscal pode ser conciliada com a de aliviar a alta carga tributária no Brasil, canalizando mais adequadamente os recursos orçamentários para satisfazer as prioridades econômicas e sociais.

### *Aperfeiçoando o ambiente de investimentos*

Os investimentos privados estão se recuperando, mas os níveis atuais de investimento, especialmente em infra-estrutura, são insuficientes para sustentar um crescimento robusto a médio prazo. Na conjuntura atual, o espaço orçamentário para ampliar os gastos de capital é limitado e os investimentos privados são desencorajados pela escassez de crédito, custos de intermediação altos e incerteza regulatória em vários setores.

O aperfeiçoamento do ambiente de investimentos é, portanto, crucial para melhorar o desempenho da economia. Uma vez aprovada, espera-se que a lei de falências atenuie as restrições relativas à recuperação de empréstimos, estimulando o crédito e reduzindo os custos de intermediação. A abordagem geral à reforma regulatória nas indústrias de rede, especialmente de energia elétrica, está bem pensada, mas o risco de falha regulatória não deve ser subestimado. As parcerias público-privadas podem estimular investimentos se forem executadas de maneira fiscalmente responsável, equilibrando adequadamente os riscos entre o governo e seus parceiros do setor privado.

### *Fortalecendo as políticas sociais*

Muito foi feito na área social na última década, com melhorias inquestionáveis em importantes indicadores sociais, especialmente na área de educação. O governo já despense uma fração alta do PIB em programas sociais. As despesas públicas com aposentadorias representam uma porcentagem do PIB maior do que a média dos países da OCDE, a despeito da população brasileira ser mais jovem. Porém, as despesas com transferência focalizada de renda (*means-tested*), tais como os programas de assistência às crianças, idosos e deficientes, atingem uma fração relativamente pequena das despesas sociais, bem abaixo da média dos países da OCDE.

As políticas sociais deverão ser fortalecidas para o cumprimento da agenda social do governo, priorizando os programas sociais considerados mais eficientes e conducentes ao acúmulo de capital humano, ao mesmo tempo em que se mantém a disciplina fiscal e se consolida o apoio da sociedade às reformas. O

## Sumário Executivo

contínuo processo de expansão da seguridade social contributiva no Brasil deve almejar o desenvolvimento, a longo prazo, com uma maior focalização dos gastos em favor dos mais pobres.



# AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES





O crescimento da economia brasileira tem sido irregular nos últimos anos, mas as bases para uma recuperação sustentada parecem estar, em grande medida, estabelecidas. As medidas implementadas pelo novo governo, que assumiu em janeiro de 2003, contribuíram para uma gradual restauração da confiança, que havia sido abalada durante e após as eleições presidenciais de 2002. Essas medidas conseguiram estabilizar o mercado de câmbio, reduzindo o risco de crédito soberano e controlando a inflação. Ao mesmo tempo, o notável ajuste externo desde a flutuação do Real em 1999, com um desempenho forte e contínuo das exportações, e a virada que se seguiu na conta corrente do balanço de pagamentos, está fazendo com que a economia torne-se menos dependente de financiamentos externos e, conseqüentemente, mais resistente a mudanças no sentimento do mercado. Entretanto, é preciso que se avance, especialmente na manutenção do ímpeto do processo de reformas, para assegurar que essas perspectivas positivas prenunciem um círculo virtuoso de maior confiança e de crescimento estável e eqüitativo.

Após fraco crescimento em 2001 e 2002 e estagnação em 2003, que se seguiu à perda de confiança em 2002, a economia cresceu vigorosamente no primeiro semestre de 2004, bem acima das expectativas do mercado. Espera-se que o crescimento do PIB fique em cerca de 4,5% em 2004, facilitado pelo afrouxamento monetário, que ocorreu a partir da segunda metade de 2003 até meados de 2004, e pela recuperação da confiança. A demanda doméstica está se fortalecendo após um período de forte crescimento no saldo da balança comercial. O consumo privado está se recuperando, impulsionado pela expansão do crédito e pelo fortalecimento do mercado de trabalho. O desemprego formal permanece alto nas principais cidades, mas a tendência é de queda. Os salários reais estão subindo, após uma estagnação ou queda nos últimos anos. Um ambiente melhor para os negócios está trazendo

*A economia brasileira está se recuperando.*

*O crescimento está se tornando mais equilibrado entre os setores.*

novo ímpeto para os investimentos privados, que estão mostrando sinais de recuperação. A balança comercial continuará a contribuir positivamente para o crescimento, além de manter o superávit da conta corrente do balanço de pagamentos, o que é importante para uma recuperação sustentada, uma vez que o setor externo tem sido o calcanhar de aquiles do Brasil por muitos anos, restringindo o crescimento. A redução gradual das restrições ao comércio externo ao longo da década de 90, fez com que este reagisse mais rapidamente aos sinais dos preços externos e às mudanças nos preços relativos. Assim, é bem-vinda a continuação dos esforços no sentido de reduzir ainda mais as restrições ao comércio externo. Também é importante notar que barreiras tarifárias e não-tarifárias nos principais mercados, especialmente aos produtos agrícolas, continuam a limitar o crescimento das exportações brasileiras.

*As instituições  
macroeconômicas  
foram fortalecidas,  
o que sustentou a  
recuperação.*

A melhora das perspectivas da economia deve-se, em grande medida, ao fortalecimento das instituições. A manutenção da disciplina macroeconômica e a pronta resposta da política econômica aos choques adversos provavelmente não teriam sido possíveis sem as reformas nessa área. Esta percepção parece estar arraigada na sociedade brasileira, tornando o fortalecimento das instituições um processo em andamento. É de especial importância, na área macro, o regime de metas de inflação, para a condução da política monetária, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que se tornaram os principais pilares institucionais para a administração e a consolidação macroeconômica. Essas instituições foram testadas e resistiram à sucessão de choques negativos enfrentados pela economia brasileira nos últimos anos. O Estudo Econômico do Brasil de 2001, elaborado pela OCDE, havia sido especialmente cético quanto à resistência da Lei de Responsabilidade Fiscal. As autoridades brasileiras devem ser enaltecidas por sua contínua determinação em defender e fortalecer essas instituições, mesmo sob condições adversas.

A consolidação da estabilização macroeconômica, que exigirá cautela por parte das autoridades, é de suma importância para os anos vindouros. Este processo deverá ser ancorado na combinação prudente entre as políticas monetária e fiscal, buscando a contínua redução da inflação e do endividamento público.

- Do *ponto de vista fiscal*, o elevado endividamento público permanece uma fonte importante de vulnerabilidade. Nos próximos anos, um superávit primário do setor público consolidado de pelo menos 4,25% do PIB deverá ser mantido para assegurar um declínio contínuo da razão Dívida/PIB, reforçando a tendência recente. Estima-se que a relação dívida/PIB tenha caído quase cinco pontos percentuais em 2004, em relação a 2003. Um aumento na meta do superávit primário – não somente em 2004, (como foi anunciado recentemente em consequência de um crescimento do PIB acima do esperado), mas também a médio prazo – seria bem-vindo para permitir uma redução mais acelerada da razão dívida/PIB. Isso é desejável porque o alto endividamento introduz um viés pró-cíclico na política fiscal, tornando difícil evitar um aperto corretivo em tempos “ruins” e uma folga em tempos “bons”. *Diante deste cenário, um objetivo razoável a médio prazo seria equilibrar as necessidades de financiamento do setor público ao longo do ciclo econômico, apoiado por robustos superávits primários, o que resultaria em um declínio sustentável das taxas de juros reais. Isso daria mais flexibilidade quando as condições econômicas mudassem, permitindo que a política fiscal fosse mais contra-cíclica e, ao mesmo tempo, asseguraria uma redução contínua do endividamento.*

*A despeito dos avanços recentes, a consolidação da estabilização macroeconômica deve continuar.*

- *A administração da dívida pública* deve permanecer prudente. Tem-se avançado muito no sentido de fortalecer o arcabouço institucional para a administração da dívida pública, incluindo medidas para aumentar a liquidez nos mercados secundários e esclarecer as respectivas funções do Banco Central e do Tesouro na emissão de títulos da dívida pública nos mercados doméstico e estrangeiro. Entretanto, a participação relativamente alta – embora em queda – na dívida pública de instrumentos indexados à taxa de juro flutuante e de títulos indexados ao câmbio torna a dinâmica da dívida extremamente sensível à volatilidade financeira. *Portanto, a administração da dívida pública deve continuar a se concentrar em mitigar os riscos de rolagem em tempos “ruins” e em reduzir a exposição à volatilidade do câmbio e da taxa de juro em tempos “bons”.* Dessa forma, a dinâmica da dívida tornar-se-ia menos vulnerável a mudanças no sentimento do mercado, apaziguando as preocupações com a sustentabilidade da dívida pública brasileira e contribuindo, assim, para uma maior redução dos prêmios de risco. Ao mesmo tempo, deve-se continuar a resistir firmemente às pressões para renegociar os acordos de reestruturação da dívida entre o Tesouro e os governos regionais (estados e municípios), o que continuará a demandar uma forte determinação política.

*A política monetária* deverá continuar a responder prontamente às pressões inflacionárias. As autoridades brasileiras devem ser parabenizadas por terem concluído o desenvolvimento do arranjo institucional necessário ao regime de metas de inflação após a flutuação do Real em 1999. O regime está funcionando bem – embora as metas não tenham sido cumpridas algumas vezes, essencialmente devido aos choques adversos de oferta – e tem ancorado as expectativas de inflação de mé-

dio prazo, especialmente em situações de estresse financeiro. Em um ambiente macroeconômico volátil, as autoridades monetárias têm sido bem-sucedidas em comunicar aos mercados suas políticas em resposta a choques adversos. Essas políticas têm consistido em acomodar os efeitos imediatos desses choques e, ao mesmo tempo, tomar medidas para mitigar os efeitos secundários sobre os preços e a atividade econômica. Em 2004, as expectativas do mercado para inflação estiveram consistentemente dentro do intervalo da meta fixada pelo governo, a despeito dos movimentos nos preços das *commodities*. Também parece haver um amplo consenso de que o objetivo maior das metas de inflação é garantir, a longo prazo, uma inflação baixa e estável para reduzir os prêmios de risco e encorajar os investimentos de longo prazo pelo setor privado. *Aperfeiçoamentos são bem-vindos, incluindo, possivelmente, o firme compromisso com o cumprimento da meta do segundo ano, sem perder de vista a importância de cumprir a meta do primeiro ano, mais fácil de ser verificada. Porém, mudanças institucionais drásticas, como, por exemplo, a extensão formal do horizonte de cumprimento da meta de inflação, devem ser evitadas durante o processo de redução da inflação. Ao mesmo tempo, embora haja uma percepção geral de que o Banco Central é independente de fato, conceder-lhe juridicamente autonomia operacional contribuiria ainda mais para aumentar a credibilidade das instituições macroeconômicas.*

Não obstante os diversos avanços, o presente estudo identificou três desafios principais que precisam ser atacados:

- Melhorar a qualidade do ajuste fiscal;
- Aprimorar o ambiente de investimentos; e
- Melhorar a eficiência dos programas sociais.

Esses desafios estão relacionados entre si e necessitam de um conjunto amplo de medidas para consolidar os avanços recentes, o que aumentaria a resistência da economia a choques e abriria o

*Os principais desafios para o Brasil são aumentar a qualidade da consolidação fiscal, aprimorar o ambiente de investimentos e melhorar a eficiência dos programas sociais.*

*É necessário aumentar a qualidade do ajuste fiscal, focando na contenção de despesas e não no aumento de impostos.*

caminho para um crescimento sustentável e mais sólido, assim como para uma melhora mais rápida dos padrões de vida da população.

Do ponto de vista fiscal, é louvável a atuação do governo no cumprimento das metas orçamentárias anuais, mesmo em condições adversas, o que torna o esforço fiscal ainda mais impressionante. Porém, nos últimos anos, o ajuste fiscal foi realizado por meio do aumento das receitas e pela redução dos investimentos públicos, em um cenário de crescente aumento das despesas correntes. As despesas não obrigatórias têm sido por vezes controladas por meio do contingenciamento de recursos durante o ano fiscal, em parte para acomodar aumentos maiores que o esperado nos gastos fixados, o que torna a execução orçamentária mais difícil. Isso se dá porque a redução das despesas correntes tornou-se cada vez mais difícil, devido, predominantemente, à rigidez do orçamento. A vinculação de receitas é amplamente difundida e ao longo dos anos foram introduzidos pisos mínimos para as despesas, muitas vezes por meio de dispositivos constitucionais, o que reduziu drasticamente a flexibilidade do orçamento. Adicionalmente, até 2003, a reforma do regime de previdência dos servidores públicos foi mais lenta do que a reforma do regime geral, sobrecarregando o orçamento. As autoridades devem ser elogiadas por evitarem o aumento do salário mínimo acima da inflação, o que teria tido um impacto negativo no orçamento. Isso salienta o compromisso das autoridades com a probidade fiscal. *Não obstante os progressos recentes, maior ênfase deve ser dada à racionalização dos principais itens que compõem as despesas correntes para que se possa melhorar a qualidade do ajuste fiscal em andamento.*

*O ajuste fiscal abrirá o caminho para a redução da alta carga tributária no Brasil.*

Ao lidar com esses problemas, a necessidade do ajuste fiscal pode ser conciliada com a necessidade de aliviar a carga tributária nos próximos anos, canalizando melhor os recursos orçamentários para atender às prioridades sociais e econômicas

da sociedade. A proporção das receitas em relação ao PIB, perto de 35%, já é alta, se comparada internacionalmente, e está próxima da média da OCDE, o que é prejudicial não somente para o crescimento, mas também para o mercado de trabalho, por incentivar a informalidade. Isso se confirma por meio de uma comparação internacional, tendo por base a metodologia da OCDE para avaliar a rigidez da lei de proteção ao emprego, a qual sugere que a informalidade no Brasil parece ser um problema mais fiscal do que jurídico. O alívio da carga tributária sobre o trabalho tornaria a seguridade social mais acessível para trabalhadores de baixa produtividade do setor informal, ao mesmo tempo em que tornaria a contratação formal desses trabalhadores mais atraente para os empregadores. Todavia, parece não haver muito acordo sobre como isso pode ser realizado, o que ressalta a necessidade de uma reforma trabalhista abrangente. As opções para tornar a seguridade social acessível aos trabalhadores de baixa renda incluem, por exemplo, taxas de contribuição variáveis, sejam elas progressivas ou que permitam que os trabalhadores escolham entre níveis alternativos de proteção. Além disso, poder-se-ia incentivar o debate sobre a gradual substituição de pelo menos parte das contribuições sociais dos empregadores por um imposto sobre o valor agregado. Os impostos indiretos no Brasil tornaram-se mais eficientes nos últimos anos pela conversão de impostos federais sobre o faturamento das empresas (começando com o PIS/Pasep, em 2002, e a COFINS, em 2003) em impostos sobre o valor agregado. Diante deste cenário, *assim que as finanças públicas tenham se fortalecido, é necessário um esforço para reduzir a carga tributária ao longo do tempo e aumentar gradualmente o uso de impostos diretos, em vez dos indiretos. Isso exigiria uma avaliação da tributação da renda das pessoas jurídicas, inclusive da contribuição sobre o lucro líquido (CSLL).*

*É necessário lidar com a rigidez dos gastos correntes.*

Parece haver um amplo reconhecimento de que a rigidez no orçamento afeta negativamente a qualidade do ajuste fiscal. Nesse aspecto, é particularmente importante o debate sobre o dispositivo constitucional que vincula os reajustes do piso das aposentadorias aos do salário mínimo. Sendo assim, deve-se considerar a opção de eliminar essa vinculação ao mesmo tempo em que se preserva o poder aquisitivo das aposentadorias. Na saúde, uma emenda constitucional publicada em 2000 estabelece um piso para as despesas federais agregadas, enquanto que a vinculação das transferências federais também elevou os gastos dos estados e municípios, colocando o Brasil entre os países com os mais altos níveis de despesas públicas com saúde em relação ao PIB. Na educação, foram estabelecidos pisos para as despesas por estudante matriculado no ensino fundamental (1ª à 8ª série), exigindo que o governo federal complemente as despesas dos estados que não podem arcar com o piso nacional. Nesse contexto, *uma ampla avaliação, em termos do alcance dos objetivos almejados, das atuais vinculações de receitas e das exigências de gastos mínimos poderia criar as condições para que as despesas sejam mais eficientes.*

*São necessárias reformas adicionais para levar o sistema de seguridade social a uma situação financeira*

Serão necessárias reformas adicionais na seguridade social para garantir que o sistema seja financeiramente sustentável ao longo do tempo. Este é um pré-requisito para abrir espaço no orçamento para a ampliação das despesas em programas mais eficientes e para que o Brasil fique mais bem preparado para lidar, nos próximos anos, com as pressões nas despesas associadas ao rápido envelhecimento da população. A proporção da população com 65 anos de idade ou mais deverá quase dobrar para cerca de 9% até 2020, um ritmo acelerado de mudança demográfica, em comparação com os países da OCDE. Um problema importante nessa área é que o regime de seguridade social para servidores



públicos impõe pressões ao orçamento, representando dois terços de todo o déficit da seguridade social. Ademais, os servidores públicos continuam a se beneficiar de direitos de aposentadoria mais vantajosos do que os trabalhadores do setor privado. Essas distorções evidenciam a necessidade de reforma, que está em andamento. *As principais questões pendentes a esse respeito são duas: 1) criar fundos de pensão complementares para os servidores com regime de contribuição definida, sujeito às mesmas normas prudenciais e regras operacionais dos fundos de pensão dos trabalhadores do setor privado; e 2) em um próximo momento, ter como meta a unificação dos regimes de aposentadoria para os servidores públicos federais, estaduais e municipais, e padronizar os direitos dos regimes para trabalhadores dos setores público e privado. São necessárias reformas adicionais no regime de seguridade social para trabalhadores do setor privado, que poderiam concentrar-se na introdução de uma idade mínima para aposentadoria, na diminuição do número de isenções e no aumento do tempo de contribuição.*

O atual nível de investimentos, particularmente em infraestrutura, é insuficiente para sustentar um crescimento mais acelerado a médio prazo. Por um lado, existe atualmente um espaço limitado no orçamento para ampliar os investimentos públicos. Por outro lado, os investimentos privados são desencorajados pela escassez de crédito, custos de intermediação altos e incerteza regulatória em vários setores. A volatilidade macroeconômica também impõe um alto custo sobre os investimentos privados, o que ocorre a despeito do Brasil aparentemente oferecer um ambiente de negócios razoavelmente propício aos investidores. Esta conclusão baseia-se na metodologia da OCDE de avaliação das restrições regulatórias ao mercado de produtos e sobre a legislação que trata dos investimentos diretos estrangeiros (IDE). A esse respeito as políticas que promovam investimentos e, de uma maneira

***O aperfeiçoamento do ambiente de investimentos é crucial para melhorar o desempenho e a resiliência da economia.***

mais geral, reduzam os custos das empresas para fazer negócios, contribuirão para lidar com a informalidade. *O aprimoramento do ambiente de investimentos será, portanto, crucial para melhorar o desempenho e a resistência da economia.*

***O ajuste fiscal devolverá ao governo sua capacidade de investir e as parcerias público-privadas devem ser encorajadas.***

A racionalização das despesas públicas correntes liberaria recursos orçamentários que poderiam ser canalizados para o financiamento de investimentos públicos mais vultosos e ricos em externalidades positivas. Ao mesmo tempo, a redução do endividamento, conforme já discutido acima, ajudaria a reduzir o *crowding out* dos investimentos privados. A nova legislação sobre parcerias público-privadas (PPPs), que até então têm sido limitadas predominantemente às operações de *leasing* e concessões, complementará o atual marco legal para as licitações públicas, contribuindo, assim, para encorajar os investimentos privados, particularmente em infra-estrutura. É necessário que as parcerias público-privadas sejam estimuladas de modo fiscalmente responsável, equilibrando adequadamente os riscos entre o governo e seus parceiros no setor privado. *Parece haver amplo reconhecimento de que o ajuste fiscal não deve ser enfraquecido e que o governo federal deve estabelecer padrões para os estados e municípios nessa área.* Um importante objetivo para as políticas públicas é, portanto, padronizar as exigências de contabilidade e os relatórios das operações envolvendo PPPs, disseminar informações para os mercados e a sociedade como um todo, bem como avaliar os riscos de projetos específicos. O projeto de lei prevê um papel central para o Tesouro nessa área. A esse respeito, o Anexo sobre Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – que cada nível do governo deve enviar ao seu legislativo – poderia ser o principal veículo de disseminação de informações sobre PPPs no orçamento.

***Os investimentos privados podem ser encorajados por meio da criação de melhores condições de acesso ao crédito, mais barato e abundante, ao mesmo tempo em que se enfrenta a incerteza regulatória.***

Os mercados financeiros do Brasil deverão se desenvolver mais para facilitar o acesso de investidores privados ao crédito mais abundante e barato. Ao mesmo tempo, o marco regulatório para as indústrias de rede (ou seja, energia elétrica, petróleo e gás,

água e saneamento) deverá definir claramente o papel do governo nesses setores. A esse respeito, são dois os principais desafios:

- *Primeiro*, a nova lei de falências, uma vez aprovada, deverá atenuar as dificuldades na recuperação de empréstimos e, ao mesmo tempo, proteger o valor das garantias e os empregos durante a reestruturação da empresa. Essa é uma condição necessária, mas não suficiente para estimular o crédito e a redução dos custos de intermediação. Todavia, o teste final para a estratégia da reforma será sua implementação. Medidas adicionais para encorajar a expansão do crédito e a redução dos custos de intermediação incluiriam: a eliminação gradual dos créditos direcionados à agricultura e à habitação (ao mesmo tempo deve-se reconhecer a necessidade de uma ação pública em caso de falhas no mercado, especialmente no que diz respeito às famílias de baixa renda); o alívio gradual da carga tributária sobre a intermediação financeira, assim que as finanças públicas estiverem em melhor situação; e um fortalecimento contínuo dos serviços de proteção ao crédito, principalmente por meio da portabilidade do cadastro positivo de crédito. A ampla agenda de reformas estruturais do governo inclui a reforma do judiciário, que está em andamento, e iniciativas para estimular o financiamento habitacional. Essas iniciativas podem contribuir significativamente para o aumento da segurança dos direitos de propriedade, reduzindo o custo dos empréstimos.
- *Segundo*, a incerteza regulatória impõe um alto custo sobre os investimentos privados e, portanto, precisa ser reduzida, particularmente nas indústrias de rede. A abordagem geral à reforma regulatória no setor de energia elétrica, tendo por

base leilões públicos e operações com termos e condições de mercado (*arms-length*), é bem elaborada, mas o risco de falha regulatória não deve ser subestimado devido ao maior papel conferido ao governo no planejamento de longo prazo. Novamente, o maior teste da reforma nessa área será a sua implementação. O domínio da Petrobrás, a companhia nacional de petróleo, no setor de gás natural, muitas vezes tem sido considerado um obstáculo ao desenvolvimento do setor. Os investimentos privados em água e saneamento, muito necessários, tendo em vista as taxas relativamente baixas de conexão à rede de esgoto, estão restritos devido à falta de clareza quanto a distribuição dos poderes regulatórios nos diferentes níveis do governo. A proporção do esgoto tratado também é baixa, com impacto negativo sobre o meio ambiente.

*Os indicadores sociais do Brasil nem sempre condizem com os elevados níveis dos gastos com programas sociais.*

Parece haver um amplo consenso, dentro e fora do governo, quanto à idéia de que as disparidades sociais não permitem que os benefícios do crescimento sustentado sejam divididos igualmente entre os diferentes grupos sociais. A exclusão social impede os grupos vulneráveis de adquirir qualificações adequadas às demandas do mercado de trabalho, o que contribui para o alto nível de desemprego e informalidade entre esses grupos, além de perpetuar a desigualdade da distribuição de renda. O principal desafio, a esse respeito, é fortalecer as políticas sociais que irão permitir o cumprimento da agenda social do governo e ao mesmo tempo manter a disciplina fiscal e consolidar o apoio da sociedade à continuidade das reformas estruturais. Muito tem sido feito na área social na última década, com melhorias incontestáveis nos principais indicadores sociais, principalmente na área de educação. Mas apesar disso, o governo continua a ter um papel importante a desempenhar, assegurando que os resultados sociais

sejam compatíveis com as despesas já bastante altas com programas sociais, incluindo aposentadorias. As despesas do governo geral com programas sociais – incluindo educação, saúde, habitação e urbanização, seguridade e assistência social e seguro-desemprego – representam cerca de 25% do PIB, bem acima do padrão de despesas observado em países com um nível de renda comparável ao do Brasil. *Devido a esse alto nível de despesa, a ênfase das políticas públicas deve ser gradualmente redirecionada para o aumento da eficiência dos programas sociais, calcada na continuidade, por meio do fortalecimento gradual dos programas já existentes, e na melhora dos serviços prestados.*

A distribuição de renda permanece teimosamente desigual no Brasil. As despesas públicas com a área social são um instrumento pouco eficaz para a redistribuição da renda porque os programas contributivos, como as aposentadorias e o seguro-desemprego, constituem a maior parte das despesas públicas com a área social. Esses programas também estão reservados para os trabalhadores do setor formal, que tendem a ter uma renda acima da média. As despesas públicas, apenas com aposentadorias, no Brasil, já constituem uma proporção do PIB maior do que a média dos países da OCDE, a despeito da população brasileira ser mais jovem. Mas as despesas com programas não-contributivos, como as transferências focalizadas de renda para assistência às crianças, idosos e deficientes, constituem uma proporção relativamente baixa das despesas públicas com a área social, bem abaixo da média da OCDE. As aposentadorias rurais, essencialmente não-contributivas, são consideradas um dos programas sociais mais bem focalizados em funcionamento atualmente. Devido ao amplo reconhecimento de que essas transferências de renda são importantes ferramentas de alívio da pobreza, elas têm sido preservadas de cortes em períodos de restrição fiscal. *Para corrigir esses desequilíbrios estruturais respeitando a atual estrutura*

*As disparidades sociais devem ser reduzidas para que se cumpra a agenda de crescimento do governo.*

*As políticas sociais podem se tornar mais voltadas à população de menor poder aquisitivo por meio da ênfase nas transferências focalizadas de renda e nas contrapartidas.*

*orçamentária, a sustentabilidade financeira do sistema de seguridade social deverá ser restabelecida a fim de abrir espaço para maiores despesas com programas mais voltados para a população de baixa renda e conducentes ao acúmulo de capital humano.*

As despesas sociais de caráter universal, especialmente com educação e saúde, também podem se tornar mais voltadas para a população de baixa renda. Isto pode ser alcançado por meio do contínuo redirecionamento das despesas em favor da saúde preventiva e do ensino fundamental, que tendem a beneficiar mais a população de menor poder aquisitivo. Por exemplo, a fração do PIB destinada às despesas públicas com educação está próxima à média da OCDE, mas, segundo a avaliação do projeto PISA da OCDE, o desempenho de estudantes brasileiros é fraco quando comparado com o desempenho de estudantes de países que possuem níveis semelhantes de despesas públicas com educação. O ensino superior responde por cerca de um quinto das despesas governamentais com educação, o que está próximo à média da OCDE, mas o custo médio por estudante é de aproximadamente 150% do PIB *per capita*, cerca de três vezes superior à média da OCDE. Assim, um melhor direcionamento dos gastos públicos com instituições filantrópicas de ensino superior deve ser considerado a fim de aumentar a recuperação de custos. Com respeito à ampliação do acesso ao ensino fundamental, a experiência do FUNDEF (um fundo para financiar despesas estaduais e municipais com o ensino fundamental, tendo por base um piso mínimo de despesas por estudante e verbas federais complementares) com o seu impacto sobre os índices de matrículas escolares é bem-vinda. Isso também é verdade para a maior ênfase, em termos de concepção e prestação de serviços, em programas de transferência focalizada de renda, inclusive os que fazem parte do Bolsa Família. Em reconhecimento ao fato de que a pobreza pode ser aliviada e que a distribuição de renda pode ser melho-

rada a longo prazo através do acúmulo de capital humano, *o uso contínuo da frequência escolar como condição para a inscrição em programas de transferência de renda é altamente aconselhável, bem como o monitoramento adequado do cumprimento das condicionais desses programas.*

A avaliação geral deste estudo é que o Brasil está no momento colhendo os benefícios da consolidação macroeconômica, apoiado por políticas prudentes e pelo fortalecimento das instituições para a condução das políticas macroeconômicas. O ajuste externo tem sido, e deverá continuar sendo, profundo, reduzindo vulnerabilidades e melhorando a resistência da economia a choques adversos nos próximos anos. O ajuste macroeconômico foi custoso, mas está dando frutos, já que as condições para o crescimento sustentável estão em grande medida implementadas. O contínuo compromisso com a probidade fiscal será o principal fator para promover o gradual declínio das taxas de juros reais, ampliando o leque de projetos de investimentos possíveis e as oportunidades para o crescimento. Portanto, esta perspectiva econômica positiva dá ao governo federal e suas às contrapartes estaduais e municipais uma oportunidade valiosa para avançar nas reformas estruturais e para abordar as áreas de políticas públicas onde até agora os avanços têm sido difíceis.

***Em suma, as bases para o crescimento sustentável estão em grande medida lançadas.***





# CAPÍTULO 1

POLÍTICA MACROECONÔMICA:  
CRIANDO CONDIÇÕES PARA O  
CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL



## 1. Visão geral e desafios futuros

O desempenho da economia brasileira tem sido irregular desde a flutuação do Real em 1999. Entretanto, a resistência da economia vem aumentando por conta de uma política macroeconômica cuidadosa, apoiada pelo fortalecimento de instituições como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de metas de inflação para a política monetária. Além disso, houve um impressionante ajuste externo, apoiado por um regime de câmbio flexível, que resultou numa melhora do saldo em transações correntes de cerca de 5,5% do PIB no período de 1999 a 2003. Esses avanços trazem boas perspectivas para a economia. Mesmo com as condições para o crescimento sustentável em grande medida estabelecidas, é preciso avançar mais, especialmente no que diz respeito ao processo de reformas, para que o Brasil entre definitivamente em um círculo virtuoso de aumento da confiança e de crescimento estável e equitativo.

Tendo em vista este cenário, há vários desafios importantes que precisam ser abordados e que são tratados neste Estudo: 1) melhorar a qualidade do ajuste fiscal; 2) aprimorar o ambiente de negócios; e 3) fortalecer as políticas sociais. Esses desafios estão interligados e requerem um conjunto de medidas para reduzir a vulnerabilidade da economia a choques, criar condições para o crescimento sustentável nos próximos anos e elevar mais rapidamente o padrão de vida da população.

### ***O desafio fiscal (Capítulo 1)***

Muitos avanços têm sido alcançados com relação à consolidação fiscal. O governo tem tido uma atuação impressionante no cumprimento das metas orçamentárias anuais, mesmo sob condições adversas. Mas o elevado endividamento público continua sendo uma fonte de vulnerabilidade. Assim, a consolidação da estabilidade macroeconômica será de importância fundamental nos próximos anos. Sob o ponto de vista fiscal, serão necessários superávits primários elevados no médio prazo para colocar a dívida pública em relação ao PIB numa trajetória descendente. Foram alcançados avanços consideráveis no fortalecimento de instituições para a administração da dívida pública. Tal administração deverá

permanecer prudentemente voltada para a contínua redução da exposição do governo à volatilidade das taxas de câmbio e juros, para tornar a dinâmica da dívida menos vulnerável a mudanças nas expectativas do mercado. Ao mesmo tempo, na perseguição de um nível de inflação baixo e estável a médio prazo, a política monetária deve continuar respondendo com rapidez às pressões inflacionárias dentro do sistema de metas de inflação. *Na atual conjuntura, o principal desafio para os formuladores de políticas públicas é aumentar a qualidade do ajuste fiscal.* A racionalização das despesas correntes permitirá conciliar o ajuste fiscal com as necessidades de aliviar, nos próximos anos, a alta carga tributária brasileira, que é prejudicial ao crescimento, e direcionar os recursos orçamentários para atender às prioridades sócio-econômicas da sociedade.

### ***O desafio do ambiente de investimentos (Capítulos 2 e 3)***

O atual nível de investimentos, particularmente em infra-estrutura, é insuficiente para sustentar um crescimento robusto a médio prazo. Há limitado espaço orçamentário para a ampliação dos gastos de capital e os investimentos privados são desencorajados pela escassez de crédito, altos custos de intermediação financeira e incerteza regulatória. O aprimoramento do ambiente de investimentos é, portanto, fundamental na melhora do desempenho e da resistência da economia brasileira. Os mercados financeiros do Brasil terão de desenvolver-se mais, para facilitar o acesso dos investidores privados a um crédito mais abundante e mais barato. O marco regulatório para as indústrias de rede (ou seja, energia elétrica, petróleo e gás, água e saneamento) deve definir claramente o papel do governo nesses setores. Há que se incentivar as parcerias público-privadas (PPPs), com um equilíbrio adequado entre os riscos incorridos pelo governo e por seus parceiros do setor privado. *O principal desafio a esse respeito tem dois aspectos:*

- *Atenuar as restrições para a recuperação de empréstimos através da nova lei de falências, incentivando a criação de crédito e reduzindo os custos de intermediação; e*

- *Reduzir a incerteza regulatória, particularmente em relação às indústrias de rede.*

### ***O desafio social*** (Capítulo 4)

As disparidades sociais não permitem que os benefícios do crescimento sustentável sejam distribuídos igualmente entre os diferentes grupos da sociedade. Tem havido um progresso considerável na área social desde a última década, com melhora inquestionável nos principais indicadores, especialmente na área de educação. O governo continua a ter um papel importante a desempenhar nesta área, assegurando que os resultados sociais sejam proporcionais aos níveis já elevados de despesas com programas sociais, incluindo aposentadorias. Para que isso seja alcançado, as despesas públicas na área social precisam ser mais voltadas para a população de baixa renda e os escassos recursos orçamentários têm que ser distribuídos entre os programas considerados mais eficientes e favoráveis ao acúmulo de capital humano. *O principal desafio, no que diz respeito a esta questão, é fortalecer as políticas sociais que permitam o cumprimento da agenda social do governo e ao mesmo tempo manter a disciplina fiscal e incentivar o apoio da sociedade às reformas estruturais.*

## **2. Tendências recentes e perspectivas**

Desde a flutuação do Real em 1999, o Brasil sofreu uma série de choques adversos de oferta, o que teve impacto negativo sobre o ritmo de crescimento da economia. A desaceleração da economia mundial nos anos de 2001 e 2002 e o aumento do risco geopolítico figuram entre os choques externos. No âmbito doméstico, a escassez de energia em 2001 foi seguida pela deterioração da confiança do mercado no período que precedeu a eleição presidencial de 2002. O setor externo foi o principal motor do crescimento no período de 2001 a 2003, quando a demanda doméstica foi fraca, refletindo as tendências adversas do mercado de trabalho e o declínio dos salários reais (Tabela 1.1 e Figura 1.1). Os investimentos privados foram adversamente afetados pela volatilidade macroeconômica e pela incerteza acerca do marco regulatório em alguns setores, principalmente o de infra-estrutura. Do ponto de vista da oferta, a produção agrícola e a produção de manufaturados agrícolas beneficiaram-se do aumento da demanda internacional nos últimos dois anos.

Tabela 1.1. Indicadores Econômicos Básicos, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Oferta e demanda</b>					
PIB (em R\$ bilhões correntes)	973,8	1.101,3	1.198,7	1.346,0	1.556,2
PIB (em US\$ bilhões correntes)	536,6	602,2	509,8	459,4	506,8
Taxa de crescimento do PIB (real, %)	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5
Oferta					
Agricultura	8,3	2,2	5,8	5,5	4,5
Manufaturados	-2,2	4,8	-0,5	2,6	0,0
Serviços	2,0	3,8	1,8	1,6	0,7
Demanda					
Consumo privado	-0,4	3,8	0,5	-0,4	-1,5
Consumo público	2,4	1,3	1,0	1,4	1,3
Investimento fixo bruto	-7,2	4,5	1,1	-4,2	-5,1
Exportações	9,2	10,6	11,2	7,9	9,0
Importações	-15,5	11,6	1,2	-12,3	-1,7
<b>Finanças públicas (setor público consolidado, % do PIB)</b>					
Receita bruta	31,7	32,5	33,9	35,5	34,9
Resultado primário	3,2	3,7	3,6	3,9	4,3
Resultado nominal	-5,8	-3,6	-3,6	-4,6	-5,1
Dívida líquida <sup>a</sup>					
(fim de período)	48,7	48,8	52,6	55,5	58,7
(média do período)	53,0	51,1	55,1	65,5	58,7
<b>Balanco de pagamentos (em US\$ bilhões)</b>					
Saldo em conta corrente	-25,3	-24,2	-23,2	-7,6	4,0
(% do PIB)	-4,7	-4,0	-4,6	-1,7	0,8
Balança comercial	-1,2	-0,7	2,7	13,1	24,8
Exportações	48,0	55,1	58,2	60,4	73,1
Importações	-49,2	-55,8	-55,6	-47,2	-48,3
Reservas internacionais (brutas)	36,3	33,0	35,9	37,8	49,3
IDE (fluxos líquidos)	28,6	32,8	22,5	16,6	10,1
Dívida externa	225,6	216,9	209,9	210,7	214,9
(% do PIB)	42,0	36,0	41,2	45,9	42,4
<b>Taxa de câmbio e preços</b>					
Taxa de câmbio (R\$ por US\$, média do período)	1,82	1,83	2,35	2,93	3,07
Inflação do IPC (IPCA, %, final do período)	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3
Deflator do PIB (%)	5,7	8,4	7,4	10,2	15,0
Taxa de desemprego (%) <sup>b</sup>	...	...	...	11,7	12,3

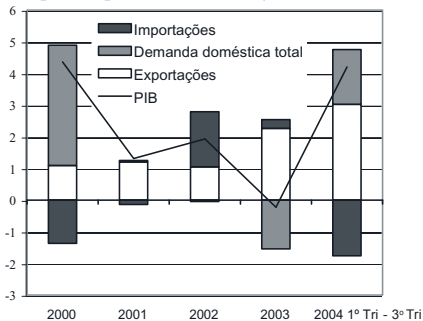
a. A razão da dívida líquida é convencionalmente definida na estatística brasileira em percentagem do PIB de final do período e não em percentagem do PIB médio do período.

b. Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), nova metodologia.

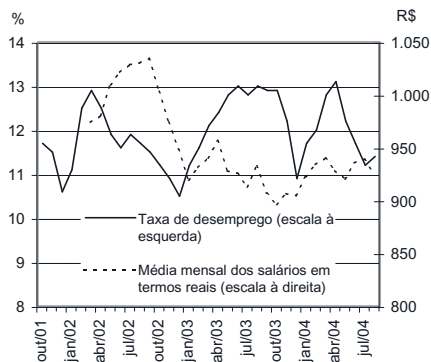
Fonte: Banco Central do Brasil, Secretaria da Receita Federal e IPEA.

Figura 1.1. Indicadores Econômicos Agregados

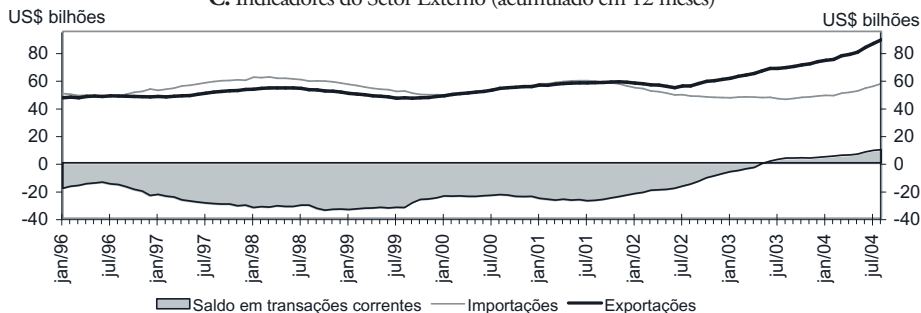
**A. Contribuições para o crescimento do PIB**  
(pontos percentuais, com ajuste sazonal)



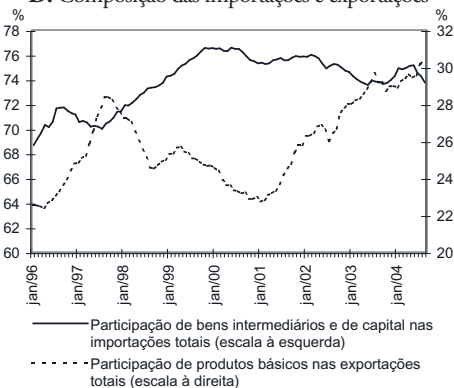
**B. Desemprego e Salários**



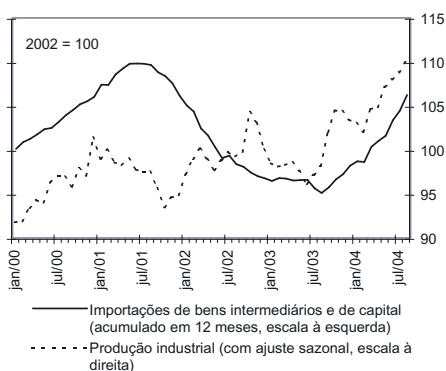
**C. Indicadores do Setor Externo (acumulado em 12 meses)**



**D. Composição das importações e exportações**



**E. Importações e produção industrial**



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil

O ajuste externo em andamento tem sido impressionante. As exportações estão em trajetória ascendente, especialmente a partir de meados de 2002, contribuindo para uma melhora do saldo em transações correntes do balanço de pagamentos de quase US\$ 40 bilhões, entre o início de 1999 e a metade de 2004, o que equivale a mais da metade das exportações brasileiras em 2003. Dentre os fatores que contribuíram para o melhor desempenho do comércio exterior incluem-se a flutuação da taxa de câmbio, o crescimento contínuo das exportações de bens manufaturados, o aumento da penetração em novos mercados, inclusive China, e o aumento no preço das *commodities* desde a metade de 2002. As *commodities* e as matérias-primas responderam por cerca de 30% das exportações brasileiras em 2003, um aumento de cerca de 25% desde o início de 1999. As importações mantiveram-se comprimidas, mas recentemente, ganharam força impulsionadas pela recuperação da produção industrial. Os bens intermediários e os bens de capital continuam a responder pela maior parte das importações.

As perspectivas são amplamente positivas. A retomada do crescimento, que teve início na segunda metade de 2003 e em 2004, está, agora, firmemente estabelecida. A redução do desemprego e o aumento dos salários reais sustentarão a recuperação do consumo privado e, assim, a demanda doméstica continuará a ser o principal motor do crescimento. As perspectivas positivas continuarão a incentivar os investimentos privados. O desempenho das exportações permanecerá forte e a recuperação da demanda doméstica torna-la-á mais equilibrada entre os setores. Os superávits comerciais deverão manter-se robustos a despeito do aumento das importações. As pressões inflacionárias provavelmente se manifestarão a partir da recuperação da economia. Refletindo essas tendências, é possível que o aperto monetário, que começou em setembro de 2004, tenha que ser mantido para assegurar a convergência das expectativas de inflação às metas. Espera-se que a política fiscal permaneça cautelosa em relação ao cumprimento das metas de superávit primário de final de ano para o setor público consolidado. O progresso nas reformas estruturais será um catalisador extremamente necessário para a sustentabilidade do crescimento a longo prazo, particularmente pelo fortalecimento do ambiente de investimentos e pela redução da vulnerabilidade da economia a choques.

### **3. Interação entre as políticas macroeconômicas**

A resposta das autoridades aos choques tem sido uma combinação prudente entre as políticas monetária e fiscal. A permanente observância da legislação de responsabilidade



fiscal – formalizada pela publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000 – fortaleceu a disciplina fiscal em todos os níveis do governo.<sup>1</sup> Ao mesmo tempo, a adoção de um sistema de metas de inflação para a condução da política monetária foi uma ferramenta fundamental no processo de redução da inflação, que se seguiu à flutuação do Real em 1999, e para assegurar que as expectativas de inflação convergissem rapidamente para suas metas nos períodos seguintes aos choques. Ambos os marcos institucionais foram submetidos a testes ao longo dos últimos anos com resultados positivos, chamando a atenção para um maior enfoque em outras áreas, onde já se observam alguns avanços.

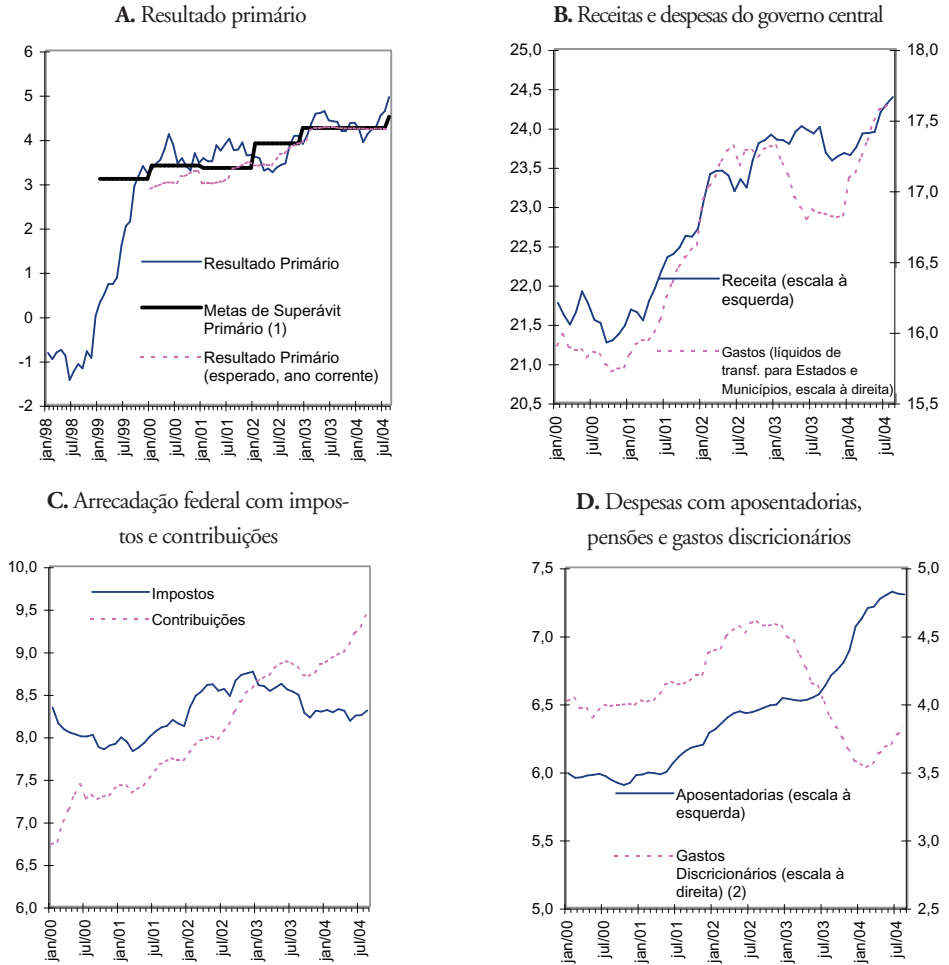
### ***Política Fiscal***

#### *Fortalecendo o ajuste fiscal*

A política fiscal respondeu rigorosamente às mudanças no cenário macroeconômico. As metas de superávit primário foram elevadas ao longo do tempo para manter a razão Dívida/PIB numa trajetória sustentável, conforme ilustrado no Anexo 1.1. O desempenho fiscal tem sido mais sólido, mesmo em períodos de redução da atividade econômica, tornando o esforço fiscal ainda mais impressionante. Esse avanço tem sido sustentado por uma administração fiscal cautelosa em todos os níveis do governo, com as metas fiscais sendo repetidamente excedidas. Nesse sentido, a determinação das autoridades em resistir ao aumento do salário mínimo acima da inflação, o que teria tido um impacto negativo no orçamento, é louvável. A meta do superávit primário consolidado foi elevada ainda mais em 2004 para economizar parte do aumento cíclico da renda e ao mesmo tempo acomodar algumas despesas adicionais com investimentos necessários em infra-estrutura. A confiança nas instituições fiscais permanece elevada, conforme refletido pela contínua adesão das expectativas do mercado às metas de superávit primário anunciadas (Figura 1.2). Entretanto, o ajuste fiscal foi alcançado predominantemente por meio dos aumentos na receita, o que levou a um aumento na receita bruta do governo central superior a 2% do PIB, desde o início de 2000, e a uma compressão das despesas discricionárias, particularmente em investimentos, em vez de cortes nas despesas correntes. A estabilização macroeconômica desde 1995 reduziu a dependência da receita de imposto inflacionário. No nível consolidado, a proporção da receita bruta aumentou em cerca de 7,0 p.p. durante os anos de 1995 a 2003, para quase 35% do PIB.

Figura 1.2. Indicadores de Política Fiscal

Acumulado em 12 meses, em % do PIB



1. As metas são as estabelecidas para o governo central e suas estatais nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) desde 1999, juntamente com o resultado esperado dos Estados e Municípios (e suas empresas públicas), e usadas como critério de desempenho nos acordos com o FMI. Nesses acordos, as metas são revisadas ao longo do ano. A última meta revisada é a utilizada para o ano. As metas são definidas em termos nominais (R\$) e em porcentagem do PIB, sendo no último caso, definidas com base na projeção do PIB, no momento da definição das metas de superávit primário.
2. Medido como outras despesas correntes e de capital (outras DCCs).

Fonte: STN.

O insucesso em reduzir as despesas correntes deve-se em parte à existência de uma rigidez quanto ao corte de gastos, que decorre, em grande parte, da ampla vinculação de receitas. A existência de níveis mínimos obrigatórios de gastos para vários programas é uma outra fonte de falta de flexibilidade do orçamento (Quadro 1.1). A introdução de um nível mínimo de despesas por estudante em 1996 (ensino fundamental) foi essencial para o aumento dos índices de matrículas escolares e para a redução das disparidades de pagamentos em nível estadual e municipal, conforme discutido no item “O desafio Social”. A emenda constitucional de 2000, que fixou um piso para as despesas federais agregadas com a área de saúde (Quadro 1.1), também elevou a rigidez dos gastos, enquanto que a vinculação das transferências federais aumentou a pressão sobre as despesas estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, as pressões da seguridade social aumentaram, e a criação de novos gastos, especialmente para assistência aos idosos, criaram uma pressão adicional sobre as despesas correntes. A capacidade limitada para maiores restrições nas despesas levou ao corte das despesas discricionárias, em particular as relacionadas aos programas de investimentos, especialmente a partir da metade de 2002.

O ajuste fiscal, apoiado pelo aumento dos impostos, teve um impacto negativo na eficiência do sistema tributário. Enquanto que, de um modo geral, a receita de impostos do governo central se manteve estável em relação ao PIB, a receita das “contribuições” federais (ou seja, a arrecadação cuja receita está vinculada a programas específicos, particularmente para setores sociais, mas que não é compartilhada com os governos estaduais e municipais) aumentou regularmente ao longo do tempo. A dependência dessas contribuições federais, originalmente arrecadadas sobre as receitas e a folha de pagamento das empresas, teve um impacto negativo na competitividade comercial do Brasil e incentivou a informalidade. As principais contribuições federais – PIS/Pasep e Cofins – foram convertidas em impostos do tipo IVA, começando com o PIS/Pasep em 2002, o que de alguma forma amenizou o problema. Mas a receita dos governos regionais também apresentou tendência de alta, em cerca de 1,5% do PIB durante os anos de 1998 a 2002, compatível com seus esforços

### Quadro 1.1. A vinculação de receitas e a rigidez das despesas públicas

No Brasil as receitas são amplamente vinculadas, particularmente no nível federal. Estima-se que cerca de 80% das receitas de impostos federais sejam vinculadas, contra menos de 60% em 1988.<sup>1</sup> Isso inclui as transferências obrigatórias de receitas para estados e municípios, além de fundos específicos. As transferências obrigatórias de receitas respondem por cerca de 15% das receitas provenientes de impostos federais e estão concentradas no imposto de renda e no IPI, que a princípio são os impostos federais mais pró-cíclicos.

Os esforços para aumentar a receita federal livre das transferências obrigatórias para os governos estaduais e municipais resultaram na maior dependência das “contribuições”, ou seja, a taxação das receitas das empresas e da folha de pagamento (PIS/Pasep, Cofins) e das transações financeiras (CPMF), cujas receitas são vinculadas, mas não são compartilhadas com estados e municípios. Os impostos federais sobre as receitas das empresas agora foram convertidos em impostos do tipo IVA, mas as suas receitas permanecem vinculadas ao financiamento de despesas com saúde e programas de seguridade social, no caso do Cofins, e habitação e programas para os trabalhadores, no caso do PIS/Pasep. As receitas da CIDE-Combustíveis, imposto explícito sobre os derivados do petróleo criado em janeiro de 2002 para substituir os impostos implícitos na conta petróleo do orçamento, também são vinculados à infra-estrutura para transportes e programas de proteção ao meio ambiente.

Para mitigar esse problema, ao menos em parte, está em vigor um acordo para desvincular parte das receitas federais vinculadas (Desvinculação das Receitas da União, DRU). Por essa razão, 20% das receitas federais (livres de transferências intergovernamentais) são retidas pelo governo federal, reduzindo assim o total vinculado das receitas em nível federal. Está em discussão acordo semelhante para o nível estadual.

Há significativa rigidez das despesas públicas nos níveis dos governos federal e estadual. A Constituição exige que todos os níveis do governo vinculem uma parte da receita (18% para o governo federal e 25% para os governos estaduais e municipais) para financiar as despesas com educação. Além disso, os Estados e Municípios têm que vincular 12% e 15% de suas receitas, respectivamente, para financiar a saúde. Também foram introduzidos pisos para as despesas nos últimos anos em várias áreas. Na saúde, uma emenda constitucional, promulgada em 2000, requereu um aumento real de 5% no total das despesas federais com saúde, com relação ao nível de 1999, e o ajuste desse nível de desembolso de acordo com a taxa de crescimento do PIB nominal durante os anos de 2001 a 2004. Na educação, foram estabelecidos níveis de despesas mínimas por estudante matriculado no ensino fundamental (1ª à 8ª série), exigindo do governo federal um gasto maior para complementar os desembolsos dos estados que não podem arcar com o piso nacional. Apesar disso, a introdução desses pisos foi associada a um aumento significativo nas matrículas escolares, conforme discutido no item “O desafio Social”. A exigência de que a aposentadoria mínima seja reajustada no mesmo valor que o salário mínimo também resulta numa rigidez considerável para a redução dos gastos do governo.

1. Para mais informações, veja Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003).

de ajuste fiscal.<sup>2</sup> Esse aumento na arrecadação de impostos deve ser avaliado tendo em vista o fato de que o Brasil já tem uma razão Receita/PIB alta em comparação com países com níveis de renda similares (ver Capítulo 4), ficando próxima da média da OCDE e quase duas vezes mais alta do que a média do restante da América Latina.

*Aumentando a solidez por meio de uma melhor administração da dívida*

A despeito do avanço do ajuste fiscal, o elevado endividamento público permanece como uma fonte de vulnerabilidade que as autoridades têm enfrentado. Um grande avanço foi obtido no fortalecimento do arcabouço institucional para a administração da dívida pública, incluindo o lançamento de planos anuais de financiamento da dívida (veja abaixo) e medidas para aumentar a liquidez nos mercados secundários e para esclarecer o papel do Banco Central do Brasil (BCB) e do Tesouro na emissão de títulos da dívida pública nos mercados domésticos e externo. Desde 2002, o BCB foi proibido de emitir títulos no mercado doméstico, implementando a política monetária com títulos do Tesouro da sua carteira. Em ocasiões de tensão fiscal, o Tesouro procurou reduzir o risco de rolagem da dívida emitindo títulos de curto prazo, o que provocou uma redução da maturidade média da dívida mobiliária (Figura 1.3). Em resposta à crescente demanda por proteção cambial, como na eleição presidencial de 2002, também foram emitidos títulos indexados ao câmbio e *swaps* cambiais. A aceitação da deterioração dos indicadores da dívida pública em condições de tensão no mercado financeiro, teve por base a avaliação de que os distúrbios do mercado, nessas ocasiões, têm sido técnicos e transitórios. Sob essas condições, a validação dos prêmios de risco demandados pelo mercado para rolar a dívida mobiliária exacerbaria, em vez de reduzir, a volatilidade financeira.<sup>3</sup> Quando os custos de rolagem tornaram-se excessivamente altos, o resgate da dívida foi facilitado pelo Tesouro por meio da manutenção de um “colchão” de liquidez. Mas a monetização parcial da dívida que se seguiu aumentou a liquidez no mercado monetário, com a conseqüência adversa de contribuir para a depreciação da moeda.<sup>4</sup> O engugamento dessa liquidez excessiva através de esterilização é difícil em tempos de demanda limitada por títulos do governo. Apesar disso, após esses episódios, a

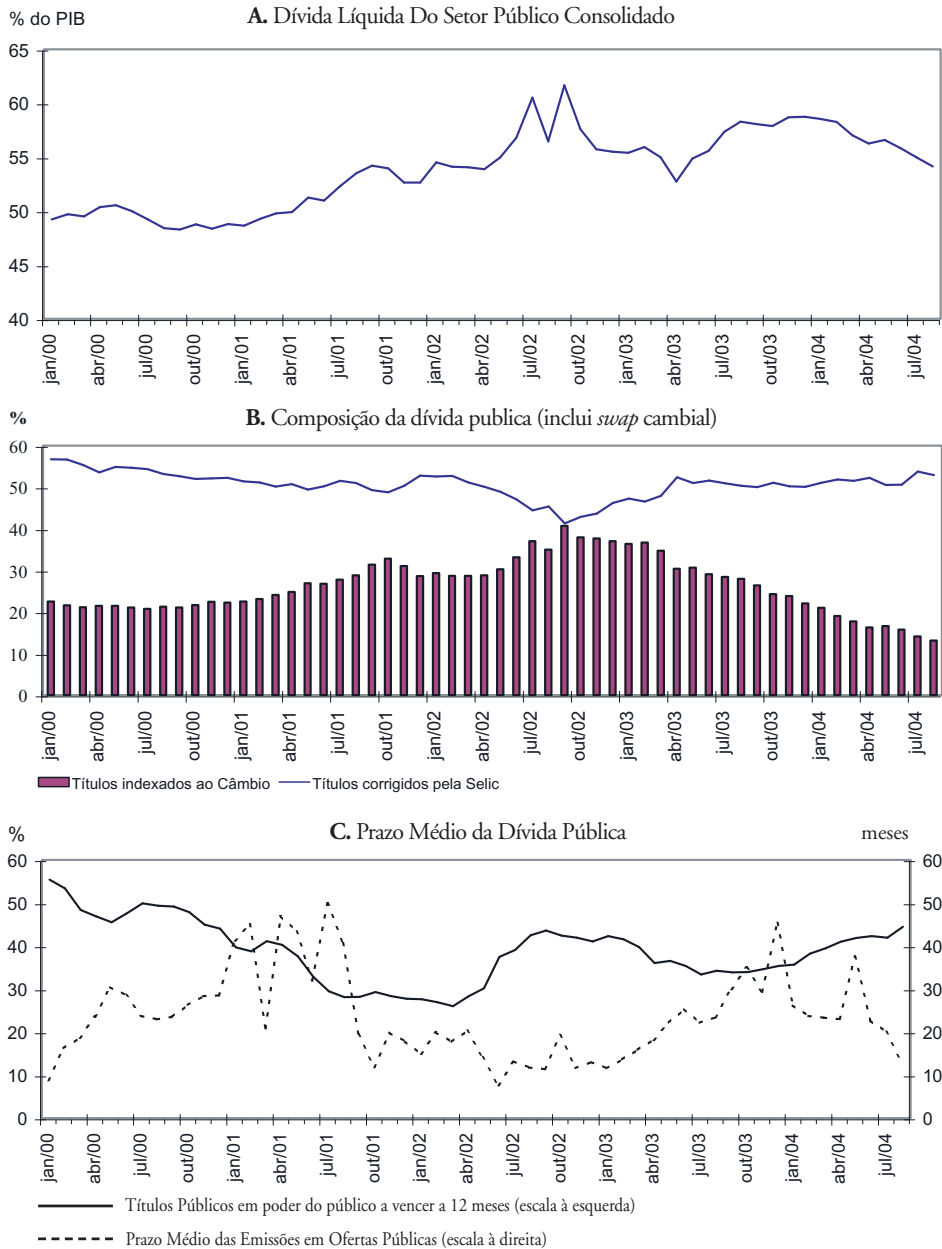
deterioração dos indicadores da dívida pública foi revertida rapidamente, quando as condições do mercado melhoraram. Prospectivamente, uma importante consideração em termos de política é que a provisão de cobertura cambial pelo governo em situações de dificuldade financeira pode desestimular o setor privado – especialmente, empresas com ativos e receitas cambiais significativos, por exemplo, grandes empresas exportadoras – a ser mais ativo nesse mercado.

Quando as condições financeiras são favoráveis, a administração da dívida pública tem procurado aumentar a maturidade da dívida, substituindo títulos corrigidos pela taxa Selic por títulos pré-fixados e reduzindo a exposição cambial. Com respeito à dívida pública externa, os principais objetivos têm sido a consolidação da estrutura a prazo das taxas de juros em mercados estratégicos com *benchmarks* líquidos (dólar americano, euro e ien) e a ampliação da base de investidores em títulos brasileiros. A dívida reestruturada foi gradualmente resgatada e títulos de longo prazo nas principais moedas foram emitidos para facilitar o acesso dos tomadores de empréstimos brasileiros aos mercados estrangeiros, dadas as limitações aos empréstimos a longo prazo no mercado doméstico, conforme discutido no Capítulo 2. A comunicação com o mercado também melhorou com o lançamento, desde 2001, do Plano Anual de Financiamento da dívida (PAF), no qual os principais objetivos para a administração da dívida estão declarados e as metas indicativas para o estoque total da dívida e a sua composição, entre outros indicadores financeiros, estão estabelecidos. Apesar desses avanços, os choques adversos dos últimos anos afetaram o câmbio e as taxas de juros reais, aumentando a preocupação com relação à dinâmica da dívida pública, especialmente em um ambiente de baixo crescimento.

#### *Aumentando a qualidade do ajuste fiscal*

Prospectivamente, o Brasil precisa continuar a obter superávits primários vultosos nos próximos anos para mitigar as preocupações com relação à dinâmica da dívida pública (Figura 1.4). Apesar do progresso alcançado no ajuste fiscal nos últimos anos, a proporção ainda alta, embora esteja caindo, de títulos indexados ao câmbio e com taxas flutuantes na dívida pública torna a dinâmica da dívida extremamente sensível a mudanças na política monetária e a flutuações da taxa de câmbio. Portanto, embora a preocupação central da política fiscal esteja em assegu-

Figura 1.3. Dívida Pública



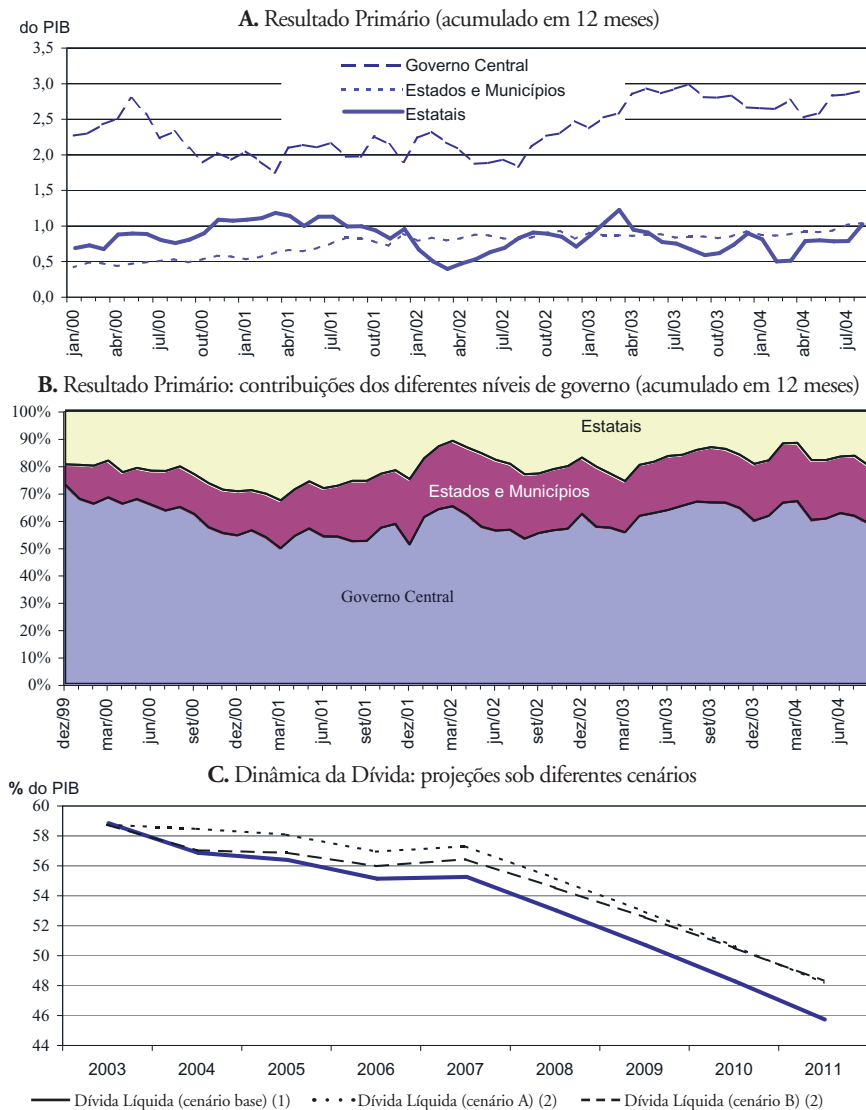
rar o cumprimento de superávits primários, são necessários esforços para melhorar a qualidade e a sustentabilidade a longo prazo da consolidação fiscal. Além disso, é importante fazer políticas públicas voltadas para a expansão do PIB, com ênfase crescente ao re-equilíbrio entre impostos e programas de desembolso, para incentivar o desenvolvimento do setor privado. Tendo em vista este histórico, o desafio dessa política tem dois aspectos.

*Primeiro*, uma redução das despesas correntes (por exemplo, salários, aposentadorias e o consumo do governo) criaria condições para a redução da carga tributária a longo prazo, uma vez que as condições fiscais tenham melhorado e o ajuste fiscal tenha provocado uma queda considerável no nível de endividamento. Uma redução da carga tributária poderia auxiliar a expansão do setor privado e reduzir a informalidade. Além disso, um ajuste fiscal contínuo e a necessidade de responder rapidamente a uma série de choques adversos exigem maior flexibilidade orçamentária. A redução da rigidez dos gastos públicos, ao mesmo tempo que evita a interrupção na prestação de serviços caso haja queda na receita, é um desafio importante para a política fiscal nos próximos anos. A esse propósito, a opção de revogar a emenda constitucional que estabelece o piso para os gastos federais com saúde poderia ser considerada, ao mesmo tempo em que sejam mantidas as exigências de gastos mínimos com ensino fundamental para estados e municípios. A possibilidade de ampliar as exigências de um gasto mínimo para o ensino médio, no orçamento atual, seria bem-vinda e está atualmente sendo discutida (ver item “O desafio Social”). Medidas como a DRU (Desvinculação de Receitas da União) também são bem-vindas, mas de natureza temporária. Mais importante, os méritos em manter a vinculação de receitas devem ser avaliados considerando o impacto que esses recursos orçamentários podem ter sobre os resultados das políticas, particularmente na área social.

*Segundo*, os gastos públicos poderiam ser mais focados na população de baixa renda, considerando os já elevados níveis de gastos com programas sociais, incluindo aposentadorias, e um orçamento enxuto. A maioria dos gastos sociais no Brasil é com programas cujo acesso é universal, como educação e saúde, ou de natureza contributiva, como as aposentadorias. Programas com transferência focalizada de renda, que são mais bem direcionados para a população de menor poder aquisitivo, respondem por



Figura 1.4. Política Fiscal nos Diferentes Níveis de Governo e Dinâmica da Dívida



1. O cenário base considera as projeções de mercado (julho de 2004) dos principais parâmetros para 2004-05. No médio prazo, a taxa de inflação, a taxa de juro e o câmbio são considerados constantes. A inflação em 4,0% a.a., os juros reais em 7,5% a.a. e o câmbio real a valores de 2005. Além disso, considera-se um crescimento do PIB de 3,5% a.a.
  2. Considera uma depreciação constante de 10% da taxa de câmbio em 2004, ante o cenário base. Todos os outros parâmetros são iguais aos do cenário base.
  3. Considera um crescimento do PIB de 3% a.a. de 2004 a 2011. Todos os outros parâmetros são iguais aos do cenário base.
- Fonte: BCB.

uma parcela pequena do orçamento social. Mas mesmo os gastos de caráter universal podem se tornar mais focados na população de baixa renda. A mudança dos recursos do orçamento da saúde para cuidados preventivos e de saneamento, por exemplo, que beneficiam mais a população carente é um exemplo desse caso, conforme evidenciado pela experiência bem-sucedida do Brasil com programas de ação comunitária. A redução das disparidades regionais na prestação de serviços, como é o caso do FUNDEF na educação, é um exemplo de política pública focada na população de menor poder aquisitivo, conforme discutido no item “O desafio Social”. O deslocamento dos gastos públicos do ensino superior para o ensino fundamental e médio é um outro exemplo.

#### *Ajustando o orçamento para as PPPs*

A racionalização dos gastos públicos correntes fortalecerá os mecanismos de realocação de recursos orçamentários para investimentos públicos eficientes, especialmente em infra-estrutura. Mas o setor privado também tem um papel a desempenhar nas parcerias público-privadas (PPPs), conforme discutido no item “O desafio do ambiente de investimentos”. O principal desafio nesta área é alcançar um equilíbrio adequado de riscos a serem compartilhados entre o governo e o setor privado e ao mesmo tempo oferecer garantias ao parceiro privado que os compromissos de longo prazo serão honrados pelo governo. A consistência entre os objetivos orçamentários de longo e curto prazo também deve ser preservada devido à longa duração dos contratos das PPPs. Os esforços contínuos do Brasil para reconhecer passivos ocultos (esqueletos fiscais), associados ao sistema de empréstimos habitacionais, devem ser ressaltados e, a esse respeito, a criação de passivos contingentes ligados aos projetos de PPP deve ser evitada.<sup>5</sup>

Para esse propósito, o permanente cumprimento dos padrões de transparência e das exigências de relatório de dados fiscais estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para todos os níveis do governo é crucial. No entanto, é preciso padronizar as exigências para a prestação de contas das operações das PPPs nas contas fiscais e para a avaliação dos “riscos fiscais” potencialmente associados. Em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada nível do governo contém um anexo sobre metas fiscais que

dá informações detalhadas sobre gastos e receitas, com projeções para esses agregados orçamentários para os 3 anos seguintes ao da execução do orçamento.<sup>6</sup> Para implementar as PPPs, o governo precisará estimar o impacto orçamentário dessas operações para toda a duração do contrato. Embora o anexo de metas fiscais possa se tornar o principal veículo para a disseminação de informações sobre as PPPs nos documentos orçamentários, os relatórios exigidos pelos Tribunais de Contas muitas vezes diferem entre os vários níveis do governo, exigindo esforços renovados para a padronização.<sup>7</sup> Para mitigar esse problema, os projetos de lei prevêem um papel de liderança para o Tesouro na padronização das exigências de prestação de contas e dos relatórios exigidos. É de particular importância nesse caso, a vigilância sobre a prestação de contas de projetos envolvendo PPPs. Isso porque os débitos criados por essas parcerias podem ser erroneamente classificados como “despesas correntes” sendo um meio de contornar o limite de endividamento determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A opção de introduzir um teto para as despesas do governo relacionadas aos projetos de PPPs, possivelmente definido como uma parte da receita corrente líquida, como os limites para o serviço da dívida estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, também está sendo considerada.

#### *Avançando na agenda da reforma da seguridade social*

Um progresso considerável foi alcançado na reforma do sistema de seguridade social para trabalhadores do setor privado. Mas, a despeito de sua população ser mais jovem, o Brasil já tem o mesmo nível de despesas públicas com aposentadorias (para trabalhadores dos setores público e privado) em relação ao PIB que os países com populações bem mais velhas (Figura 1.5).<sup>8</sup> Isso impõe custos à sociedade. Por exemplo, as contribuições dos empregadores para a seguridade social são altas, aumentando os custos da mão-de-obra e incentivando a informalidade. Com menos da metade da força de trabalho detentora de um contrato formal de trabalho, o sistema de seguridade social brasileiro não é apenas caro, mas também falha na proteção dos trabalhadores contra o risco de desemprego. O mercado de trabalho informal, onde os trabalhadores estão tipicamente sujei-

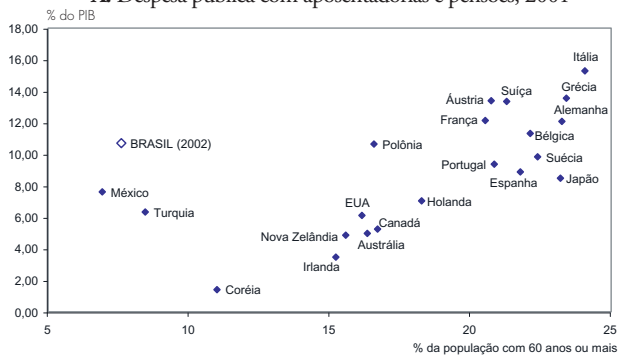
tos a salários mais baixos, menor proteção da rede de seguridade social e maior precariedade do emprego, também levanta preocupações com a igualdade, conforme discutido no Capítulo 4 (Anexo 4.1).

Apesar das melhorias, conforme discutido no Estudo Econômico do Brasil feito pela OCDE em 2001, as reformas na seguridade social não eliminaram as pressões de longo prazo sobre o orçamento. Tendo por base um cenário em que o PIB cresce a 3,5% ao ano e o valor real dos benefícios de aposentadorias é mantido constante, estima-se que o déficit do regime de seguridade social para os trabalhadores do setor privado (RGPS) chegaria a 3,5% do PIB até 2050, quase duas vezes o nível atual. Naturalmente, essas estimativas são sensíveis a variações no crescimento real do PIB e ao valor real dos benefícios das aposentadorias. Para ilustrar o caso, se a economia crescesse 4% por ano no horizonte da projeção, o déficit do RGPS permaneceria mais ou menos no nível atual, de cerca de 2% do PIB até 2050. Se, alternativamente, o valor das aposentadorias fosse ajustado de acordo com o crescimento do PIB, em vez de ser mantido constante em termos reais, incorporando os ganhos de produtividade e, por conseguinte, aumentos de ganho real, o déficit do RGPS chegaria a 7,5% do PIB até 2050 (com o PIB aumentando em 3,5% por ano).

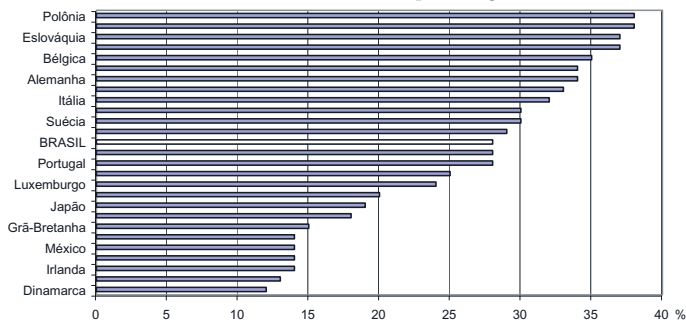
Nesse cenário, um desafio importante consiste em reduzir as pressões orçamentárias do regime de seguridade social para os trabalhadores do setor privado. A introdução de uma idade mínima para aposentadoria – de preferência igual para homens e mulheres – deve ser considerada na reforma futura porque a idade média para aposentadoria permanece baixa.<sup>9</sup> A ligação entre a aposentadoria mínima e o salário mínimo é um outro aspecto relevante. O poder de compra da aposentadoria mínima deveria ser preservado através de algum tipo de mecanismo de indexação, de preferência usando um índice de preços que melhor reflita a cesta de consumo do aposentado padrão.<sup>10</sup> No entanto, a equivalência atual entre a aposentadoria mínima e o salário mínimo torna o balanço fiscal geral do sistema de seguridade social muito sensível à política do salário mínimo. A equivalência também transfere os ganhos de produtividade conquistados pela população que trabalha para a população aposentada. Além disso, as exceções e as baixas taxas de contribuição de que gozam trabalhadores de vários setores (educação, saúde, instituições de assistência social e clubes esportivos, entre outros) poderiam ser abolidas. O período de contribuições exigido para a aposentadoria por idade pagas a

Figura 1.5. Indicadores de Seguridade Social

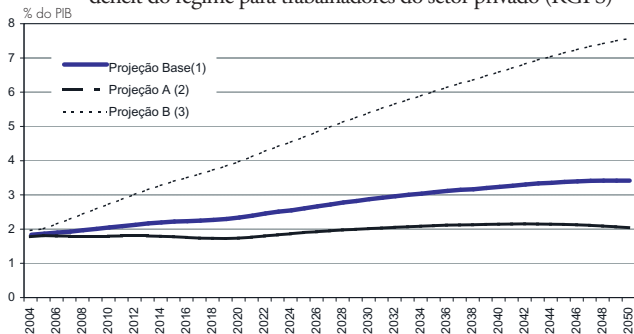
A. Despesa pública com aposentadorias e pensões, 2001



B. Taxas efetivas de contribuição para a seguridade social



C. Projeções da seguridade social e projeções sob diferentes cenários: déficit do regime para trabalhadores do setor privado (RGPS)



1. Considera um crescimento do PIB de 3,5% ao ano em termos reais e a indexação das aposentadorias à inflação.
2. Considera uma crescimento do PIB de 4% ao ano em termos reais e a indexação das aposentadorias à inflação.
3. Considera um crescimento do PIB de 3,5% ao ano em termos reais e a indexação das aposentadorias à inflação e ao crescimento da produtividade (1,6% ao ano).

Fonte: Base de dados da OCDE para Desembolsos Sociais, 2004; e Ministério da Previdência.

trabalhadores urbanos acima de 65 anos (60 para mulheres) poderia ser maior do que o seu atual nível de 15 anos. Por fim, uma maior redução da idade para a aquisição do direito de participar do programa federal de apoio à renda do idoso (LOAS) deve ser evitada. A idade foi reduzida de 67 anos para 65 anos em 2003, o que desincentiva a inscrição no RGPS.<sup>11</sup> Esta tendência também contraria as práticas de reforma previdenciária em todo o mundo.

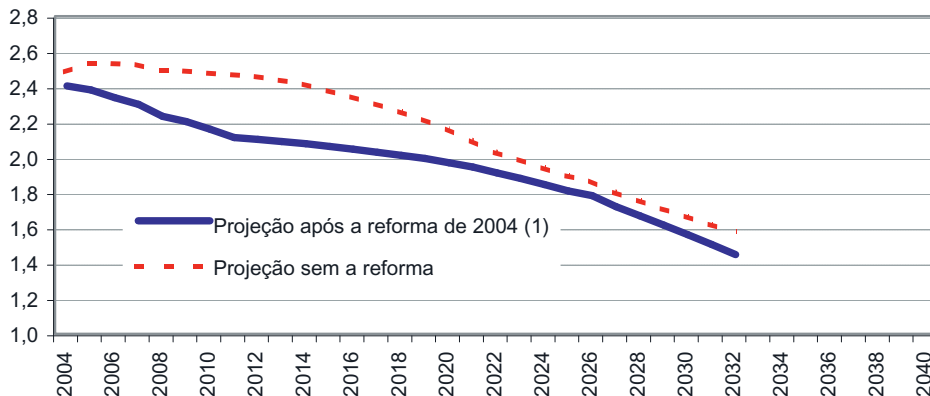
A reforma do regime de seguridade social para servidores públicos – descrita em detalhes no Anexo 1.2 – está sendo realizada. O impacto da reforma sobre o balanço atuarial do regime será modesto. Devido ao seu foco sobre os direitos dos ingressantes no funcionalismo público (Figura 1.6), o ponto-chave da reforma é a taxação do salário dos servidores públicos aposentados, junto com a criação de fundos de pensão complementar para os novos servidores. A economia acumulada para o orçamento nos próximos 30 anos está estimada em 6% do PIB. O cenário base do governo considera que as aposentadorias e os ganhos sejam indexados à inflação a longo prazo. Como alternativa, se as aposentadorias aumentarem de acordo com o crescimento do PIB, o déficit do regime para servidores públicos federais pode chegar a 4% do PIB até 2032, contra cerca de 1,5% do PIB se o valor real das aposentadorias for mantido constante ao longo do tempo.

Mesmo com as reformas, os desafios permanecem para o regime de seguridade social dos servidores públicos. A criação de fundos de pensão complementar para servidores públicos é coerente com os esforços para promover a poupança privada e reduzir as pressões sobre o orçamento, as quais são mais fortes no nível dos governos estaduais e municipais. Mas várias outras questões ainda precisam ser resolvidas. A unificação dos regimes de aposentadoria para servidores públicos federais, estaduais e municipais seria bem-vinda para promover ganhos de escala e aumentar a governança. Também é importante assegurar que esses fundos de pensão complementar estejam sujeitos às mesmas normas prudenciais e regras operacionais que os fundos dos trabalhadores do setor privado estão sujeitos. De acordo com as tendências internacionais, a padronização dos direitos dos regimes dos trabalhadores dos setores privado e público tornaria o sistema de seguridade social em geral mais igualitário e o mercado de trabalho mais flexível (Quadro 1.2).

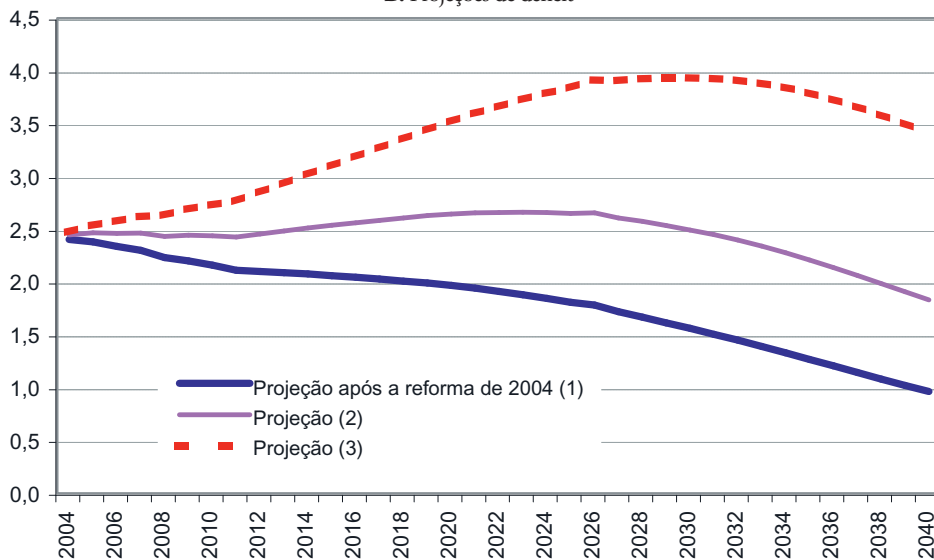
Figura 1.6. Projeções da Seguridade Social: Regime para Trabalhadores do Setor Público

(Em % do PIB)

A. Projeções de déficit com e sem as reformas de 2004



B. Projeções de déficit



1. Considera um crescimento do PIB de 3,5% ao ano em termos reais e a indexação das aposentadorias à inflação.
2. Considera um crescimento do PIB de 3,5% ao ano em termos reais e a indexação das aposentadorias à inflação e ao crescimento da produtividade (1,6% ao ano).
3. Considera um crescimento do PIB de 3,5% ao anos em termos reais e indexação das aposentadorias à inflação e ao crescimento da produtividade (3,5% ao ano).

Fonte: Ministério da Previdência.

## Quadro 1.2. Reformando os regimes de seguridade social dos servidores públicos: a experiência dos países da OCDE

As reformas recentes em vários países da OCDE objetivaram a unificação dos regimes de seguridade social para trabalhadores dos setores privado e público. Em alguns países (Finlândia, Irlanda, Japão, Países Baixos, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido), os servidores públicos contribuem para um regime, do qual eles recebem uma aposentadoria básica, e contribuem para um plano de pensão complementar. Por exemplo, nos Países Baixos, desde 1996, os servidores públicos com 65 anos de idade e 40 anos de contribuição recebem uma aposentadoria básica do regime nacional e contribuem obrigatoriamente para um fundo de pensão complementar de benefícios definidos, que paga aposentadorias equivalentes a 70% do último salário. A Suécia reformou seu sistema de aposentadoria em 1997, unindo os regimes para trabalhadores dos setores público e privado e estabelecendo fundos de pensão complementar de benefícios definidos, para os quais os trabalhadores contribuem obrigatoriamente. Os benefícios pagos por esses fundos são de no máximo 65% da média salarial dos últimos 5 anos de trabalho, a idade para aposentadoria é de 65 anos e são necessários 30 anos de contribuição.

Em vários países, existe um regime separado para servidores públicos, mas os direitos foram padronizados em relação ao regime dos trabalhadores do setor privado. Em alguns países (Grécia, Itália, Espanha, México e Estados Unidos), as aposentadorias foram limitadas e planos de pensão complementar foram criados. Nos Estados Unidos, o regime de benefícios definidos para servidores públicos federais foi reformado em 1982, com novos servidores ingressando no regime geral. Além disso, foi criado um plano de benefícios definidos que paga um benefício de aposentadoria de até 30% da média salarial dos últimos 3 anos, sendo a idade para aposentadoria 57 anos. Um plano de contribuições definidas também foi estabelecido e aos servidores públicos que estavam em serviço ativo à época da reforma foi oferecida a opção de mudar para o novo regime. Como a taxa de aceitação foi baixa, menos de 3%, os dois sistemas coexistem até hoje, cada um com aproximadamente metade da força de trabalho em atividade no governo federal.

Em outros países, as reformas ficaram atrasadas, mas estão em andamento. Regimes separados para servidores públicos ainda existem na Áustria, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Luxemburgo, Portugal e Turquia e os direitos ainda diferem entre trabalhadores dos setores público e privado. Na Alemanha, os benefícios de aposentadoria normalmente são pagos após 65 anos de idade e são equivalentes a até 75% da média salarial dos últimos dois anos de serviço, se o servidor público tiver trabalhado pelo menos 40 anos. As mudanças ocorridas desde 1998 focaram o corte de direitos aos beneficiários. As reformas recentes na França aumentaram o tempo mínimo de contribuição de 37,5 anos para 40 anos e mudaram a fórmula dos benefícios de 75% da média salarial dos últimos 5 anos para 75% da média salarial dos últimos 25 anos. Essas mudanças, que unificaram as regras para os trabalhadores dos setores público e privado, serão implementadas gradualmente até 2008 e a idade mínima para aposentadoria será aumentada de 60 para 62 anos.



### *Política monetária*

#### *Construindo a credibilidade das metas de inflação*

O estabelecimento de metas de inflação – implementadas em meados de 1999 após a flutuação do Real – é particularmente desafiador em mercados emergentes. Embora a adoção de metas de inflação tanto em países emergentes quanto em países desenvolvidos tenha sido associada a uma queda na inflação com relação ao período anterior ao estabelecimento das metas, existe ampla evidência empírica de que a inflação nos mercados emergentes está mais passível de se desviar das metas centrais e romper os limites superiores estabelecidos em torno da meta central.<sup>12</sup> Isso se deve em geral a uma fraqueza institucional e, também, aos efeitos da volatilidade macroeconômica (mais alta em mercados emergentes do que em economias mais desenvolvidas), muitas vezes resultante de uma vulnerabilidade a choques externos (Figura 1.7).

As metas deixaram de ser cumpridas três vezes num período de cinco anos em que foram adotadas no Brasil (Tabela 1.2).<sup>13</sup> Choques adversos de oferta, tanto domésticos quanto externos, foram os principais culpados. O descumprimento das metas em 2001 e 2002 pode ser atribuído predominantemente aos choques cambiais que a economia enfrentou nesse período. Embora tenha havido um repasse relativamente pequeno da depreciação do câmbio para os preços, devido às fracas condições econômicas que prevaleceram naqueles anos. O BCB estima que o repasse da depreciação do câmbio para os preços foi baixo, cerca de 15% acumulados ao longo de um ano após a depreciação. Isso é mais do que o estimado para os países do G7, cerca de 5%, mas significativamente abaixo do estimado para outros mercados emergentes.<sup>14</sup> Em 2003, a meta novamente não foi cumprida, essencialmente devido à inércia inflacionária herdada de 2002 após a deterioração das expectativas de mercado, em função da eleição presidencial em outubro.

Mas, apesar dos sucessivos descumprimentos das metas, o sistema de metas de inflação parece estar ganhando credibilidade; não perdendo. A convergência das expectativas de inflação para as metas estabelecidas para 2004-05, de uma forma relativamente rápida, após a escalada inflacionária do fim de 2002 e início de 2003, é um

exemplo (Figura 1.8). Isso pode ser atribuído ao reconhecimento, entre os agentes do mercado, de que os descumprimentos das metas deveram-se a choques adversos na oferta e que a política monetária foi direcionada para eliminar os efeitos secundários desses choques e, ao mesmo tempo, acomodar as pressões inflacionárias iniciais e preservar o realinhamento inicial dos preços relativos. Esses efeitos foram considerados no ajuste das metas de inflação em 2003 e em 2004, quando ficou claro que as metas originais só seriam atingidas à custa de uma queda significativa do produto (Quadro 1.3). Houve claramente um custo inicial para a credibilidade devido ao descumprimento das metas em 2001 e nos anos seguintes, entretanto isso parece ter sido compensado pelo ganho obtido pela condução transparente da política monetária.

Como a sua resposta às pressões inflacionárias foi prospectiva, o BCB pode também ter contribuído para reduzir a inércia inflacionária após a introdução do sistema de metas de inflação.<sup>15</sup> A inércia tende a ser alta durante o processo de redução da inflação, mas evidências empíricas sugerem que o impacto da inflação passada sobre a atual enfraqueceu ao longo do tempo.<sup>16</sup> A inércia inflacionária aumentou significativamente no final de 2002 e início de 2003, após o choque de confiança ocorrido em 2002 associado ao calendário eleitoral, mas depois diminuiu. O fato da inflação aparentemente ter se tornado menos persistente oferece evidência adicional, embora não inequívoca, a favor de que a credibilidade no regime de metas de inflação foi fortalecida com o tempo. As expectativas de inflação também se tornaram menos voláteis, o que pode ser interpretado como evidência adicional de que a credibilidade no regime de fato aumentou.

A melhora na divulgação de informações e na transparência – um pré-requisito para o sucesso do sistema de metas de inflação – colaboraram para o fortalecimento da credibilidade do sistema de metas de inflação. Na presença de choques adversos de oferta, a comunicação estressou a avaliação do BCB com relação à natureza e persistência de um choque, seus primeiros impactos esperados sobre os preços e o custo em termos de PIB de distintas trajetórias de redução da inflação, considerando diferentes políticas corretivas. Embora o sistema de metas de inflação tenha como meta a inflação do final do ano, os relatórios destacaram a trajetória analisada da inflação além do período de referência, aumentando

assim o horizonte no qual as expectativas podem ser ancoradas. A divulgação tempestiva das minutas da reunião do COPOM também contribuiu para fortalecer a comunicação e a transparência, bem como a publicação dos Relatórios de Inflação trimestrais, trazendo informações detalhadas sobre os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de inflação. Por fim, caso as metas sejam descumpridas, a exigência de que o presidente do BCB publique uma carta aberta ao Ministro da Fazenda explicando as razões para o desvio da meta oficial, assim como as medidas corretivas tomadas e a trajetória projetada para a redução da inflação, é considerada fator auxiliar no aumento da responsabilização e da credibilidade no sistema de metas.

Tabela 1.2. Metas de Inflação e Inflação Observada, 1999-2006

(Em porcentagem)

	Ano corrente			Inflação efetiva (IPCA)
	Limite Inferior	Meta central	Limite Superior	
1999	6,0	8,0	10,0	8,9
2000	4,0	6,0	8,0	6,0
2001	2,0	4,0	6,0	7,7
2002	1,0	3,5	6,0	12,5
2003 <sup>a</sup>	...	8,5	...	9,3
2004 <sup>b</sup>	3,0	5,5	8,0	...
2005	2,0	4,5	7,0	...
2006	2,5	4,5	6,5	...

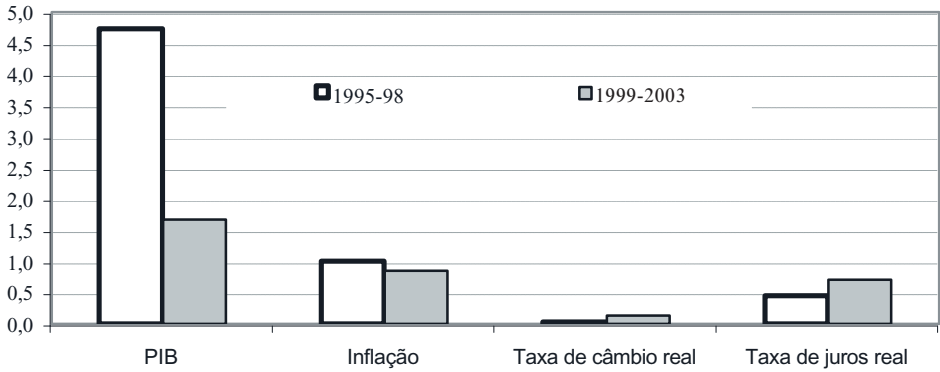
a. Refere-se à meta ajustada estabelecida em Janeiro de 2003. A meta de 2003 foi estabelecida em 3,25% em 2001 com intervalos de confiança a +/- 2 pontos percentuais e então aumentada para 4% em 2002 com intervalos de confiança a +/- 2,5 pontos percentuais.

b. A meta para 2004 foi estabelecida em 2002 a 3,75% com intervalos de confiança a +/- 2,5 pontos percentuais.

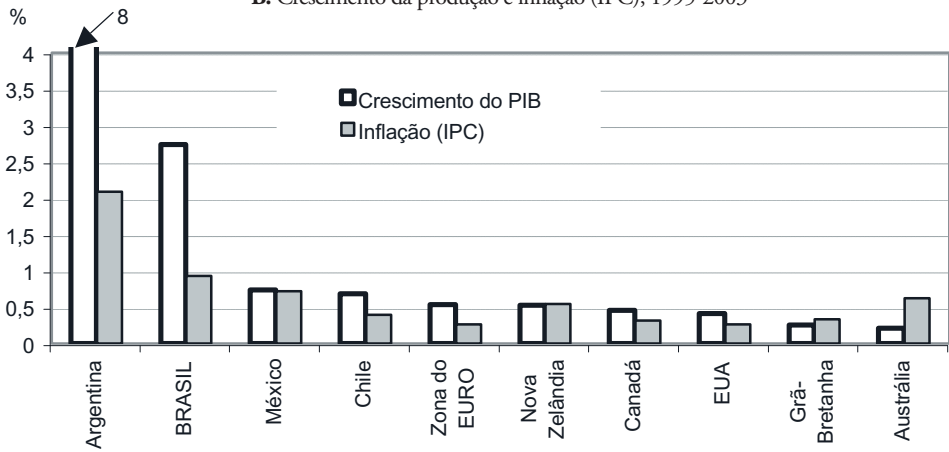
Fonte: Banco Central do Brasil.

Figura 1.7. Volatilidade Macroeconômica<sup>1</sup>

A. Brasil



B. Crescimento da produção e inflação (IPC), 1995-2003



1. A volatilidade é medida pelo coeficiente de variação.

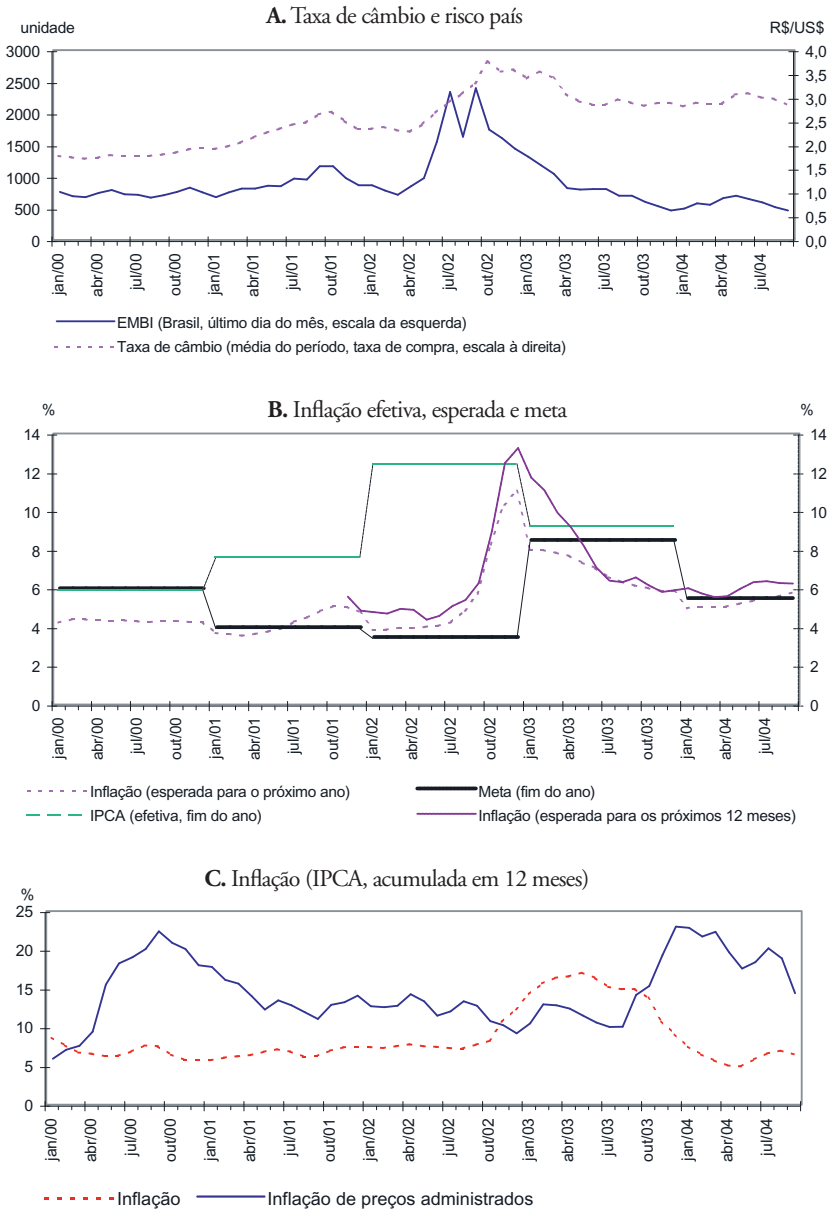
Fonte: *International Financial Statistics*, FMI; IPEA; e banco de dados do *Economic Outlook 75* da OCDE.

*Lidando com o câmbio e a volatilidade do preço das commodities*

Um objetivo secundário das metas de inflação é mitigar a volatilidade do câmbio, que tem sido particularmente aguda no Brasil desde 1999, embora não almeje um nível específico para a taxa. Isso não é incomum para bancos centrais de mercados emergentes que adotam um sistema de metas de inflação, uma vez que o repasse das variações cambiais para os preços é tipicamente mais alto do que nas economias mais desenvolvidas. Países em desenvolvimento, ao contrário de países industrializados, também tendem a ter disparidades maiores entre ativos e passivos cambiais nos setores empresarial, bancário e público, ficando mais vulneráveis a paradas repentinas nos fluxos de capital e, portanto, a deslocamentos no balanço patrimonial. Em vista desse cenário, o BCB interveio periodicamente no mercado de câmbio à vista, através de vários instrumentos e, o mesmo tempo, assegurou aos participantes do mercado que não pretendia fixar nenhum nível para o câmbio. Por meio de declarações, o BCB esclareceu que a intervenção no mercado à vista tinha por objetivo repor as reservas em períodos com condições favoráveis de mercado e assegurar a liquidez no mercado de câmbio. Com isso, o BCB parece ter conseguido dissipar as preocupações do mercado quanto à existência de uma meta cambial no início de 2004. A intervenção no mercado cambial em 2001, em resposta a pressões por liquidez, também foi realizada de acordo com um plano previamente anunciado e seguida pela divulgação de informações sobre valores de intervenção e datas.<sup>17</sup>

A elevação no preço das *commodities* trouxe desafios adicionais mais recentemente. O preço das matérias-primas, incluindo petróleo, aumentou vertiginosamente em 2004, pressionando os preços do atacado. Com a recuperação da demanda doméstica durante o ano, os preços do varejo foram afetados pela alta na inflação no atacado. Atreladas aos preços de atacado através de arranjos contratuais, as tarifas das empresas de serviços públicos e outros preços administrados, possivelmente exercerão uma pressão de alta sobre os preços no varejo, criando dificuldade para o alcance das metas de inflação para o restante de 2004 e 2005. Em resposta a esse problema, o BCB anunciou em setembro de 2004 que perseguiria uma meta de inflação de 5,1% em 2005, ante a meta oficial de 4,5% (+/- 2,5 pontos percentuais), para acomodar dois terços da inércia a ser herdada de 2004, estimada a 0,9%, conforme discutido no Quadro 1.3.

Figura 1.8. Indicadores de Inflação



Fonte: Banco Central do Brasil.

### Quadro 1.3. Ajustando as metas de inflação em 2003 e 2004<sup>1</sup>

O mecanismo para ajuste das metas de inflação para 2003 e 2004 levou em conta os efeitos primários de um choque de oferta sobre os preços administrados e os preços livres. Os preços administrados respondem por aproximadamente 30% do índice de preços ao consumidor (IPCA); alguns (energia elétrica, seguro de saúde privado e telecomunicações) são indexados à inflação passada em decorrência de contratos. Os choques de oferta foram medidos como sendo a diferença entre a inflação dos preços administrados e a inflação dos preços livres. Como somente os efeitos primários do realinhamento de preços relativos devem ser acomodados, o cálculo da inflação dos preços administrados é um elemento vital no ajuste das metas. Até que ponto a inércia inflacionária deve ser acomodada é uma opção aberta à autoridade monetária.

A meta de inflação para 2003 foi ajustada da seguinte forma (Quadro Tabela 1.1):

- *Acomodando os efeitos iniciais.* A meta de inflação estabelecida em 2002 pelo Conselho Monetário Nacional para 2003 foi de 4% (+/- 2,5 pontos percentuais). A contribuição da inflação de preços administrados, que deveria ser acomodada, foi calculada em 1,7% e então acrescentada à meta original, o que levou a uma meta ajustada de 5,7%.<sup>2</sup>
- *Lidando com a inércia inflacionária.* O BCB decidiu acomodar dois terços da inércia em preços livres herdada de 2002, calculada em 4,2%. Como resultado disso, a meta para 2003 foi ajustada em mais 2,8%.

A meta ajustada de 8,5% foi proposta pelo BCB em janeiro de 2003, enquanto o CMN manteve a meta original estipulada em 2002. Simulações da perda de produto associada a uma redução mais rápida da inflação sugeriram que o cumprimento do limite superior da meta de inflação original para 2003, a 6,5%, teria resultado numa queda do PIB de 1,6%.<sup>3</sup> A meta para 2004 foi ajustada de forma parecida.

Quadro Tabela 1.1. Brasil: Metas de Inflação Ajustadas, 2003-2004  
Em porcentagem

	2003	2004
Meta original	4,0	3,8
Efeito primário do choque	1,7	1,1
Acomodação da inércia inflacionária	2,8	0,6
Meta ajustada	8,5	5,5
Memorando		
Inércia estimada do ano anterior	4,2	1,1
Preços administrados	1,4	0,4
Preços livres	2,8	0,6

Fonte: Banco Central do Brasil (2003a).

Seguindo um procedimento semelhante para calcular a inércia inflacionária,<sup>4</sup> o BCB anunciou em setembro de 2004 que iria perseguir uma meta de inflação de 5,1% em 2005, ante meta oficial de 4,5% (+/- 2,5 pontos percentuais), para acomodar dois terços da inércia a ser herdada de 2004, estimada em 0,9%.

1. Ver Banco Central do Brasil (2003a, 2004a) e Fraga, Goldfajn e Minella (2003) para maiores informações.
2. O impacto inflacionário primário sobre os preços administrados,  $S$ , foi computado como segue:

$$S = (\pi_{adm} - \pi^*) w_{adm} - I_{adm} - E_{adm} + E_{adm} \pi_{adm} w_{adm} + I_{adm} \pi^*$$

onde  $\pi_{adm}$  e  $\pi^*$  denotam, respectivamente a inflação de preços administrados e a meta de inflação,  $w_{adm}$  denota a participação percentual dos preços administrados no IPCA,  $I_{adm}$  denota os efeitos da inércia inflacionária do ano anterior e  $E_{adm}$  a variação do câmbio.

3. O BCB usa um conjunto de ferramentas de previsão que incluem modelos estruturais e modelos de vetor autoregressivo não-estruturais (VAR) para previsões de curto prazo, medidas de núcleo de inflação, indicadores antecedentes de inflação e pesquisas de expectativas de mercado.
4. Ver Banco Central do Brasil (2004b) para maiores informações.

*Fortalecendo o regime de metas de inflação*

A base para a implementação da política monetária pode ser fortalecida em busca de maior resistência macroeconômica a choques. O principal desafio nessa área consiste em implementar as medidas necessárias para aperfeiçoar o sistema de metas de inflação sem comprometer a credibilidade do regime. A elevação das metas de inflação, em 2003 e 2004, para responder aos primeiros efeitos do choque de 2002 na oferta, parece não ter afetado as expectativas de inflação de forma adversa, conforme observado acima. O atual debate focou em duas opções: aumentar o horizonte de tempo para o cumprimento das metas de inflação para dois anos, em vez de um; e/ou, numa escala mais limitada, perseguir metas para o núcleo da inflação, em vez da inflação.

Poder-se-ia considerar a hipótese de mudar a meta anual para uma de médio prazo, que é a norma nos países da OCDE que adotam meta de inflação. Mas esse argumento é mais forte para os países em que a inflação já é baixa e estável e a defasagem de transmissão da política monetária é mais longa.<sup>18</sup> Neste caso, a tentativa de alcançar a meta de inflação anual pode exigir uma postura monetária mais restritiva, o que pode aumentar a volatilidade no setor real da economia e nos mercados financeiros. Em economias sujeitas a choques, a perda de produto associada a medidas corretivas também poderia ser reduzida pelo aumento do horizonte de tempo para a redução da inflação. Apesar disso, deve-se notar que, para assegurar uma dinâmica favorável da inflação em resposta a choques, é necessária uma ação rápida para dissipar pressões pela indexação de preços – e salários, quando o nível de inflação pós-choque for percebido como alto. Por buscar uma meta de inflação para cada ano, o sistema atual do Brasil tem a vantagem de fortalecer a responsabilização em relação às políticas adotadas, reduzindo o risco de inconsistências no decorrer do tempo. A inconsistência na implementação da política monetária poderia ser mais severa se a redução da inflação fosse buscada num período de tempo mais longo. Nesse caso, o risco de que uma tolerância mais alta da inflação possa ter um efeito negativo em relação ao crescimento de longo prazo – uma consideração embasada em evidências empíricas – não deve ser subestimado.

Embora vários países da área da OCDE que implementaram o sistema de metas de inflação tenham recentemente optado ter como meta o núcleo da inflação em vez da inflação cheia, essa opção não é livre de riscos para o Brasil na conjuntura atual. É



importante considerar que a credibilidade do sistema de metas de inflação pode ser afetada porque a escolha de uma certa medida de núcleo de inflação é essencialmente arbitrária.<sup>19</sup> Mais importante, a combinação da volatilidade do câmbio com as flutuações nos preços das *commodities* muitas vezes resulta em uma disparidade no comportamento dos preços do atacado e do varejo, conforme observado acima, e entre os preços livres e os administrados. Essas disparidades foram particularmente severas em algumas ocasiões em anos anteriores. Sob esse aspecto, o estabelecimento de metas, usando uma medida de núcleo de inflação que exclua os preços administrados, pode resultar em subestimação da inércia inflacionária porque a inflação dos preços administrados tende a ser mais persistente, devido a sua indexação à inflação passada, conforme arranjos contratuais. Isso também é importante porque, como resultado da indexação, o núcleo de inflação<sup>20</sup> pode ser afetado por flutuações em preços que não fazem parte dele. Os preços administrados também respondem por uma porcentagem relativamente alta do índice de preços ao consumidor. Com isso, sua exclusão da medida de inflação a ser adotada na meta faz com que a meta seja menos convincente.

Por fim, a concessão da independência operacional formal ao BCB seria um passo importante para fortalecer o sistema de metas de inflação. Já há a percepção de que o BCB usufrui de autonomia operacional de fato, embora esteja ligado administrativamente ao Ministério da Fazenda. Argumenta-se que a independência legal dissiparia ainda mais as preocupações acerca de interferência política na condução da política monetária. De acordo com a opinião generalizada de que os bancos centrais devem ter autonomia para utilizar os instrumentos de política monetária em vez de estabelecer os objetivos de política monetária, as metas oficiais de inflação devem continuar a ser estabelecidas pelo executivo.<sup>21</sup> A garantia de que os diretores do BCB tenham mandatos de longo prazo e proteção contra demissão arbitrária seriam um importante passo adiante nesse sentido. Em resumo, embora um forte compromisso legal seja importante, o genuíno apoio público e político para a independência operacional tem um papel crucial no fortalecimento da credibilidade no sistema de metas de inflação.

### *Assegurando a sustentabilidade do ajuste externo*

Devido à sua vantagem comparativa em *commodities* cuja demanda internacional tende a crescer relativamente devagar e que está restringida por barreiras comerciais nos

principais mercados consumidores e por preços subsidiados, a participação brasileira no comércio mundial tem diminuído ao longo do tempo. Entretanto, a adoção de um regime de câmbio flexível em 1999 teve um papel importante para reverter a tendência de queda. Uma redução gradual nas restrições comerciais durante a década de 90 também contribuiu para tornar o comércio exterior mais suscetível aos sinais dos preços externos e a mudanças nos preços relativos. A tarifa de importação média baixou de 32,2%, em 1990, para 10,8%, no fim de julho de 2004. A dispersão tarifária também foi reduzida de uma faixa de 0-105%, em 1990, para 0-55%, em 2004. Coerente a essas tendências, o aumento das exportações nos últimos anos reduziu a vulnerabilidade externa através de uma melhora nos indicadores do endividamento externo (Tabela 1.3). Isso enfatiza a necessidade de colocar as opções para aprofundar ainda mais o ajuste externo e assegurar sua sustentabilidade como uma das prioridades da agenda de políticas públicas.

Alguns desafios específicos podem ser enfatizados. *Primeiro*, a proporção do comércio exterior em relação ao PIB, que cresceu cerca de 10 p.p. desde 1995, atingindo cerca de 25% em 2003, ainda está abaixo da média da OCDE de cerca de 60% (cerca de 30% para os países da área de euro exceto o comércio intrazona, e 18% para os Estados Unidos). Pequenas empresas começaram a explorar o setor exportador,<sup>22</sup> mas, apesar da melhora recente, as exportações continuam concentradas entre as grandes empresas. Os 10 maiores exportadores responderam por cerca de um quinto das exportações médias durante os anos de 1999 a 2003. Além disso, a concentração das exportações entre produtos diminuiu em certa medida ao longo do tempo, e a tendência recente mostra uma maior desconcentração dos destinos das vendas externas, refletindo a penetração em novos mercados, particularmente na China (Figura 1.9).<sup>23</sup> Esforços contínuos para reduzir a burocracia aduaneira e aumentar a eficiência nos portos – considerada pelos exportadores como o principal obstáculo ao crescimento das exportações – contribuiriam para impulsionar o desempenho das exportações.<sup>24</sup>

*Segundo*, produtos com baixo valor agregado continuam a responder por uma parcela relativamente grande das exportações. Isso pode ser atribuído, pelo menos em parte, ao fato de que o nível tarifário médio do Brasil ainda é alto em comparação com os países da OCDE (ver Capítulo 3). Apesar de uma redução considerável desde o início dos anos 90, o nível de proteção dado especialmente a alguns setores de manufaturados, incluindo alguns bens intermediários, permanece relativamente alto.<sup>25</sup> Como resultado disso, o

acesso a bens intermediários importados, tecnologicamente mais avançados, pode ficar mais caro para os produtores domésticos, afetando a competitividade nas exportações. A redução da carga tributária sobre as importações de bens de capital que atualmente não são produzidos internamente é um passo na direção certa. Esforços contínuos para aliviar o impacto da taxa sobre o custo do capital para o usuário também seriam bem-vindos, se as finanças públicas assim o permitissem.<sup>26</sup> Entretanto, mais pode ser feito para facilitar o acesso dos exportadores às tecnologias contidas nos bens de capital e insumos intermediários importados. Um elemento controverso da estratégia do governo é o seu foco renovado sobre a política industrial para impulsionar as exportações. Sob esse aspecto, quando se avaliam opções alternativas de políticas, é importante notar que o estabelecimento de um tratamento diferenciado pode não somente provocar a má alocação de recursos, mas também criar incentivos para um comportamento de *rent-seeking*.

A evidência empírica relativa aos produtos brasileiros manufaturados também sugere que as empresas estrangeiras são mais voltadas para a exportação do que suas semelhantes nacionais,<sup>27</sup> o que sugere que o investimento direto estrangeiro (IDE) desempenha um papel importante. Ao permitir a inserção da produção doméstica nas cadeias globais de produção, o IDE pode elevar o valor agregado dos produtos exportados em função do

Tabela 1.3. Indicadores do Endividamento Externo, 1999-2004

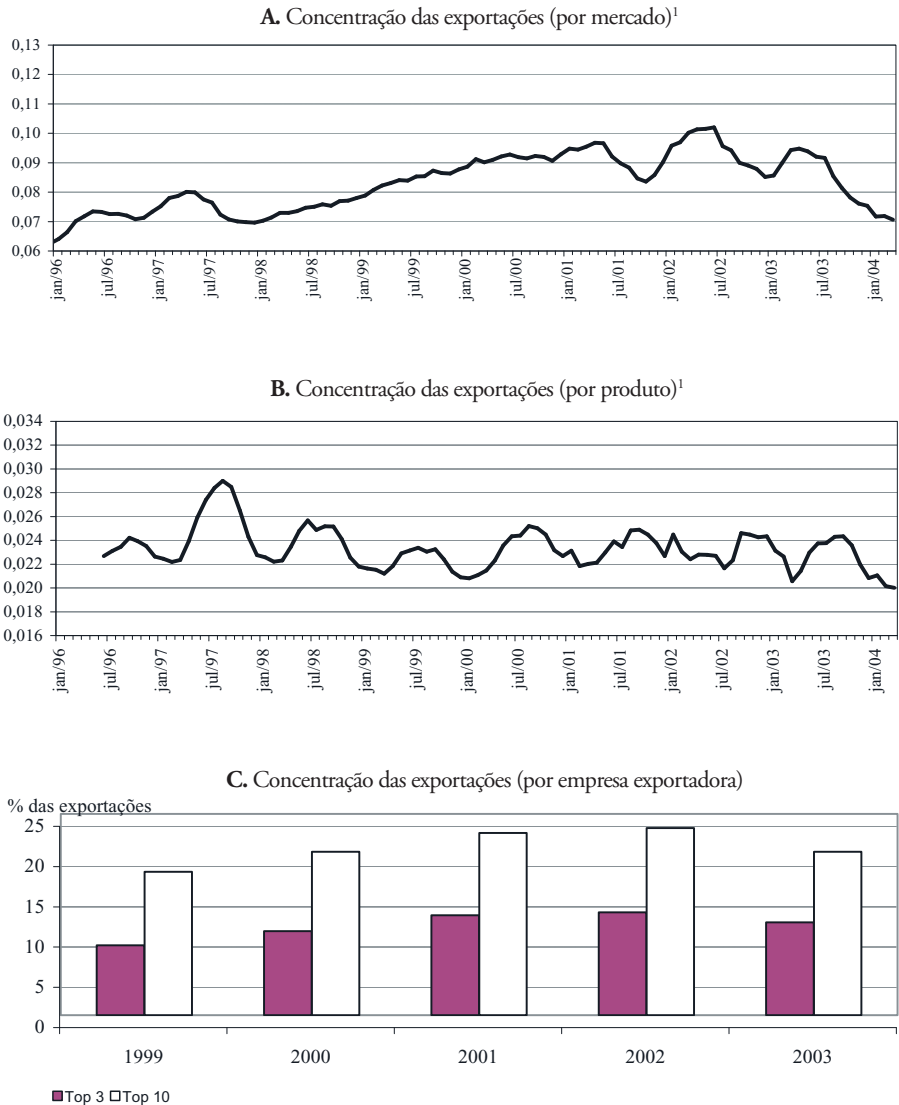
(Em porcentagem)

	Serviço da dívida externa/ exportações	Serviço da dívida externa /PIB	Pagamento de juros/exportações	Dívida externa/PIB	Dívida externa /exportações
1999	145,8	13,0	35,6	42,0	469,9
2000	94,6	8,6	31,0	36,0	393,8
2001	86,9	9,9	30,3	41,2	360,6
2002	83,3	10,9	25,3	45,9	349,1
2003	74,1	11,0	21,0	42,4	294,1
2004 <sup>a</sup>	69,5	11,0	18,6	38,9	246,6

a. Até junho.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Figura 1.9. Indicadores de Comércio Exterior: Concentração das Exportações

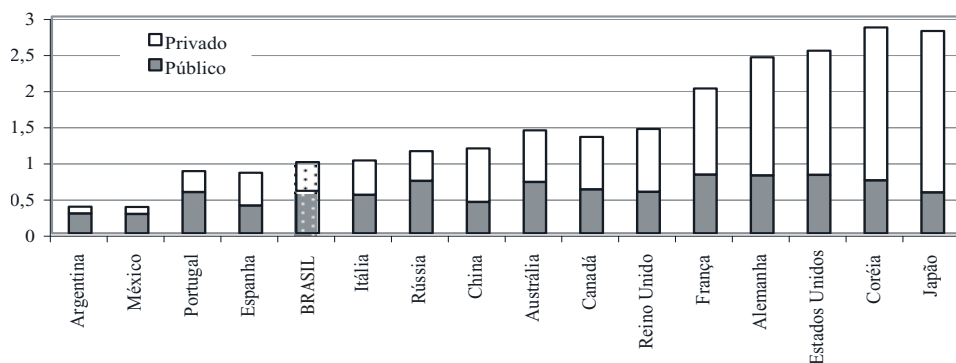


1. Média de movimentação de 6 meses. A concentração é definida como:  $c = \frac{\sum (x_i)^2}{X^2}$  em que X denota as exportações totais e i denota mercados ou produtos de exportação.

Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

aumento da exposição das empresas nacionais à concorrência internacional e através da difusão de novas tecnologias, inclusive aquelas agregadas a insumos intermediários e bens de capital mais modernos. O Brasil já tem um regime de IDE favorável ao investidor, conforme discutido no Anexo 1.3 e no item “O desafio do ambiente de investimentos”. A diversificação desses investimentos em direção ao setor de bens comercializáveis, de maior valor agregado – na segunda metade da década de 90 os investimentos ficaram concentrados nas empresas de serviços públicos, favorecidos pelas privatizações – pode dar um impulso adicional à competitividade nas exportações. É importante notar que o transporte é um dos setores mais restritos para o IDE no Brasil. Esse resultado é comum em países da OCDE, que tendem a ter restrições maiores nesse setor do que o Brasil. Em outros setores sensíveis, como o financeiro, o das telecomunicações e o da energia elétrica, no entanto, o Brasil tem relativamente menos restrições ao IDE que os países da OCDE. Uma consideração a mais é que o Brasil destina uma proporção relativamente pequena da renda nacional para os investimentos em P&D (Figura 1.10).<sup>28</sup> O aumento de gastos com P&D, particularmente aqueles financiados e realizados pelo setor empresarial, poderia contribuir para a atualização tecnológica das exportações brasileiras. Quanto a isso, projetos de lei foram encaminhados ao Congresso oferecendo incentivos e diminuindo a burocracia para a criação de parcerias entre pesquisadores e a indústria.

Figura 1.10. Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento<sup>1</sup>  
(Em % do PIB)



1. Dados de 2001 para o Japão, Coréia, Espanha e Reino Unido; 2000 para Austrália, Brasil e Itália; e 1999 para o México.

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia, IBGE e OCDE, Main Science and Technology Indicators, Novembro de 2003.

# Anexo 1.1

## *Estimando uma função de reação fiscal para o Brasil*

Esta seção visa estimar a extensão em que a condição fiscal, medida pelo balanço orçamentário primário, é afetada pelo endividamento, usando uma função de reação fiscal padrão. A principal hipótese a ser testada é a de que o governo ajusta o nível do superávit primário do orçamento em resposta às mudanças no endividamento de forma a assegurar a sustentabilidade da dívida ao longo do tempo. Tornou-se padrão testar essa hipótese regredindo o superávit primário contra a dívida pública, ambos definidos em porcentagens do PIB, e fazendo o controle de outros determinantes da condição fiscal. Espera-se que um aumento na razão da dívida esteja associado a um aumento no superávit primário. As variáveis-padrão de controle incluem o hiato do produto (para capturar o impacto do ciclo de negócios sobre o orçamento, dependendo do tamanho dos estabilizadores automáticos) e a inflação (para responder pelos choques na receita de senhoriagem).<sup>29</sup>

As variáveis usadas na análise empírica são as que se seguem. O superávit primário é definido como (menos) a necessidade de financiamento de cada nível do governo – setor público consolidado, governo central, estados e municípios, e empresas estatais (todos os níveis do governo) – acumulada durante os 12 meses anteriores, em porcentagem do PIB. O estoque da dívida pública é definido em termos líquidos, em porcentagem do PIB, considerando o final do período de referência. O hiato do produto é definido como o desvio do PIB real em relação à sua tendência calculada pelo filtro de Hodrick-Prescott (HP). A inflação é definida usando o índice IPCA. Dados mensais estão disponíveis para todas as variáveis para o período de janeiro de 1995 a março de 2004 e podem ser obtidos no BCB.<sup>30</sup>

A estimativa da função de reação fiscal sugere que existe uma forte reação positiva do superávit primário consolidado à dívida (Tabela 1.A1.1). No caso do governo central, os superávits primários dos governos regionais e das empresas públicas também são incluídos nas variáveis de controle. Os resultados da regressão sugerem que uma inflação mais baixa está associada a um superávit primário mais alto nos níveis de governo consolidado e central, mas não aos níveis padrões de significância, talvez refletindo os

esforços atuais em direção à redução da inflação e à consolidação fiscal no período. O hiato do produto tem sinal positivo, sugerindo que uma queda cíclica está associada a um resultado primário consolidado menor, embora seu coeficiente não tenha sido estatisticamente significativo.

Para avaliar se a resposta fiscal ao endividamento mudou com o tempo, funções de reação fiscal padrão também foram estimadas para sub-amostras de 30 meses dentro do mesmo período amostral, começando com o período de janeiro de 1995 a julho de 1997 (Figura 1.A1.1). Os resultados sugerem que a postura fiscal tornou-se mais ativa frente ao nível de endividamento do setor público consolidado, particularmente após a flutuação do Real em janeiro de 1999. Mas a reação parece ter se

**Tabela 1.A1.1. Brasil: Funções de Reação Fiscal<sup>a</sup>**  
(Variável Dependente: Superávit primário em porcentagem do PIB)

	Setor público consolidado	Governo Central
Superávit primário (defasado)	0,90*** (0,018)	0,89*** (0,043)
Relação dívida/PIB (defasada)	0,03*** (0,006)	0,02*** (0,005)
Hiato do produto (defasado)	0,02 (0,010)	0,04 (0,008)
Inflação (defasada)	-0,04 (0,003)	-0,02 (0,002)
Superávit primário (governos regionais) <sup>b</sup>		0,01 (0,128)
Superávit primário (estatais) <sup>b</sup>		0,01 (0,104)
Intercepto	-0,71*** (0,146)	-0,12*** (0,170)
R <sup>2</sup> ajustado	0,98	0,96

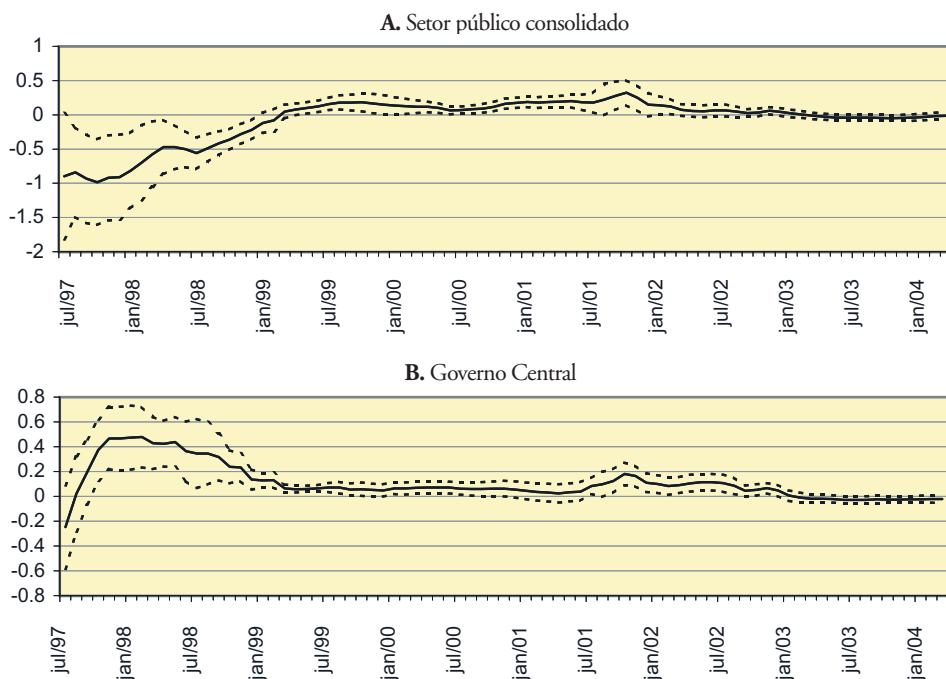
a. Todas as equações foram estimadas por OLS. Erro-Padrão indicado entre parênteses. Importância estatística em nível de 1% indicada por \*\*\*. A amostra abrange o período de janeiro de 1995 a junho de 2004 (114 observações).

b. “Governos regionais” refere-se aos estados e municípios; “estatais” refere-se a todos os níveis do governo.

Fonte: Cálculos da OCDE.

enfraquecido desde a metade de 2002, tanto no setor público consolidado quanto no governo central. Todavia, esse último resultado deve ser interpretado com cuidado, porque as estimativas de parâmetros para períodos recentes foram afetadas pela volatilidade na série da dívida, associada à deterioração do ambiente macroeconômico ao longo da campanha para a eleição presidencial. Mais importante, a resposta ao endividamento parece ter se tornado mais estável com o tempo, conforme evidenciado pela redução do desvio-padrão desde o início de 1999. Isso nos oferece evidência *prima facie* de maior credibilidade na manutenção de superávits primários robustos nos níveis do governo central e do setor público consolidado.

Figura 1.A1.1. Funções de Reação Fiscal: Equações com Base em Subamostras Móveis<sup>1</sup>  
Resposta do Superávit Primário ao Endividamento



1. Baseadas nos coeficientes estimados da razão da dívida defasada relatada na Tabela 1.A1.1. As linhas pontilhadas definiram um intervalo de confiança de  $\pm$  dois erros-padrão. A amostra cobre o período de janeiro de 1995 a junho de 2004.

Fonte: Cálculos da OCDE.



## Anexo 1.2

### *O sistema de seguridade social brasileiro: reformas recentes*

#### **Reformas recentes**

A reforma da seguridade social no Brasil tem se focado até agora na reformulação do “primeiro pilar” do sistema (regime obrigatório, de repartição, público) e no desenvolvimento de seu “terceiro pilar” (planos de previdência voluntários, complementares e pessoais), sem criar um “segundo pilar” de planos de previdência individuais obrigatórios.<sup>31</sup> A reforma do regime para trabalhadores do setor privado (RGPS) focou no aperto gradual das condições de aposentadoria, reduzindo as taxas de reposição [Nota do Tradutor: Taxa de reposição é a relação: valor do benefício/último salário.] e aumentando a faixa da população coberta pela seguridade social. Mais recentemente, os esforços da reforma também se concentraram no regime de seguridade social para servidores públicos (todos os níveis do governo), através da padronização de direitos entre os ingressantes no serviço público e os trabalhadores do RGPS e da introdução de mudanças nas regras para os trabalhadores atualmente na ativa.<sup>32</sup> O desenvolvimento de fundos de pensão complementar de participação voluntária também foi encorajado. Em contraste, muitos países da América Latina seguiram a alternativa do modelo chileno de privatização da seguridade social e/ou o substituíram por algum tipo de plano de seguridade social obrigatório e de capitalização.<sup>33</sup>

O custo orçamentário da seguridade social varia de acordo com o regime (Tabela 1.A2.1). O déficit conjunto dos regimes dos trabalhadores do setor público, incluindo servidores públicos federais, estaduais e municipais, assim como as forças militares (forças armadas e polícias estaduais), é maior que o do regime para trabalhadores do setor privado. O regime do setor público também beneficia um segmento da população relativamente mais rico, conforme discutido no Capítulo 4.

#### **O regime de seguridade social para trabalhadores do setor privado (RGPS)**

Desde 1998, as reformas do RGPS se concentraram em melhorar a arrecadação das contribuições da seguridade social, aumentar a cobertura e reduzir o hiato

Tabela 1.A2.1. **Brasil: Déficit da Seguridade Social, 1999-2003**

(Em porcentagem do PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003
Total	3,9	3,9	4,0	4,2	4,8
Regime para trabalhadores do setor privado (RGPS)	1,0	0,9	1,1	1,3	1,7
Trabalhadores urbanos	0,0	0,0	0,0	0,2	0,6
Trabalhadores rurais	1,0	0,9	1,1	1,1	1,2
Regime para trabalhadores do setor público	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0
Federais (RJU)	1,7	1,8	1,8	1,6	1,8
Estaduais e municipais	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3

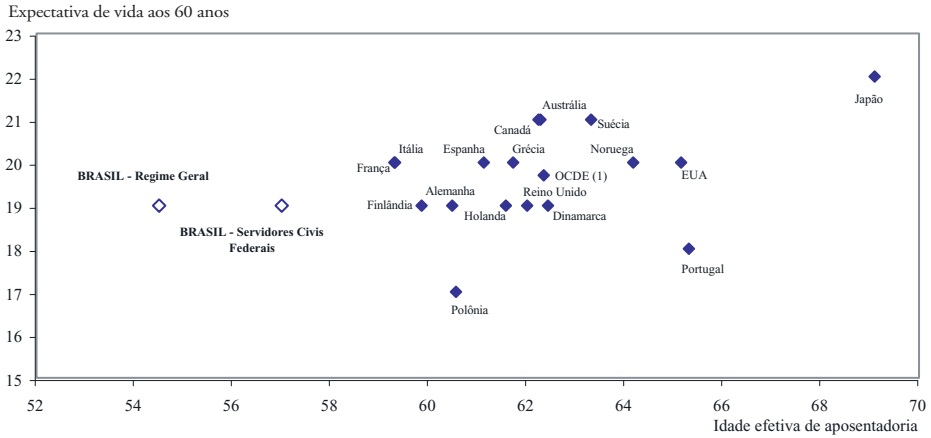
Fonte: Ministério da Previdência Social.

entre as contribuições e os benefícios. A aposentadoria precoce foi gradualmente eliminada, juntamente com os privilégios especiais de algumas categorias profissionais. O cálculo dos direitos de benefícios também foi revisto. A nova fórmula incentiva o adiamento da aposentadoria porque a taxa de reposição foi reduzida, aumentando progressivamente a cada ano adicional de trabalho.<sup>34</sup> Como resultado das reformas, que são descritas em maiores detalhes no Estudo Econômico do Brasil feito pela OCDE em 2001, a idade média para aposentadoria foi aumentada de 48,9 anos, em 1998, para 54,1 anos, em 2001, para as pessoas se aposentando pela nova regra.<sup>35</sup>

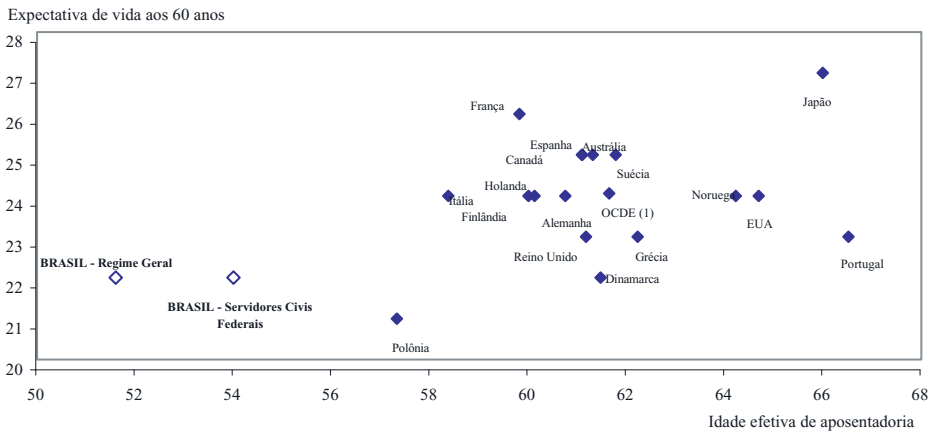
Apesar das melhoras recentes, a idade média para aposentadoria ainda é baixa no Brasil em comparação com os países da OCDE. A ausência de uma idade mínima para aposentadoria, que vai contra as tendências internacionais, é um fator que contribui para isso.<sup>36</sup> Embora a idade média para aposentadoria no Brasil seja baixa, a expectativa de vida aos 60 anos é maior do que nos países membros da OCDE da Europa Oriental e similar à média dos países da OCDE, o que é mostrado na Figura 1.A2.1. Como resultado disso, os benefícios são pagos no Brasil por um período de cerca de 25 anos, enquanto nos países da OCDE os aposentados recebem suas aposentadorias por cerca de 20 anos. Isso imprime uma pressão financeira adicional sobre o sistema de seguridade social.

Figura 1. A2.1. Expectativa de Vida e Idade Efetiva de Aposentadoria

A. Homens



B. Mulheres



1. Os países da OCDE que compõem a média figuram no gráfico. Os dados referem-se aos anos de 1993 a 1998 para a Alemanha, Grécia, Itália e Países Baixos; 2004 para o Brasil e 1994 a 1999 para os demais países.

Fonte: Scherer (2001), "Age of withdrawal from the labour market in OECD countries", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 49, Paris; e Ministérios da Previdência e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O sistema de seguridade social é vulnerável a decisões judiciais que geram passivos contingentes e/ou revisões das iniciativas de reforma. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decretou que o governo recalculasse as aposentadorias concedidas durante os anos de 1994 a 1997, devido a um processo judicial sobre a indexação de benefícios durante a implementação do plano de estabilidade monetária, gerando um passivo de R\$ 12 bilhões.

### **O regime de seguridade social para servidores públicos**

A reforma do regime de aposentadoria para servidores públicos, promulgada em 2003, teve dois aspectos. Ela ajustou o atual sistema de repartição para os servidores públicos atualmente na ativa e criou um regime distinto para os ingressantes. A unificação dos regimes de seguridade social para trabalhadores dos setores público e privado tornou-se corriqueira nos países da OCDE, mas ainda não foi implementada no Brasil. A introdução de regras padronizadas para as aposentadorias aumenta a flexibilidade e a eficiência do mercado de trabalho (OCDE, 2002).

Os principais elementos da reforma do regime de seguridade social para servidores públicos atualmente na ativa incluem a introdução de: 1) uma taxa de contribuição de 11% sobre os ganhos que excederem R\$ 2.508,72 por mês para servidores públicos aposentados de todos os níveis do governo;<sup>37</sup> 2) uma idade estatutária para aposentadoria de 60 anos para homens (55 anos para mulheres), com uma redução de 5% no valor dos benefícios de aposentadoria no caso de aposentadoria precoce; 3) uma redução de 30% na porção das pensões que exceder R\$ 2.508,72 mensais;<sup>38</sup> e 4) a isenção de 11% da taxa de contribuição para servidores públicos que adiem a aposentadoria. A proposta inicial incluiu outras medidas importantes, como por exemplo, a redução da taxa de reposição e a extinção da indexação das aposentadorias aos salários, mas essas medidas somente se aplicarão aos ingressantes. A paridade entre as aposentadorias e os últimos salários foi mantida para os homens que se aposentarem aos 60 anos de idade (55 anos para as mulheres), com 35 anos de contribuição (30 para mulheres) e 20 anos de serviços prestados como servidor público.

Para os ingressantes no funcionalismo público, a reforma foi mais abrangente. As principais medidas incluem: 1) o cálculo dos benefícios de aposentadoria sobre a média dos salários de toda a vida profissional, incluindo as contribuições para o

RGPS (em base *pro rata*); 2) a indexação das aposentadorias à inflação passada e não aos salários; e 3) a introdução do teto do RGPS para as aposentadorias, o que depende da promulgação de legislação sobre a implementação de fundos de pensão complementar para servidores públicos.

## Anexo 1.3

### *Restrição ao IDE*

#### **Medindo a abertura do Brasil ao ingresso de IDE**

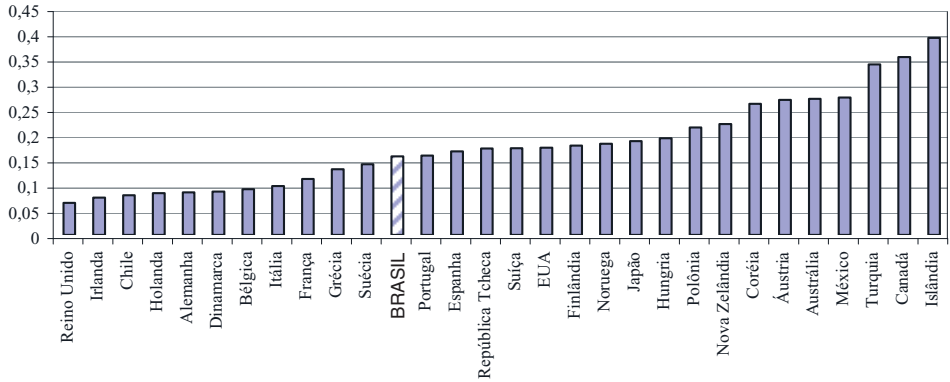
O Secretariado da OCDE calculou um índice de abertura ao investimento direto estrangeiro (IDE) por meio da classificação e quantificação de barreiras ao ingresso de IDE em países selecionados (a metodologia é discutida abaixo). Os cálculos para o Brasil têm por base respostas das autoridades brasileiras a um questionário padrão (p. 80).

Em comparação aos resultados para os países da OCDE e o Chile, o Brasil tem restrições moderadas ao ingresso de IDE (Figura 1.A3.1). A restrição mais importante para companhias de capital aberto é que os diretores e membros dos conselhos de administração têm que ser residentes permanentes. Além disso, medidas específicas se aplicam ao frete rodoviário e ao transporte de passageiros, bem como a outros setores excluídos da análise.<sup>39</sup> É interessante notar que o transporte é um dos setores mais restritos nos países da OCDE e que o Brasil, ao contrário da maioria dos países da OCDE, tem poucas restrições ao IDE em outros setores sensíveis, como financiamento, telecomunicações e energia elétrica. Em reconhecimento a essa relativa abertura ao investimento estrangeiro e políticas econômicas favoráveis, o Brasil foi convidado a ser signatário da Declaração da OCDE sobre o Investimento Internacional e as Empresas Multinacionais.<sup>40</sup> Desde 1997, o Brasil tem sido um participante ativo do Comitê de Investimentos da OCDE. Apesar disso, ao contrário de vários países em desenvolvimento, o Brasil não faz parte do Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) nem é um signatário da Convenção de Nova Iorque sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras.

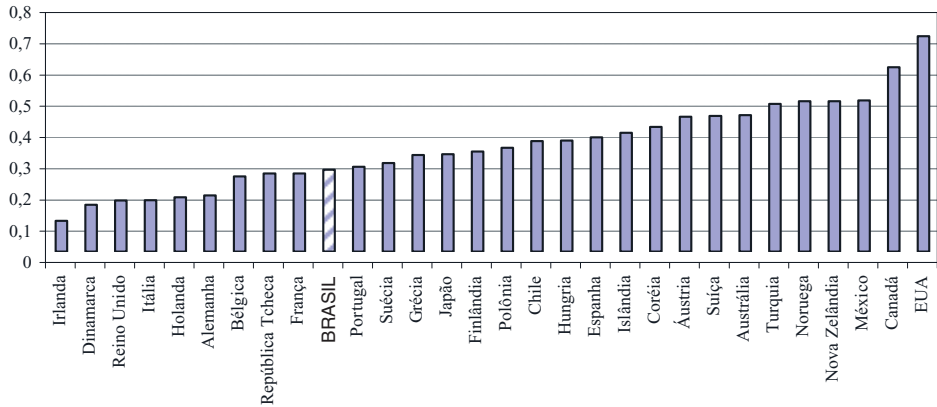
Figura 1.A3.1. Índice de Abertura ao IDE: Brasil e Países da OCDE<sup>1</sup>

Pontuações baixas indicam menos restrições

A. Pontuação Geral



B. Transporte



1. Refere-se à situação da legislação em 1998-2000 para países da OCDE, 2003 para o Chile e 2004 para o Brasil.  
Fonte: Cálculos da OCDE

### Metodologia para estimar a abertura ao IDE

A metodologia para calcular a abertura ao IDE tem por base Golub (2003). As restrições ao IDE são medidas numa escala de 0 a 1, na qual “0” é completamente aberto e “1”, completamente fechado. Os três principais tipos de restrição que foram considerados são: 1) limitações à participação acionária em empresas por estrangeiros; 2) exigências quanto à triagem e notificação; e 3) outras restrições, incluindo restrições quanto à administração, operações e movimentação de pessoal entre países. Se a participação acionária em empresas por estrangeiros for proibida, então os outros critérios se tornam irrelevantes, de forma que o índice chega ao seu valor máximo, que é igual a 1.<sup>41</sup> As restrições ao IDE se aplicam a todos os setores, ou são específicos a certos setores. Alguns setores sensíveis, como a mídia de massa, não foram incluídos na análise, mas eles não respondem por uma porcentagem grande da atividade econômica ou dos investimentos estrangeiros na maioria dos países. As limitações ao capital estrangeiro são normalmente especificadas setor a setor, enquanto que as exigências de notificação são via de regra gerais. Entretanto, existem áreas indefinidas. Em especial, o investimento estrangeiro é considerado proibido no caso da existência de monopólios públicos. Para cada país, os cálculos têm por base 9 setores e 11 subsetores. Os setores estão listados a seguir, com seus subsetores entre parênteses: 1) serviços profissionais (jurídicos, contabilidade, engenharia, arquitetura); 2) telecomunicações (fixa e móvel); 3) transportes (aéreo, marítimo, viário); 4) finanças (bancos e seguradoras); 5) distribuição; 6) construção; 7) hotéis e restaurantes; 8) energia elétrica; e 9) manufaturados.

Esta metodologia concentra-se nas barreiras discriminatórias contra o investimento estrangeiro, em vez de concentrar-se em todas as barreiras à entrada e operações que se aplicam tanto a empresas nacionais quanto a estrangeiras. Os cálculos têm por base barreiras legais, portanto ignoram as restrições institucionais, tácitas ou de comportamento ao IDE, que podem ser consideráveis em alguns países. A maioria das empresas está no setor de serviços, refletindo a preponderância de restrições nesse setor. As pontuações dos setores foram agregadas em um total nacional com uma combinação de pesos relativos a fatores de comércio e de IDE. As restrições ao capital recebem o peso máximo no indicador geral.

**Questionário utilizado para construir o índice de abertura ao IDE**

Esta seção relata as respostas dadas pelas autoridades brasileiras aos questionários usados para construir o índice de abertura ao IDE, refletindo o estado da legislação em agosto de 2004.

Perguntas	Respostas
<b>1. Existem limitações aos investimentos de capital estrangeiro?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="385 421 1081 451">• Sim.</li> <li data-bbox="385 477 1081 538">• Existem restrições constitucionais e legais para a participação estrangeira em algumas atividades econômicas, sobretudo no setor de serviços:</li> <li data-bbox="385 572 1081 746">• Nenhum indivíduo ou companhia estrangeira pode se engajar em transações ou atividades que envolvam prospecção, exploração, remoção ou demolição de coisas ou bens que estão afundados, submersos, encalhados ou perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terrenos de marinha e nos terrenos a eles acrescentados, bem como em terrenos marginais, lá depositados sob a forma de despojos trazidos pelo mar ou por ação deste.</li> <li data-bbox="385 755 1081 815">• A propriedade e a administração das empresas especializadas em serviços de investigação, segurança e transporte de valores são vedadas a estrangeiros.</li> <li data-bbox="385 824 1081 1171">• Na faixa de fronteira, indústrias que interessem à segurança nacional, assim relacionadas em Decreto do Poder Executivo, e aquelas destinadas à pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração, deverão ter 51% do capital pertencente a brasileiros e a maioria dos ocupantes de cargos de administração ou de gerência devem ser brasileiros, assegurados a estes poderes decisórios. No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração do serviço. Prestadores de serviços estrangeiros poderão exercer atividades no território nacional desde que associados a prestadores de serviços brasileiros por meio de consórcios. O sócio brasileiro deverá manter a condução dos trabalhos.</li> <li data-bbox="385 1180 1081 1241">• É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros nos setores relacionados a saúde e serviços sociais.</li> <li data-bbox="385 1249 1081 1328">• O Poder Executivo, em virtude de prerrogativa legal, poderá vir a estabelecer limites à participação estrangeira no capital de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações.</li> <li data-bbox="385 1336 1081 1512">• Cada serviço de telecomunicações a ser prestado no Brasil requer uma licença específica da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. Licenças serão outorgadas apenas a pessoas jurídicas como provedores de serviços de telecomunicações sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertençam a pessoas naturais residentes no Brasil.</li> </ul>

(continua)



Perguntas	Respostas
<p><b>2. Existe alguma exigência de triagem ou notificação?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A propriedade de empresa de radiodifusão é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual. Pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.</li> <li>• A concessão para a exploração de serviço de televisão a cabo é restrita a empresas brasileiras. Pelo menos 51% do capital votante da empresa deve pertencer a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos ou a pessoas jurídicas com sede no Brasil sob controle de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.</li> <li>• O aumento da participação acionária do capital estrangeiro nas instituições financeiras já autorizadas e em funcionamento, assim como a participação em sociedade nacional por pessoa física ou jurídicas domiciliadas no exterior, estão sujeitas a autorização por meio de Decreto Presidencial.</li> <li>• Para empresas de transporte rodoviário de carga e passageiro é exigido estabelecimento no Brasil sob forma de sociedade anônima e manter pelo menos 80% do capital votante sob controle de brasileiros.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim.</li> <li>• A sociedade estrangeira, qualquer que seja seu objeto, necessita, obrigatoriamente, de registro junto ao Poder Executivo para funcionar no Brasil.</li> <li>• As empresas estrangeiras prestadoras de serviços de manutenção e reparo de aeronaves devem ter autorização presidencial para funcionar.</li> <li>• Está sujeita a autorização caso a caso, por meio de Decreto Presidencial, o estabelecimento de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior.</li> <li>• Transporte ferroviário de passageiros ou de carga requer prévia autorização governamental. A outorga de novas autorizações é discricionária. O número de prestadores de serviços pode ser limitado.</li> <li>• Todo capital estrangeiro deve ser registrado através de um sistema eletrônico no Banco Central do Brasil.</li> </ul>

(continua)

Perguntas	Respostas
<p><b>3. Há alguma restrição quanto à nacionalidade de administradores ou proprietários?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim.</li> <li>• Para os cargos de diretor e membro do conselho fiscal das Sociedades Anônimas (S.A.) exige-se residência permanente no País.</li> <li>• Para as corretoras e distribuidoras que atuam no mercado financeiro exige-se residência permanente para todos os administradores, conselheiros e membros da diretoria.</li> <li>• Para a empresa estrangeira que queira prestar serviço de transporte de carga é exigido que os dirigentes e administradores sejam brasileiros.</li> <li>• Conforme observado anteriormente, na faixa de fronteira, as indústrias destinadas à pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais deverão ter brasileiros na maioria dos ocupantes de cargos de administração ou de gerência, assegurados a estes poderes decisórios. No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração do serviço. Prestadores de serviços estrangeiros só poderão exercer atividades no território nacional desde que associados com prestadores de serviços brasileiros por meio de consórcios. O sócio brasileiro deverá manter a condução do trabalho.</li> <li>• A propriedade de empresa jornalística é exclusiva de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.</li> </ul>
<p><b>4. Qual é a duração permitida para a estadia de gerentes estrangeiros?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um gerente ou diretor estrangeiro pode residir por período indefinido no Brasil, desde que autorizado pelas autoridades brasileiras.</li> <li>• Podem solicitar um visto de trabalho permanente pessoas que serão permanentemente transferidas ao Brasil para trabalhar para uma filial ou subsidiária de alguma companhia estrangeira na função de diretor ou gerente. Nesse caso, a empresa deverá ter, no mínimo, US\$ 200 mil de investimento estrangeiro registrado no Banco Central do Brasil. Se uma pessoa trabalhar no Brasil por quatro anos em caráter temporário – independente do fato da empresa ser brasileira ou estrangeira –, poderá solicitar a mudança da sua condição para permanente. Essa solicitação deverá ser feita pela empresa ao Ministério da Justiça. Para obter autorização de trabalho permanente para uma pessoa que não estiver trabalhando no Brasil em caráter temporário no momento, é necessário que a solicitação seja feita primeiramente ao Ministério do Trabalho.</li> </ul>

(continua)

Perguntas	Respostas
<p><b>5. Existem restrições operacionais discriminatórias em relação às empresas estrangeiras?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim.</li> <li>• A participação estrangeira é limitada a um terço da metragem de filmes publicitários. Proporção superior é possível sob condições de que sejam utilizados recursos artísticos e estúdios brasileiros.</li> <li>• A contratação de programação ou de canais de programação internacional, pelas empresas prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem, deverá ser feita sempre por empresa brasileira, devendo ser fornecida ao órgão de controle e fiscalização sua programação.</li> <li>• Os serviços técnicos de cópia e reprodução de matrizes de obras cinematográficas e videofonográficas que se destinem à exploração comercial no mercado brasileiro, quando o número de cópias for superior a seis, deverão ser executados em laboratórios instalados no País.</li> <li>• A produção, no Brasil, de obra cinematográfica e videofonográfica estrangeira deverá ser realizada mediante contrato com empresa produtora brasileira, que será a responsável pela produção perante as leis brasileiras.</li> </ul>
<p><b>6. Existe alguma indústria sujeita a monopólio ou propriedade parcial pelo governo?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim.</li> <li>• A atividade postal relativa a cartas, cartões-postais, correspondência agrupada e telegrama será exclusivamente explorada pela União quando em território nacional.</li> <li>• Os serviços de seguros de acidente de trabalho é monopólio público sendo que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) é o único provedor autorizado.</li> <li>• O transporte de petróleo de origem nacional e dos derivados produzidos no país é monopólio nacional . A autorização para esse transporte pode ser concedida a empresa de navegação instalada no País.</li> </ul>
<p><b>7. Existem ações especiais para empresas privatizadas?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sim.</li> <li>• A União detém “golden shares”, ou ações preferenciais de classe especial, da Vale do Rio Doce (CVRD) e da EMBRAER. Essas ações conferem os seguintes direitos especiais ao governo federal:</li> </ul>

(continua)

Perguntas	Respostas
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="402 267 1082 644">• No caso da CVRD, a União tem os mesmos direitos (incluindo aqueles relativos a voto e preferências de dividendos) dos detentores de ações preferenciais Classe A. Adicionalmente, tem o direito de vetar propostas relacionadas aos seguintes assuntos: alteração da denominação social; mudança da sede social; mudança do objeto social relativamente à exploração de jazidas minerais; liquidação da CVRD; qualquer alienação ou encerramento das atividades de uma ou mais das seguintes etapas dos sistemas integrados de exploração de minério de ferro: jazidas minerais, depósitos de minério, minas, ferrovias, portos e terminais marítimos; qualquer modificação dos direitos atribuídos às espécies e classes das ações emitidas pela CVRD; qualquer modificação de quaisquer dos direitos atribuídos pelo Estatuto Social da CVRD à ação preferencial de classe especial.</li> <li data-bbox="402 656 1082 940">• No caso da EMBRAER, a União detém uma única ação de classe especial que lhe confere poder de vetar propostas relacionadas aos seguintes assuntos: mudança de denominação da sociedade e objeto social; alteração e/ou aplicação da logomarca da empresa; criação e/ou alteração de programas militares, que envolvam ou não a República Federativa do Brasil; capacitação de terceiros em tecnologia para programas militares; interrupção de fornecimento de peças de manutenção e reposição de aeronaves militares; transferência do controle acionário; e quaisquer modificações na composição e processo de indicação dos membros do Conselho de Administração.</li> </ul>

# NOTAS

<sup>1</sup>. O marco institucional para a elaboração de políticas fiscais evoluiu ao longo do tempo. A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em maio de 2000, é emblemática desse processo, envolvendo todos os níveis do governo. Além disso, foram estabelecidos instrumentos para fortalecer o controle do governo central sobre as finanças estaduais e municipais. É de particular importância a Resolução do Senado nº 78 de 1998 (substituída pelas Resoluções do Senado nºs 40 e 43 de 2001) que restringiram as condições para operações de débito e crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as condições para concessão de garantias. Além disso, ações específicas, incluindo o programa do governo de 1997 para a reestruturação dos bancos estaduais (PROES) e para os acordos de reestruturação da dívida concluídos nos últimos anos com os estados e os municípios, efetivamente fizeram com que o apoio financeiro federal para a reestruturação das dívidas dos estados e dos municípios fosse prestado sob condição de uma melhora na administração fiscal. Para maiores informações, ver Fundo Monetário Internacional (2001) e Goretti e Kristensen (2003).

<sup>2</sup>. O aumento da receita, no nível estadual, também foi facilitado pelo aumento do preço dos serviços públicos e da energia elétrica, que são fortemente taxados pelos estados. No nível federal, as receitas extraordinárias das concessões e o pagamento do passivo fiscal dos fundos de pensão contribuíram para o aumento da arrecadação até 2001. Não foram recebidas receitas extraordinárias desde 2003.

<sup>3</sup>. Ver Blanchard (2004), para uma maior discussão e evidência empírica.

<sup>4</sup>. As operações em mercado aberto são o principal instrumento para o ajuste da liquidez no sistema de metas de inflação. A mesa de operações de mercado aberto do Banco Central do Brasil ajusta diariamente a liquidez do mercado através de acordos de compra e recompra, usando títulos do Tesouro e do Banco Central do Brasil para manter a taxa de juro efetiva do *overnight* próxima à meta da taxa SELIC, fixada mensalmente pelo Comitê de Política Monetária (COPOM). Os instrumentos permanentes não são usados para equilibrar a oferta e a demanda para as reservas bancárias. O BCB realiza operações em mercado aberto diretamente com 18 negociantes primários, selecionados duas vezes ao ano entre as instituições mais ativas no sistema financeiro e escolhidos de acordo com critérios de desempenho, incluindo o desempenho de cada instituição nos mercados primário e secundário para títulos do governo. A participação em leilões é restrita às instituições financeiras que mantêm uma conta no SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), que consiste de um sistema de registro eletrônico que controla a custódia e registra todas as operações envolvendo títulos domésticos do governo. A negociação eletrônica recebeu um grande impulso com a implementação, em agosto de 2000, de um sistema de negociação para títulos públicos (SISBEX) pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ). Para maiores informações, ver Figueiredo, Fachada and Goldenstein (2002).

<sup>5</sup>. Desde 1996, uma quantia considerável desses passivos foi securitizada pelo Tesouro (STN) e sua inclusão nos resultados fiscais provocou um aumento do estoque da dívida. O processo de explicitar passivos ocultos nas contas fiscais é contínuo e as autoridades estão buscando melhorias. Conforme discutido abaixo, o Supremo Tribunal Federal recentemente determinou que o governo recalcule os benefícios das aposentadorias concedidas entre os anos de 1994 a 1997, o que gerou um passivo de R\$ 12 bilhões, em virtude do acordo no processo judicial sobre a indexação de benefícios durante a implementação do plano de estabilização monetária.

6. Os principais instrumentos orçamentários no Brasil são: planos plurianuais (PPAs), leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e leis orçamentárias anuais (LOAs). As exigências em relação aos relatórios de acompanhamento da execução orçamentária tornaram-se mais rígidas ao longo do tempo, com o objetivo de facilitar a supervisão do orçamento através de controle interno ou controle pelo Legislativo ou o Judiciário. Para maiores informações, ver Fundo Monetário Internacional (2001).
7. Os mais de 5.500 municípios são auditados pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais, exceto os municípios da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, que têm tribunais de contas específicos, criados e mantidos por esses estados, para os seus municípios. Esses quatro estados também têm tribunais distintos para auditar as contas do próprio governo (nível estadual). As cidades de Rio de Janeiro e São Paulo são auditadas por seus respectivos Tribunais de Contas Municipais.
8. Para maiores informações, ver Pinheiro (2004). As despesas com aposentadorias incluem despesas com programas de assistência social e aposentadorias rurais.
9. Na área da OCDE, a idade para aposentadoria para homens e mulheres difere apenas na Áustria e na Grécia.
10. Nos regimes de repartição, a indexação de aposentadorias à inflação passada pode contribuir para aumentar a sustentabilidade fiscal se os salários e, portanto, as contribuições, aumentarem mais rápido que o índice de preços ao consumidor. Esse tem sido o caso do Reino Unido, onde a taxa de substituição tem baixado continuamente de 22%, em 1981, a menos de 17%, em 1998. Em outros países da OCDE, como a Finlândia, a Itália e os Países Baixos, a indexação de aposentadorias também contribuiu para a redução das despesas públicas.
11. Conforme discutido no Capítulo 4, os benefícios pagos pelo LOAS têm focalização de renda e consistem no pagamento de um salário mínimo para uma pessoa idosa que vive em uma família com renda *per capita* abaixo de um quarto de um salário mínimo.
12. Ver Fraga, Goldfajn e Minella (2003); e Mohanty e Klau (2004), entre outros, para uma discussão sobre metas de inflação em economias industrializadas e em mercados emergentes. Ver também Mishkin e Savastano (2001) e Mishkin (2004), para uma discussão mais aprofundada sobre o estabelecimento de metas de inflação em mercados emergentes.
13. A responsabilidade de cumprir as metas de inflação anuais estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) é do BCB. As políticas monetárias são executadas com base nas decisões do Comitê de Política Monetária (COPOM) formado pelo presidente do BCB e seu conselho de diretores.
14. Ver Hausmann, Panizza, e Stein (2001), para uma estimativa do *pass-through* para mercados emergentes.
15. Evidências empíricas tendo por base a estimação das funções de reação monetária para o Brasil mostram que o coeficiente estimado das expectativas de inflação é maior que um e é estatisticamente significativo. Ver Minella, Freitas, Goldfajn e Muinhos (2003) para maiores informações.
16. Minella, Freitas, Goldfajn e Muinhos (2003) estimaram uma curva de oferta agregada para o Brasil e mostraram que o componente auto-regressivo é menor no período pós-metas de inflação do que no período de baixa inflação anterior à adoção do sistema de metas de inflação.
17. Em 2001, o BCB anunciou que venderia US\$ 50 mil por dia no mercado à vista num total de US\$ 6 bilhões até o fim do ano.
18. A Coreia mudou recentemente seu sistema de metas para um de médio prazo (3 anos).
19. Diferentes medidas de núcleo de inflação já são discutidas nos documentos do BCB, inclusive nas minutas das reuniões do COPOM.
20. Ver Schmidt-Hebbel e Werner (2002) para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto. Os autores oferecem evidências empíricas de que os choques que afetam outros tipos de inflação têm um impacto positivo sobre o núcleo da inflação no Brasil.

- <sup>21</sup>. Ver Bernanke *et al.* (1999) para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto.
- <sup>22</sup>. Entre as iniciativas para encorajar as exportações de pequenas e médias empresas existe um programa de garantia de empréstimo (Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, FGPC), administrado pelo BNDES, e uma agência de promoção de exportações (Agência de Promoção de Exportações, APEX) com o objetivo de facilitar o acesso de pequenas e médias empresas a oportunidades de negócios. Essas iniciativas foram implantadas em 1997.
- <sup>23</sup>. Ver Banco Central do Brasil (2003*b*) para maiores informações sobre o assunto. As exportações para a China aumentaram de menos de 1,4% das exportações, em 1999, para 6,2%, em 2003.
- <sup>24</sup>. Ver Confederação Nacional das Indústrias (2002) para maiores informações. Ver também Ferraz e Ribeiro (2002).
- <sup>25</sup>. Por exemplo, no final de julho de 2004, a tarifa média de importação era de 12,8% para aço, 17,2% para ferramentas e metais, e 16,9% para equipamentos de transporte, contra 10,8% para todos os bens.
- <sup>26</sup>. Medidas recentes anunciadas em agosto de 2004 incluem, entre outras, a isenção, até 2005, de impostos federais (IPI, Cofins, e PIS/Pasep) e impostos de importação para a aquisição de máquinas e equipamentos para portos, e a redução do IPI sobre bens de capital de 3,5% para 2%.
- <sup>27</sup>. Ver Pinheiro e Mesquita (2000) para maiores informações.
- <sup>28</sup>. Pesquisas recentes sugerem que a taxa de retorno dos investimentos em P&D é mais alta do que a do capital fixo, particularmente em países de renda mais baixa. Ver Lederman e Maloney (2003), para maiores informações.
- <sup>29</sup>. Ver Gali e Perotti (2003), por exemplo, para maiores informações sobre a estimação de funções de reação fiscal.
- <sup>30</sup>. Testes convencionais sugerem que todas as variáveis têm raízes unitárias na primeira diferença, justificando sua inclusão em nível nas funções de reação fiscal.
- <sup>31</sup>. A alternativa de introduzir um regime de capitalização obrigatório para substituir o atual sistema de repartição foi amplamente discutido no final da década de 90, mas os custos de transição foram considerados extremamente altos. Esses custos de transição foram estimados pelo Banco Mundial, IPEA (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e pela Fundação Getúlio Vargas, entre 1995 e 1997, e pela CEPAL, em 1999, em cerca de 190% a 250% do PIB.
- <sup>32</sup>. Ver também OCDE (2004*a*) para maiores informações.
- <sup>33</sup>. O Chile foi pioneiro no processo de reforma estrutural, substituindo o sistema de repartição por poupanças individuais privadas em 1981. Durante a década de 90, o Peru (1992-93), a Colômbia (1993-94), a Bolívia (1997) e o México (1995-97) implementaram reformas similares. Entretanto, o sistema público não foi descontinuado para aqueles que estão atualmente no funcionalismo público. As reformas da Argentina (1994) e do Uruguai (1995-96) consistiram no estabelecimento de sistemas mistos, incluindo um sistema de repartição reformado e poupanças individuais privadas.
- <sup>34</sup>. Antes da reforma, os benefícios eram calculados com base no valor real da média salarial dos três anos anteriores à aposentadoria, resultando em taxas de reposição generosas para os trabalhadores que se aposentavam antes de completar 50 anos de idade. A nova fórmula de benefícios se concentra em 80% dos ganhos mais altos durante toda a vida profissional (para os atuais trabalhadores, o período de referência começa em julho de 1994) e introduziu um parâmetro (o fator previdenciário) baseado na idade da aposentadoria, expectativa de vida à época da aposentadoria e o número de anos de contribuição. O parâmetro de expectativa de vida é ajustado anualmente de acordo com a tabela de mortalidade publicada pelo IBGE.
- <sup>35</sup>. Como existem trabalhadores com o direito de se aposentar pelas regras antigas, a idade efetiva para aposentadoria está em torno de 53 anos. Mesmo assim, ainda são pagos benefícios de aposentadoria aos

trabalhadores que acumulam 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição, sem exigência de limite de idade.

<sup>36</sup>.Na maioria dos países da OCDE, a idade mínima para aposentadoria é de 65 anos, com exceção da França, Coréia do Sul (60 anos) e Noruega (67 anos). Na América Latina, uma idade mínima para aposentadoria de 65 anos para homens (60 anos para mulheres) foi adotada na Argentina, no Chile, no México e no Peru. Entretanto, muitos países permitem a aposentadoria precoce.

<sup>37</sup>.A opção de introduzir limites diferentes de isenção para os governos federal e regional foi considerada, mas foi decretada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>38</sup>.Para reduzir a resistência à limitação de benefícios de aposentadoria e para aumentar a receita da RGPS a curto prazo, a opção de aumentar o teto da RGPS para chegar ao valor de R\$2.508,72 do RJU foi considerada. Se for implementada, esta medida reduzirá o déficit do RGPS a curto prazo, mas o aumentaria a longo prazo. Ela também desencorajaria os investimentos em fundos de pensão complementares, o que vai contra as tendências internacionais que objetivam encorajar a poupança privada através do desenvolvimento da indústria de planos de pensão complementar.

<sup>39</sup>.O investimento direto não é permitido em setores como segurança e transporte de valores, saúde e serviços sociais. Existem limites aos investimentos estrangeiros nas áreas de mineração, radiotransmissão, radiodifusão e televisão a cabo. Existem monopólios públicos em setores como serviços postais, seguros de acidentes de trabalho e transporte de petróleo e derivados (embora possa haver exceções no último item). Para maiores informações sobre as exceções ao tratamento nacional pós-estabelecimento, ver também OCDE (2004b).

<sup>40</sup>.Este instrumento da OCDE solicita que o tratamento dispensado aos investidores estrangeiros pelos governos anfitriões não seja menos favorável do que o tratamento dado a empresas nacionais e promove padrões voluntários de conduta empresarial responsável de acordo com as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais.

<sup>41</sup>.É teoricamente possível que a pontuação do componente de restrições some 1,1, mesmo que o capital estrangeiro não seja proibido de ingressar no país, desde que todos os sub-componentes tenham a pontuação máxima. Mas, nesses casos, a pontuação é cortada para 1 e, na prática, isso raramente ocorre.



# BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Carta Aberta do Presidente do BC para o Ministro da Fazenda, Sobre a Evolução da Inflação e da Política Monetária*. Brasília, 2003a.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Carta Aberta do Presidente do BC para o Ministro da Fazenda, Sobre a Evolução da Inflação e da Política Monetária*. Brasília, 2004a.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Inflation Report, Brasília, setembro de 2004b. Relatório.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Inflation Report, Brasília, junho de 2003b. Relatório.
- BERNANKE, B.; LAUBACH, T.; MISCHKIN, F.; POSEN, A. *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- BLANCHARD, O. Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brasil. *NBER Working Paper*, Cambridge, MA: NBER, n. 10389, 2004.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). *Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira*. Brasília: CNI, 2002.
- FERRAZ, G.T.; RIBEIRO, F.J. Um Levantamento de Atividades Relacionadas às Exportações das Empresas Brasileiras: Resultados de Pesquisa de Campo com 460 Empresas Exportadoras. In: PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R. e PEREIRA, L.V. *O Desafio das Exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- FIGUEIREDO, L.F.; FACHADA, P.; GOLDENSTEIN, S. Public Debt Management and Open Market Operations in Brazil. *BIS Papers*, Basileia: Bank for International Settlements, n. 11, 2002. Estudo apresentado numa reunião de altos funcionários de bancos centrais, realizada em dezembro de 2001.
- FRAGA, A.; GOLDFAJN, I.; MINELLA, A. Inflation Targeting in Emerging Market Economies. *Working Paper*, Brasília: Banco Central do Brasil, n. 76, 2003.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes, Fiscal Module. Washington, DC, 2001. Relatório.
- GALI, J.; PEROTTI, R. Política fiscal and Monetary Integration in Europe. In: CEPR (Centre for Economic Policy Research), n. 3933, 2003, Londres. Trabalho para discussão do CEPR.
- GOLUB, S. Measures or Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OCDE countries. *Economics Department Working Papers*, Paris: OCDE, n. 357, 2003.
- GORETTI, C.; KRISTENSEN, J.K. Budgeting in Brasil. *OCDE Journal on Budgeting*, Paris, 2003, v. 3.
- HAUSMANN, R.; PANIZZA, U.; STEIN, E. Why Do Countries Float the Way They Float. *Journal of Development Economics*, [S.l.], v. 66, n. 2, p. 387-414.

- LEDERMAN, D.; MALONEY, W.F. R&D and Development. *Policy Research Working Paper*, Washington, DC: Banco Mundial, n. 3024, 2003.
- MINELLA, A. et alii. Inflation Targeting in Brasil: Constructing Credibility Under Exchange rate Volatility. *Working Paper*, Brasília: Banco Central do Brasil, n. 77, 2003.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria do Orçamento Federal. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discrecionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*. Brasília, 2003.
- MISHKIN, F.S. Can Inflation Targeting Work in Emerging Market Countries? In: CONFERÊNCIA DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) EM HOMENAGEM A GUILLERMO CALVO, 15-16 de abril de 2004, Washington, DC. Estudo apresentado.
- MISHKIN, F.S.; SAVASTANO, M. Monetary Policy Strategies for Emerging Market Countries: Lessons from Latin America. *Journal of Development Economics*, [S.l.], 2001, v. 66, n. 2, p. 415-444.
- MOHANTY, M.S.; KLAU, M. Monetary Policy Rules in Emerging Market Economies: Issues and Evidence. *BIS Working Paper*, Basileia: Bank for International Settlements, n. 149, 2004.
- OCDE. *National Treatment of Foreign-Controlled Enterprises including Adhering Country Exceptions to National Treatment*. Paris: OCDE, 2004b.
- OCDE. *Private Pensions in Brazil*. Paris: OCDE, 2004a. **DAFFE/AS/PEN/WD(2004)12**.
- PINHEIRO, A.C.; MESQUITA, M.M. O Perfil dos Exportadores Brasileiros de Manufaturados nos Anos 90: Quais as Implicações de Política? *Working Paper do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 80, 2000.
- PINHEIRO, V.C. Reforma da Previdência: Uma Perspectiva Comparada. In GIAMBIAGI, F.; URANI, A.; REIS, J. *Reformas no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- SCHMIDT-HEBBEL, K.; WERNER A. Inflation Targeting in Brazil, Chile, and Mexico: Performance, Credibility, and the Exchange Rate. *Working Paper*, Santiago: Banco Central do Chile, n. 171, 2002.

# CAPÍTULO 2

PROMOVENDO UM MAIOR  
DESENVOLVIMENTO DOS  
MERCADOS FINANCEIROS



## 1. Visão geral

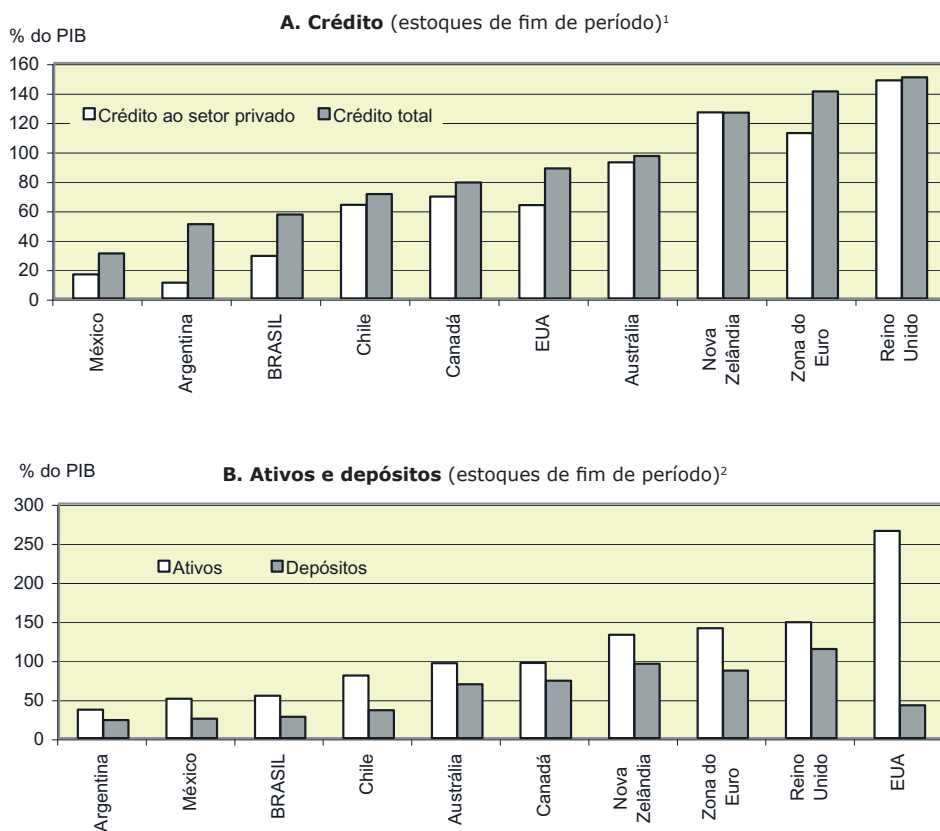
O setor financeiro do Brasil está se desenvolvendo rapidamente, mas a oferta de crédito permanece limitada: os títulos do governo são os principais ativos nas carteiras dos bancos (e fundos de pensão/mútuos), desestimulando a ampliação do crédito ao setor privado. Além disso, os custos de intermediação e os *spreads* dos juros são elevados, o que se pode atribuir, em grande parte, às dificuldades associadas à recuperação dos empréstimos, à volatilidade macroeconômica e à pesada carga tributária sobre a intermediação financeira. Embora os esforços com vistas à redução da carga tributária sobre a intermediação financeira tenham se mostrado relativamente tímidos, refletindo a preocupação de que a perda de receita possa prejudicar o ajuste fiscal em andamento, a modernização da lei de falências constitui importante medida para a recuperação dos empréstimos. Os créditos direcionados à agricultura e ao financiamento habitacional permanecem elevados, em certa medida impedindo a participação do setor privado nesses mercados. Adicionalmente, um grande segmento da população não tem acesso aos serviços financeiros. O maior desenvolvimento do setor financeiro contribuiria para o cumprimento da agenda social do governo, não somente pela aceleração do crescimento nos próximos anos, mas também pela maior proteção conferida aos grupos vulneráveis aos choques de renda.

Tendo em vista esse cenário, este capítulo inicia com uma breve revisão dos principais aspectos positivos e negativos do mercado financeiro brasileiro: baixo volume de crédito, em relação ao PIB, custos de intermediação elevados e exclusão financeira contrastando com a expansão de uma base de investidores institucionais cada vez mais sofisticada. Portanto, a ênfase é colocada sobre as opções de políticas para mitigar esses aspectos negativos, incluindo a reforma, em andamento, da lei de falências, melhorias nas informações de crédito e a expansão do microfinanciamento. Opções para o estímulo adicional à expansão da base de investidores institucionais também são discutidas.

## 2. Tendências no crédito para o setor privado

No Brasil, os bancos são os principais prestadores de serviços financeiros. Os ativos dos bancos comerciais, das caixas econômicas e dos bancos múltiplos são aproximadamente seis vezes superiores aos ativos das demais instituições financeiras. Essa proporção é relativamente alta comparada a países com mercados financeiros mais diversificados, embora não seja atípica para a América Latina.<sup>1</sup>

Figura 2.1. Indicadores de Intermediação Financeira, 2003



1. O total do crédito corresponde à linha 32 do Internacional Financial Statistics (IFS) e o crédito para o setor privado à linha 32d do IFS.

2. Os ativos correspondem às linhas 22,a-d (.,s,t,m) e linhas 42,a-d (.,n,p,s). Os depósitos correspondem às linhas 24, 25, e 45 (.,t) do IFS.

Fonte: International Financial Statistics, FMI.

O sistema bancário brasileiro é também menor que o sistema de diversos países da OCDE em termos de ativos, depósitos e particularmente em termos do volume de crédito em relação ao PIB, mas não está fora do padrão observado nos demais países latino-americanos (Figura 2.1).

A escassez do crédito deve-se a várias razões. *Primeiro*, o setor público é o maior tomador de empréstimos na economia, impedindo, em parte, que o crédito chegue ao setor privado. Os papéis da dívida pública, essencialmente títulos de renda fixa, respondem, em média, por cerca de um terço da carteira de ativos bancários, especialmente no caso dos grandes bancos, e os empréstimos respondem por outro terço dos ativos.<sup>2</sup> Os títulos da dívida do governo também respondem pela maior parte das reservas das companhias de seguros e por dois terços dos ativos dos fundos de pensão. A parcela de títulos da dívida do governo nos ativos bancários no Brasil não difere significativamente da média da OCDE, mas as altas taxas reais de retorno desses títulos tendem a reduzir a atratividade dos investimentos em outros ativos do mercado brasileiro, incluindo títulos privados e ações. O aumento constante da razão dívida/PIB desde meados da década de 90 corrobora esses fatos. O reconhecimento de passivos não-registrados (esqueletos fiscais) – um considerável avanço da política fiscal do período pós-estabilização, conforme discutido no Capítulo 1 – também contribuiu para o aumento do endividamento público. A redução do endividamento doméstico do setor privado, por outro lado, deve-se em grande parte à reestruturação de bancos privados falidos, ocorrida essencialmente em 1995-96. Os empréstimos ao setor público diminuíram consideravelmente após 1996, devido à privatização de grandes empresas estatais, à privatização e/ou liquidação de bancos estatais e às restrições fiscais. Igualmente importante foi a “federalização” das dívidas estaduais e municipais (ou seja, a substituição da dívida vencida dos estados e municípios por títulos do Tesouro). Parte dessa dívida era com instituições financeiras.<sup>3</sup>

*Segundo*, a expansão do crédito direcionado provoca o aumento do custo dos fundos de livre aplicação, desincentivando a tomada de crédito. O crédito direcionado, definido de uma forma geral como empréstimos a taxas de juros abaixo das do mercado, respondeu por cerca de 40% do total do crédito do sistema financeiro

durante o período de 2000 a 2003 (Tabela 2.1). Os financiamentos agrícola e habitacional são exemplos importantes (Anexo 2.1). Por meio de metas quantitativas, os bancos devem destinar 25% dos depósitos à vista para o crédito agrícola e 65% dos depósitos em caderneta de poupança para empréstimos habitacionais.<sup>4</sup> Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) continua a depender, em parte, de recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esses recursos são remunerados a uma taxa de juros de longo prazo (TJLP) regulada pelo governo, que é ajustada trimestralmente para refletir os movimentos do mercado, mas é significativamente mais baixa do que a taxa de juros das operações diárias do Banco Central com os bancos (SELIC). O BNDES sozinho responde por mais da metade dos créditos direcionados ou cerca de um terço de todo o crédito oferecido pelas instituições financeiras às empresas. Os créditos de livre aplicação aumentaram desde 2000, quando houve uma grande ampliação no volume do crédito, em parte devido à redução nas exigências de reservas sobre os depósitos à vista e à redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Isso sugere que a oferta de crédito é razoavelmente sensível a mudanças nas exigências de reservas e na carga tributária sobre a intermediação financeira, embora outros fatores possam influenciá-la.

Tabela 2.1. **Composição do Crédito, 1998-2003**

(Em porcentagem do PIB, estoques de fim de período)

	1998	2000	2001	2002	2003
Crédito total do sistema financeiro para: <sup>a</sup>	29,7	28,0	26,4	24,3	26,1
Pessoas jurídicas	17,9	16,8	17,5	16,7	17,5
Crédito para livre aplicação	6,6	9,0	9,9	8,7	8,7
Crédito direcionado	...	7,9	7,7	8,2	8,7
<i>dos quais:</i> BNDES <sup>b</sup>	...	4,9	5,2	5,3	5,8
Pessoas físicas	9,6	10,1	8,1	6,7	7,7
Crédito para livre aplicação	1,5	4,5	5,6	4,9	5,6
Crédito direcionado	...	5,7	2,5	1,9	2,0
Setor público	2,3	1,1	0,8	0,9	1,0
<i>Memorando:</i>					
Dívida pública líquida					
(setor público consolidado)	41,7	48,8	52,6	55,5	58,7
<i>da qual:</i> dívida externa	6,2	9,6	10,4	14,3	12,0

a. Inclui *leasing*.

b. Considera, para fins de simplificação, que todo o crédito do BNDES destina-se ao setor privado.

Fonte: Banco Central do Brasil.



*Terceiro*, o ativismo do judiciário e uma legislação que favorece o devedor tendem a desencorajar a criação de crédito pelo aumento da incerteza quanto à recuperação dos empréstimos. A experiência brasileira sugere que a qualidade do judiciário estadual explica uma parcela significativa dos diferenciais, entre os estados, dos volumes de crédito em proporção do PIB que não podem ser explicados pelas disparidades nos níveis de renda. Essa constatação é consistente com a crescente evidência empírica que emerge da comparação entre países.<sup>5</sup> Tipicamente, os estados que têm um judiciário melhor apresentam volumes maiores de crédito em proporção do PIB.<sup>6</sup> A justificativa para tais evidências é que um sistema jurídico moroso põe em risco a capacidade dos credores usarem as garantias como forma de lidar com a seleção adversa e o risco moral nas operações de crédito. Em particular, o valor da garantia é depreciado quando os procedimentos legais são longos e o ativismo do judiciário pode obstruir totalmente a recuperação do empréstimo. Em contraste, o crédito para aquisição de veículos automotivos é relativamente abundante no Brasil, particularmente por operações de alienação fiduciária, em que o judiciário tem tradição de decidir rapidamente e de manter a execução das garantias.<sup>7</sup> Em 2003, o *spread* desse tipo de empréstimo era aproximadamente metade dos *spreads* de empréstimos para aquisição de outros bens.<sup>8</sup>

Com um setor financeiro dominado pelos bancos (Tabela 2.2), a criação de crédito por instituições não-bancárias tem sido limitada. O *leasing* é o segmento mais importante do setor financeiro não-bancário, mas foi afetado negativamente pela volatilidade da taxa de câmbio desde a flutuação do Real em 1999.<sup>9</sup> O mercado de *leasing* é competitivo, com mais de 55 empresas em operação, e as barreiras à entrada de estrangeiros são baixas. O *leasing* é amplamente utilizado na indústria automotiva, mas o *leasing* de equipamentos, que poderia ser importante para a agricultura e para pequenas empresas, é escasso. O acesso ao crédito para capital de giro para pequenas e médias empresas é dominado pelas empresas de *factoring*. O BNDES também desempenha papel fundamental nessa área, mediante a oferta de uma variedade de linhas de crédito.

Como reflexo da escassez do crédito, as empresas continuam a depender, predominantemente, de fontes internas de financiamento. A governança corpora-

tiva tem melhorado ao longo do tempo, mas a baixa alavancagem ainda é comum no Brasil: empresas do setor privado obtêm metade de seus financiamentos pela emissão de títulos e ações, sendo que os empréstimos bancários respondem por apenas um quarto do financiamento. Mais importante, o acesso ao crédito é desigual entre as empresas. Enquanto as grandes empresas são capazes de tomar emprestado dos mercados doméstico e estrangeiro em termos razoáveis, as empresas menores financiam-se predominantemente com os lucros acumulados e a emissão de notas promissórias.<sup>10</sup>

Parcialmente espelhando a dependência de fontes internas de financiamento, a captação via mercado permanece relativamente baixa no Brasil se

**Tabela 2.2. Composição dos Ativos do Setor Financeiro, 1994-2002**  
(Em porcentagem)

	1994	2000	2001	2002
Bancos	91,2	93,1	93,6	94,3
Bancos múltiplos	48,8	52,6	69,1	68,8
Bancos comerciais <sup>a</sup>	18,7	16,4	3,7	3,3
Bancos de desenvolvimento	8,4	10,5	10,5	11,5
Caixas econômicas	12,2	12,6	9,1	9,6
Bancos de investimento	3,1	0,9	1,2	1,0
Instituições não bancárias <sup>b</sup>	8,9	6,9	6,4	5,7
Empresas de leasing	2,9	3,9	3,3	2,7
Sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI)	0,6	0,9	0,5	0,9
Companhias hipotecárias	0,0	...	...	...
Instituições de crédito habitacional	1,2	0,4	0,3	0,3
Agências de desenvolvimento	...	0,1	0,2	0,1
Corretores de seguros <sup>c</sup>	2,8	0,8	0,8	0,5
Distribuidoras de títulos	1,2	0,3	0,5	0,4
Cooperativas de crédito	0,2	0,6	0,8	0,9

a. Inclui subsidiárias de bancos estrangeiros.

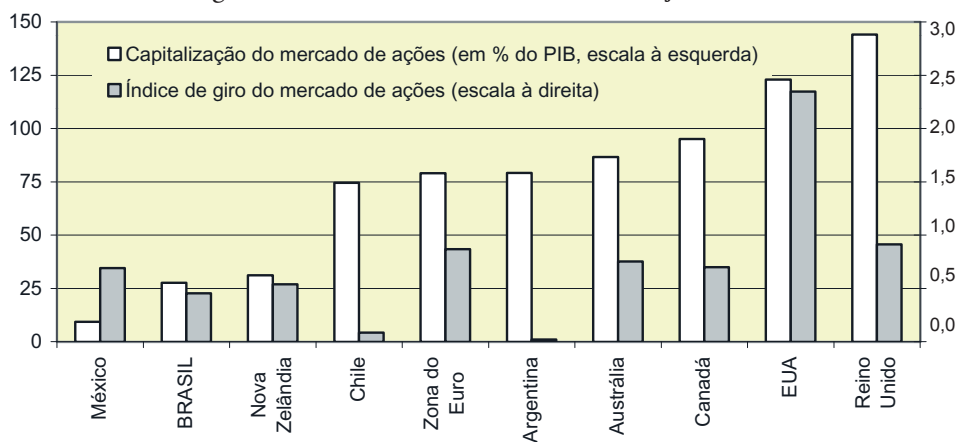
b. Exclui operadores de microcrédito.

c. Inclui corretores de câmbio.

Fonte: Banco Central do Brasil.

comparada aos padrões internacionais. Isso sugere que, a princípio, há amplo espaço para maior uso do mercado acionário para o financiamento de operações e investimentos por parte das empresas (Figura 2.2 e Tabelas 2.A3.1 e 2.A3.2).<sup>11</sup> Os custos de negociação nas bolsas de valores brasileiras, embora não estejam fora dos padrões latino-americanos, são altos e excedem em muito os custos nos Estados Unidos, cujas bolsas de valores competem diretamente pelas maiores empresas brasileiras com a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), a maior bolsa de valores do Brasil, de alguma forma retardando o desenvolvimento do mercado acionário doméstico.<sup>12</sup> Um impedimento importante ao desenvolvimento do mercado de ações, além da volatilidade macroeconômica, é a governança corporativa, que, apesar disso, tem sido fortalecida pelo lançamento do Novo Mercado da BOVESPA (Quadro 2.1). Mas o escopo para uma maior dependência do financiamento via mercado acionário continua vinculado em grande parte às perspectivas de redução do rendimento real dos títulos de renda fixa, que continua elevado.<sup>13</sup>

Figura 2.2. Indicadores do Mercado de Ações, 2001



Fonte: Standard & Poors Emerging Market Database e Emerging Stock Markets Factbook

### Quadro 2.1. O Novo Mercado da BOVESPA

Espelhado numa iniciativa similar na Alemanha, a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) lançou, em dezembro de 2000, o Novo Mercado para companhias que concordarem voluntariamente em adotar práticas de governança corporativa e exigências de divulgação de informações mais rigorosas do que as exigidas pela atual legislação brasileira. O Novo Mercado está em sua infância, com 31 companhias listadas em seu nível 1 e apenas 3 no nível 2, e prevê regras de governança corporativa ainda mais rigorosas. Além disso, a criação de um Painel de Arbitragem para o Mercado para a solução de conflitos entre investidores e companhias oferece uma alternativa mais rápida e especializada ao sistema jurídico.

A principal inovação do Novo Mercado, quando comparado à legislação atual, é a proibição da emissão de ações sem direito a voto. Espera-se que com uma proteção mais eficiente dos acionistas minoritários, as companhias poderão levantar capital a um custo mais baixo. Além disso, uma companhia listada no Novo Mercado deverá: 1) realizar a oferta pública de ações por meio de mecanismos que favoreçam a dispersão do capital e o acesso mais amplo ao varejo 2) manter uma quantidade mínima de ações em circulação equivalente a 25% do capital; 3) proteger os direitos de *tag-along* (ou seja, estender aos acionistas minoritários as mesmas condições de preço dadas aos acionistas majoritários na transferência de controle); 4) estabelecer um único mandato com a duração de um ano para todo o Conselho de Administração; 5) adotar padrões internacionais de contabilidade (US GAAP ou IAS GAAP); 6) adotar padrões mais rigorosos para a disseminação de informações, inclusive de demonstrações financeiras consolidadas e revisões especiais de auditoria; 7) realizar uma oferta pública de aquisições de ações baseada em critérios do valor econômico da companhia, se ela decidir sair do Novo Mercado; e 8) aderir a regras de disseminação de informações sobre a negociação de ativos emitidos pela companhia em nome dos acionistas controladores ou da administração da companhia.

O uso de instrumentos de empréstimo ao consumidor, como o cheque especial e os instrumentos *business-to-consumer*, é amplamente disseminado. A emissão de cheques pré-datados é uma das principais fontes de crédito para o varejo no Brasil. Embora haja poucas informações disponíveis sobre o assunto, estima-se que os cheques pré-datados respondam por cerca de 60% de todos os cheques emitidos. O crédito consignado – uma operação que até agora somente estava disponível

para os trabalhadores assalariados do setor público – foi recentemente estendido aos trabalhadores do setor privado e aos aposentados.<sup>14</sup> Essa modalidade de crédito reduz o risco, garantindo uma ligação mais próxima entre os ganhos do devedor e as prestações do empréstimo, tratando de fato os ganhos do setor formal como garantia para empréstimos. Mas, uma vez que essa modalidade requer um acordo entre os empregadores e os bancos pelos quais os salários e as aposentadorias são pagos, ainda é necessário o consentimento do sindicato para estender essas operações aos tomadores de empréstimo afiliados. As taxas de juros cobradas nessas transações foram reduzidas e são mais baixas do que outros tipos de crédito pessoal, facilitando assim o acesso ao crédito por tomadores de empréstimo de baixa renda. Os fundos de pensão também oferecem empréstimos aos seus participantes (trabalhadores do setor privado).<sup>15</sup>

### 3. Tendências nos custos de intermediação

Os *spreads* de juros – definidos como a diferença entre as taxas de concessão e de tomada de empréstimos – declinaram desde meados dos anos 90, tendo permanecido bastante estáveis nos níveis atuais desde meados de 2000. Entretanto, ainda se encontram excessivamente altos no Brasil se comparados com a prática internacional. O crédito pessoal (a pessoas físicas) é particularmente caro, com *spreads* de juros a cerca de 50% em média, contra menos de 30% em média para uma combinação de modalidades de crédito à pessoa jurídica (Figura 2.3). A decomposição dos *spreads* de juros sugere que as contribuições das despesas administrativas e dos impostos indiretos baixaram com o tempo, com a fatia dos *spreads* associada aos impostos diretos permanecendo, de forma geral, estável. Após a crise energética de 2001 (descrita no Capítulo 3) e o subsequente declínio no crescimento e renda reais, a contribuição do risco de crédito aumentou novamente, explicando quase que inteiramente a alta nos *spreads* do período compreendido entre os anos de 2001 a 2003.<sup>16</sup>

A persistência dos altos *spreads* de juros parece se dever a um conjunto de fatores micro e macroeconômicos. Ativos, crédito e depósitos são relativamente concentrados, no Brasil (Tabela 2.3). Cerca de dois terços dos ativos e depósitos bancários estão concentrados entre as 10 maiores instituições, índice que aumentou em anos recentes.<sup>17</sup> Mas as

evidências de que a concentração bancária contribuiu para a persistência dos altos *spreads* de juros são inconclusivas.<sup>18</sup> As despesas gerais indiretas e as margens de lucro líquido são altas no Brasil se comparadas a padrões internacionais (Figura 2.4).<sup>19</sup> Mas esse fato característico não pode por si só ser interpretado como evidência de comportamento não-competitivo entre os bancos, resultando em altos *spreads* de juros. Ao mesmo tempo, uma maior penetração de bancos estrangeiros, que agora respondem por cerca de um quarto dos ativos e do crédito, não parece ter contribuído para uma redução dos *spreads* de juros por meio do aumento da concorrência.<sup>20</sup> Pesquisas recentes enfatizam o papel do risco de crédito como um determinante dos *spreads* de juros, o que foi subestimado em exercícios de decomposição anteriores.<sup>21</sup> A volatilidade macroeconômica foi um poderoso determinante dos *spreads* de juros até 2000.<sup>22</sup>

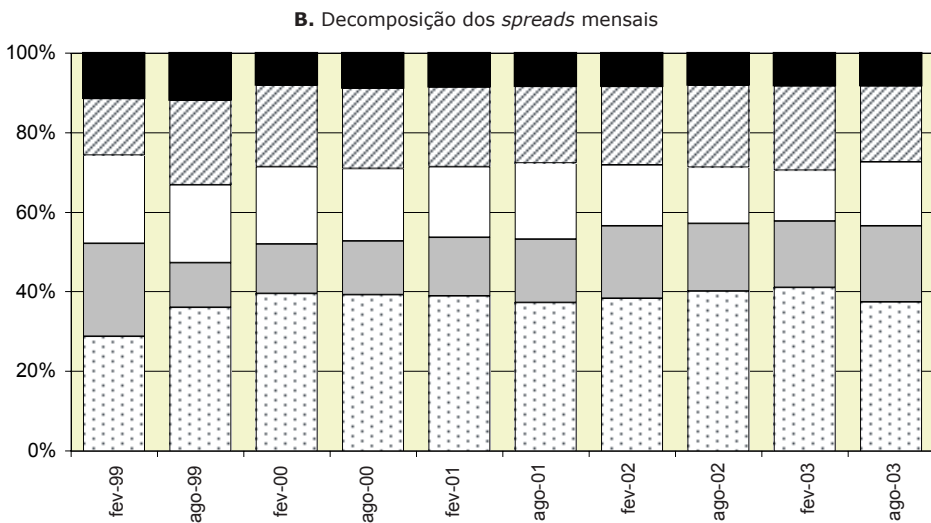
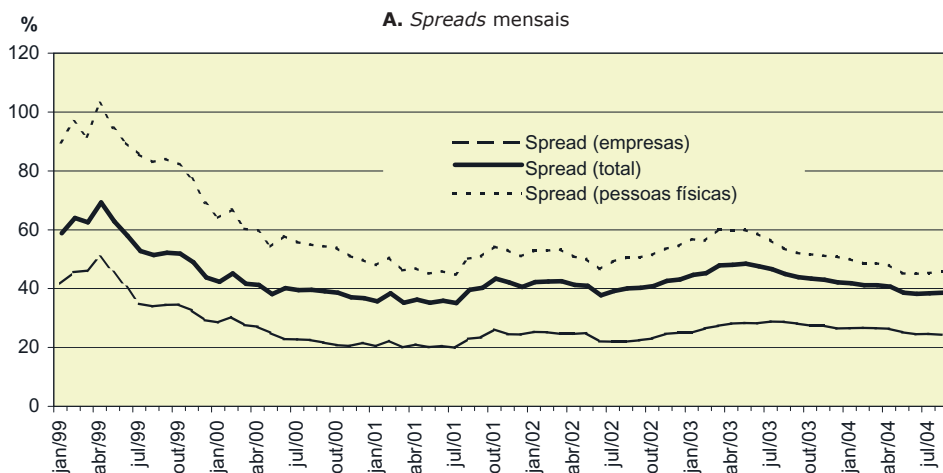
Tabela 2.3. Indicadores de Concentração Bancária, 1994-2003

	Número de bancos	Índices de Herfindhal		
		Ativos	Crédito	Depósitos
1994	246	0,07	0,10	0,09
1995	242	0,07	0,10	0,10
1996	231	0,07	0,10	0,10
1997	217	0,07	0,12	0,09
1998	203	0,08	0,14	0,09
1999	194	0,07	0,11	0,10
2000	192	0,07	0,09	0,09
2001	182	0,06	0,06	0,09
2002	167	0,07	0,06	0,09
2003 <sup>a</sup>	164	0,08	0,07	0,09

a. Até junho.

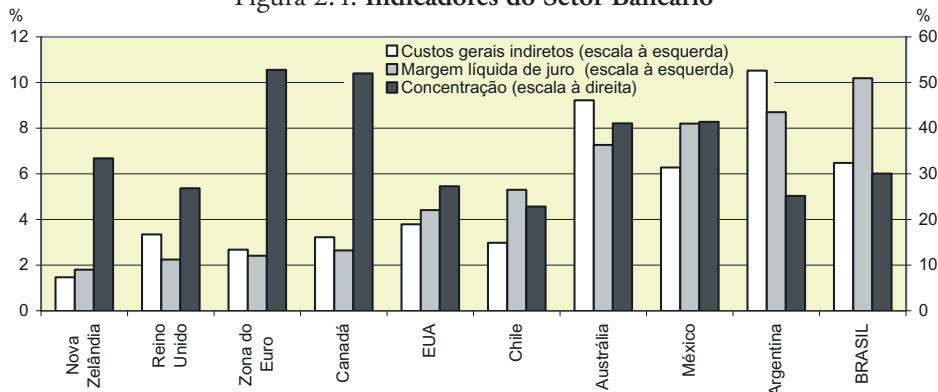
Fonte: Nakane (2003).

Figura 2.3. *Spreads* de Juros, 1999-2004



Fonte: Banco Central do Brasil

Figura 2.4. Indicadores do Setor Bancário



1. As margens líquidas de juros são definidas como as receitas de juros de um banco, como parcela de seus ativos totais. Os custos gerais indiretos são definidos como o valor contábil dos custos indiretos dos bancos como parcela de seus ativos totais. A concentração é definida como a razão dos ativos dos três maiores bancos em relação aos ativos do setor bancário.

Fonte: Conjunto de dados de Beck e Levine (2003).

Até agora, têm sido tímidos os esforços para redução da carga tributária, percebida como alta, sobre a intermediação financeira e a renda, provocando uma diferença muito grande entre as taxas de concessão e tomada de empréstimos nos bancos.<sup>23</sup> Isso se deve em grande parte ao ajuste fiscal em andamento, que torna difícil extinguir impostos como o IOF e a CPMF. As receitas com a CPMF, por exemplo, representam cerca de 1,5% do PIB. Contudo, a criação, em outubro de 2004, da conta investimento é um avanço. Por meio dessa conta, os fundos podem ser movimentados entre diferentes modalidades de investimentos, sendo que a CPMF só é paga uma vez, quando os depósitos são efetuados na conta investimento. As transações do mercado de ações já são isentas da CPMF, restringindo assim a sua incidência sobre o consumo e as operações de crédito.<sup>24</sup> Mas a taxa implícita, sob a forma de crédito direcionado, pode também afetar os custos de intermediação, em geral, e os *spreads* de juros, em particular. Embora as exigências de reservas não-remuneradas tenham sido reduzidas ao longo do tempo, elas ainda representam 45% dos depósitos à vista, uma taxa muito alta se comparada aos padrões internacionais. As exigências de reservas para os depósitos a prazo são remuneradas. O impacto de elevadas exigências de reservas sobre os *spreads* de juros



é mitigado pelo fato de que os depósitos à vista respondem por uma fatia relativamente baixa do total de depósitos, no Brasil.<sup>25</sup>

Afirma-se que as inovações na classificação e nas informações de crédito contribuíram para reduzir os *spreads* de juros. O Brasil tem uma grande e bem estabelecida indústria de serviços de informação sobre o crédito, com grandes centrais, públicas e privadas, de informação sobre o crédito (CIC, Anexo 2.2). A criação e a expansão da Central de Risco de Crédito no Banco Central, em 2004, foi a principal iniciativa do governo nesse sentido, junto com as medidas para facilitar a portabilidade da história de crédito pessoal para outras instituições financeiras (Banco de Dados de Proteção ao Crédito – Cadastro Positivo). Essas medidas tendem a beneficiar o setor de varejo, no qual a análise automática de crédito é amplamente utilizada. No segmento empresarial, onde as informações já são bastante razoáveis, a concorrência entre as instituições financeiras é intensa no setor de empréstimos para grandes empresas e os *spreads* de juros são mais baixos. Para as empresas menores, a informalidade e os baixos padrões de contabilidade dificultam a avaliação do risco de crédito, o que provavelmente não mudará simplesmente por meio de uma melhoria dos CICs.<sup>26</sup> A portabilidade do histórico de crédito é, portanto, particularmente importante neste segmento de mercado, porque boa parte das informações positivas relevantes sobre o histórico de crédito são mantidas como informações de uso exclusivo dos bancos que emprestam a essas empresas. Isso torna os tomadores de empréstimo “cativos das informações” e permite que os bancos obtenham renda de monopólio dos seus clientes. Vários dos grandes bancos de varejo começaram a criar suas próprias bases de dados de história de crédito e de classificação de comportamento, assim como estatísticas de atraso de pagamento, perdas e taxas de recuperação.<sup>27</sup>

#### **4. A extensão da exclusão financeira**

As classes de renda mais elevadas e as empresas do setor formal continuam a ter um maior acesso aos serviços financeiros. Após ter se expandido consideravelmente na última década, o microfinanciamento – que combina uma variedade de instrumentos de microcrédito e cooperativas de crédito – é um instrumento poderoso para tratar a exclusão financeira, mas permanece relativamente menos difundido no Brasil do que em outros países latino-americanos.<sup>28</sup> Discussões sobre políticas públicas para o microfinanciamento tiveram

início em 1995 por meio do Comunidade Solidária, um programa governamental com o objetivo de fortalecer iniciativas da sociedade civil. Vários impedimentos legais à expansão do microfinanciamento foram identificados então e têm sido feitas melhorias no marco jurídico para o microfinanciamento, particularmente nos últimos cinco anos.

Tradicionalmente, o governo tem usado os bancos públicos para lidar com a exclusão financeira por meio da extensão da carteira de crédito dessas instituições para a população de baixa renda e da administração de fundos especiais de desenvolvimento regional. Um exemplo disso é o programa Crediamigo do Banco do Nordeste. O envolvimento indireto, por meio de apoio financeiro do BNDES às ONGs que oferecem microfinanciamento, é um outro exemplo. Mas o crédito dirigido para agricultura e moradia não aumentou o acesso da população carente ao financiamento agrícola ou habitacional: a maioria das famílias rurais tem acesso limitado aos empréstimos agrícolas<sup>29</sup> e as carteiras de empréstimos dos bancos públicos estão concentradas em relativamente grandes tomadores de empréstimos, muitas vezes empresas que também provavelmente têm acesso ao crédito livre. As operações de microfinanciamento dos bancos particulares são poucas e comparativamente pequenas em volume. Como resultado disso, os bancos públicos parecem ser mais voltados à população de baixa renda do que os bancos particulares e têm presença tipicamente maior em regiões mal servidas, incluindo áreas rurais remotas do país.

Embora o mercado de microfinanciamentos esteja em sua infância, várias modalidades de cooperativas de crédito estão bem desenvolvidas e têm sido o principal canal para a oferta de crédito a grupos vulneráveis e pequenas empresas. As cooperativas de crédito existem, no Brasil, há mais de um século e respondem por um grande volume de crédito, são menos dependentes de apoio público e se expandiram mais rapidamente do que as instituições de microcrédito.<sup>30</sup> A indústria de cooperativas de crédito opera numa faixa de empréstimos similar à das instituições de microcrédito, mas é mais direcionada para o crédito pessoal e está menos ativa no setor informal, que é o principal alvo dos instrumentos de microcrédito. As restrições à associação permanecem no caso das cooperativas, embora o acesso a financiamento seja limitado no caso das instituições de microcrédito (Quadro 2.2).

## Quadro 2.2. O microfinanciamento no Brasil

O microfinanciamento inclui cooperativas de crédito e operadoras de microcrédito. Essas últimas são de três tipos: ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e, mais recentemente, sociedades de crédito ao microempreendedor (SCMs). Essas operadoras podem ter fins lucrativos ou não. As Oscips respondem por cerca da metade do segmento de microcrédito, seguidas pelas ONGs e pelas SCMs. A maioria das SCMs é controlada por empresas de *factoring* e possui maior flexibilidade operacional, incluindo a possibilidade de conversão em outras modalidades de instituição financeira. Os fundos institucionais também participam no mercado de microfinanciamento, mas o volume das operações de microcrédito permanece baixo.

As cooperativas de crédito estão agora sujeitas às mesmas normas prudenciais que as outras instituições financeiras e cresceram em número nos últimos anos, totalizando cerca de 1.800 instituições, em 2003, contra 800, em 1990. A maioria das instituições, entretanto, é pequena e as cooperativas de crédito respondem hoje por cerca de 2% da carteira de empréstimos e do patrimônio líquido do sistema financeiro, o que traz desafios adicionais para a supervisão dos bancos. Cerca de metade das cooperativas está localizada no Sudeste, a região mais próspera, reflexo, entre outras coisas, da concentração da população e da atividade econômica naquela região. Mas os membros das cooperativas de crédito estão mais bem distribuídos entre as regiões. Estes representavam de 1,25% a 2,25% da força de trabalho, em média, ao final de 2001, com exceção do Nordeste, onde a penetração é menor. Esforços recentes para aliviar as restrições a associação beneficiaram as cooperativas de crédito para micro e pequenos empresários, que agora têm liberdade para aceitar membros de diversas atividades. Porém, as restrições geográficas permanecem. As normas prudenciais incluem tetos para exposição a clientes e restrições à composição da carteira.

As instituições financeiras públicas, como o BNDES, o Banco do Brasil, o Banco de Brasília, o Banco do Nordeste e a Caixa Econômica Federal, também oferecem serviços de microcrédito, por meio do uso de recursos próprios ou do empréstimo de recursos públicos. A participação de instituições privadas neste segmento de mercado é mais recente e foi incentivada por uma regulamentação de 2003 que obriga os bancos comerciais a destinarem 2% dos depósitos à vista ao microcrédito. A presença limitada das instituições financeiras privadas pode ser atribuída a custos unitários mais elevados para a oferta desses serviços, risco mais alto, devido à falta de *expertise* em avaliar os riscos de crédito em um segmento da população relativamente desconhecido e questões relativas a marcas, entre outras coisas. As normas prudenciais são rigorosas, especialmente tendo em vista o fato de que os operadores de microcrédito não têm permissão para aceitar depósitos. As exigências também incluem limites para os juros e um período mínimo para pagamento do empréstimo.

1. Ver Darcy e Soares (2003) e Banco Central do Brasil (2003*d*) para maiores informações sobre o marco regulatório para o microfinanciamento.

São numerosos os esforços recentes para facilitar o acesso da população de baixa renda aos serviços bancários. Estes compreendem a simplificação das exigências para a abertura de contas bancárias, incluindo contas correntes e poupanças, para beneficiários de programas sociais, uma vez que os benefícios já são pagos por meio de cartões magnéticos. Evidências sugerem que o acesso ao sistema bancário por meio de contas bancárias simplificadas beneficiou os trabalhadores de baixa renda do setor informal por ter permitido um meio mais rápido e seguro de guardar o seu capital de giro. Outras medidas incluem a prestação de serviços bancários básicos por meio da rede postal (Banco Postal) e o credenciamento de pequenos lojistas para prestar esses serviços (Correspondente Bancário).

## 5. O papel dos investidores institucionais

A base de investidores do Brasil tornou-se cada vez mais institucionalizada, impulsionada pela alta dos ativos dos fundos de pensão e dos fundos mútuos (Tabela 2.4). A penetração das companhias de seguro permanece baixa (Tabela 2.5), mas a indústria se beneficiou com o acúmulo de ativos dos fundos de pensão, dado o aumento na venda de anuidades pelos fundos de pensão abertos (Quadro 2.3). Os ativos da indústria dos fundos de pensão fechados, que responde por cerca de 90% do mercado de fundos de pensão, totalizavam cerca de 20% do PIB em 2003. Embora essa participação seja pequena em relação a países como o Japão, a Austrália e os Estados Unidos, ela é relativamente alta comparada a outros países latino-americanos (exceto o Chile) e alguns países da OCDE, como a Itália e a Alemanha. Os fundos de pensão abertos expandiram-se rapidamente desde meados da década de 90, devido à implantação das reformas da seguridade social para trabalhadores do setor privado, discutidas no Capítulo 1, e do estabelecimento de incentivos fiscais para trabalhadores que investem nesses fundos (por meio da postergação do pagamento de impostos até a época da aposentadoria).

**Tabela 2.4. Composição dos Ativos dos Fundos de Pensão Fechados, 1994-2003**  
(Em porcentagem)

	1994	2000	2001	2002	2003
Títulos de renda fixa <sup>a</sup>	16,2	43,3	51,7	54,3	57,3
Ações <sup>a</sup>	39,1	35,0	29,0	27,7	29,0
Bens imóveis	14,4	8,0	6,8	6,7	5,4
Depósitos a prazo	11,5	3,2	3,1	2,3	1,2
Empréstimos a participantes	1,9	1,8	1,8	1,9	1,7
Empréstimos habitacionais	4,6	2,9	2,5	2,0	1,6
Debêntures	1,9	2,0	2,1	2,2	1,7
Operações com a empresa-matriz	7,8	0,2	0,1	0,0	0,0
Outros	2,6	3,6	2,9	2,9	2,1
<i>Memorando:</i>					
Ativos dos fundos de pensão fechados (em porcentagem do PIB)	8,3	13,2	14,4	15,8	18,2
Participação de Mercado dos fundos fechados	...	89,1	86,7	86,2	...
Participação de títulos de renda fixa nos ativos dos fundos abertos <sup>a</sup>	...	...	...	90,2	91,2

a. Inclui cotas nos fundos mútuos.  
Fonte: ABRAPP e SUSEP.

**Tabela 2.5. Composição das Reservas das Companhias de Seguros, 1996-2003**  
(Em porcentagem)

	1996	2000	2001	2002	2003
Composição das reservas					
Títulos de renda fixa	66,0	91,2	91,6	93,6	95,3
Ações	16,0	6,9	6,3	4,9	3,6
Bens imóveis	18,0	1,9	2,2	1,5	1,1
<i>Memorando:</i>					
Receita de prêmio (em porcentagem do PIB)	2,0	2,1	2,1	2,2	2,5
Distribuição de prêmios de seguro					
Veículos automotivos	30,4	31,8	31,3	27,2	...
Vida	18,7	17,0	16,9	23,8	...
Saúde	20,0	24,8	23,9	21,0	...
Outros	30,9	26,4	27,9	28,0	...
Participação de empresa estrangeira <sup>a</sup>	6,3	31,1	34,0	35,1	...

a. Em porcentagem do total da receita de prêmio.  
Fonte: FENASEG e SUSEP.

### Quadro 2.3. O sistema de fundos de pensão complementar

#### Uma tipologia dos fundos de pensão

O sistema brasileiro de fundos de pensão complementar, organizado com base em contribuições voluntárias, é operado por fundos de pensão abertos e fechados. Atualmente essas entidades são privadas. Em particular:

- As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são organizações sem fins lucrativos estabelecidas por um único empregador, vários empregadores, sindicatos ou associações de classe e financiados por contribuições de empregadores e/ou empregados com base na profissão ou associação. As 360 operadoras existentes (mais de 2.100 patrocinadores) haviam acumulado quase 20% do PIB em ativos, em 2003. Mas a cobertura permanece baixa, com apenas 2% da força de trabalho inscrita.
- As Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), geralmente companhias de seguros e bancos. As contribuições são feitas de forma pessoal e voluntária. Esses fundos são inspirados na experiência dos planos 401K dos Estados Unidos. Ao final de 2003, havia 43 provedores, com aproximadamente 2,5% do PIB em ativos e 6,5 milhões de planos vendidos. Os planos de contribuições definidas responderam por 70% de toda a receita e 45% dos ativos dos fundos de pensão abertos.

Os fundos de pensão fechados, planos com benefício definido, contribuição definida ou mistos (ou seja, planos de contribuição definida e alguns elementos dos planos de benefício definido, tais como planos do tipo *cash balance*, *floor benefit* e *target benefit*). Os fundos de pensão patrocinados por sindicatos e associações profissionais somente podem ser do tipo contribuição definida. Embora a maioria dos fundos patrocinados por estatais ofereça planos de benefício definido, há agora a possibilidade de estabelecimento de fundos de pensão complementar administrados pelo setor público e que só podem ser organizados como planos de contribuição definida. Os fundos das contas individuais têm portabilidade sob certas condições, que incluem um período de aplicação de 10 anos, e só podem ser sacados quando da aposentadoria ou em caso de desemprego. A maioria dos planos administrados por fundos de pensão abertos é do tipo contribuição definida, que é mais flexível em termos de portabilidade, acesso e condições de saque. O período de carência é de 60 dias e não está vinculado à aposentadoria.

#### Tratamento dos Impostos

Atualmente, as contribuições para planos de pensão privada podem ser deduzidos de impostos em até 12% do salário do empregado e 20% da folha salarial dos empregadores. O capital acumulado é taxado em 20%, limitado a 12% da contribuição do empregador. Os benefícios de aposentadorias são passíveis de cobrança de imposto de renda (até um determinado teto).

Foi aprovada uma lei em agosto de 2004 substituindo o regime ITT (isento-contribuições; taxado-investimento; taxado-benefício) pelo IIT (isento-contribuições; isento-investimentos; taxado-benefício). Essa lei também cria um regime fiscal opcional para planos de pensão estabelecidos a partir de 1º de janeiro de 2005. Em particular:

- O capital acumulado não será mais taxado a partir de 1º de janeiro de 2005.<sup>1</sup>
- No regime fiscal opcional, os benefícios de aposentadorias acima de R\$ 1.058,00 serão taxados em alíquotas diferentes dependendo da duração do investimento (ou seja, o período de tempo compreendido entre o aporte inicial e o momento do resgate ou do recebimento de um benefício), com uma alíquota de imposto de renda de 35% para planos de aposentadoria de menos de 2 anos de duração. Essa alíquota será reduzida em 5 pontos percentuais a cada dois anos até chegar a 10% para planos de aposentadoria com mais de 10 anos de duração.

### Regulamentação

Os fundos de pensão fechados são regulamentados e supervisionados pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC) do Ministério da Previdência Social. A SPC autoriza o estabelecimento do fundo de pensão e supervisiona o cumprimento dos regulamentos de governança, disponibilização de informações, direitos dos beneficiários, política de investimentos, provisão de benefícios, taxas, entre outros. Os planos de pensão abertos são supervisionados pelo órgão regulador da indústria de seguros, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) do Ministério da Fazenda.

A taxa de juros atuarial dos passivos utilizada pela maioria dos fundos de pensão é atualmente de 6% ao ano em termos reais. Essa taxa é alta comparada aos países da OCDE e cria um risco de que, no caso de desempenho insatisfatório, o passivo acumulado pelos planos de pensão de benefícios definidos patrocinados pelo setor público sejam pagos pelo contribuinte. Para mitigar parcialmente esse risco, os regulamentos recentes estabeleceram um teto para as contribuições do patrocinador iguais às dos empregados. Além disso, essas regulamentações requerem que os desequilíbrios atuariais sejam resolvidos, respeitando a paridade entre as contribuições do empregado e do empregador.

1. Ver OCDE (2004a). Conforme discutido em OCDE (2004b), os planos de aposentadoria com favorecimento fiscal levaram os governos a deslocar importantes receitas fiscais para um período no futuro em que o impacto fiscal do envelhecimento estará em seu nível mais alto. Sem esse deslocamento, possivelmente os governos não teriam resistido às pressões políticas para gastar essas receitas, em vez de usá-las para acumular ativos de forma a arcar com o custo futuro do envelhecimento da população. Assim, do ponto de vista de política econômica, a postergação do pagamento de impostos pode ser visto como uma sólida política de finanças públicas.

As carteiras de ativos dos fundos de pensão continuam concentrados nos títulos da dívida pública. O declínio da parcela de ações, bens imobiliários e depósitos a prazo, desde meados da década de 90, foi contrabalançado por um aumento nos títulos de renda fixa, que agora respondem por cerca de 60% das carteiras de ativos dos fundos de pensão (incluindo cotas em fundos de renda fixa). A concentração de ativos de renda fixa é ainda mais alta nos fundos abertos. A administração de ativos está sujeita a tetos quantitativos rigorosos na alocação de suas carteiras (Quadro 2.4). Por exemplo, embora não haja limite aos investimentos em títulos da dívida pública (livres de risco), os investimentos em ativos estrangeiros não é permitido, exceto por uma pequena cota em ações. Embora a suspensão da proibição de investimentos em ativos estrangeiros possa facilitar a diversificação da carteira e as decisões envolvendo alocação de ativos, o seu impacto sobre o câmbio e os prêmios de risco não são fáceis de serem mensurados. Além disso, devido às altas taxas de retorno dos títulos da dívida pública, os investimentos em ativos estrangeiros, que exporiam os fundos ao risco cambial, podem não ser atraentes o suficiente para os administradores de fundos de pensão brasileiros, na atual conjuntura.<sup>31</sup>

Em vista desses regulamentos, existe ampla possibilidade para uma maior penetração dos fundos de pensão nos mercados de ações. O limite superior da cota de ações, 50% do total dos ativos, é alto, mas os investimentos efetivos em ações estão em cerca de metade do teto. A volatilidade do preço das ações é um impedimento. A complexidade do mercado de ações doméstico também tem o seu papel, particularmente na presença de restrições quanto à parcela do capital de uma companhia que um fundo de pensão pode deter. É importante notar que uma demanda maior dos fundos de pensão por ações pode contribuir para aumentar a capitalização do mercado e o volume de negócios, elevando a solidez e a liquidez do mercado e fomentando a inovação, a concorrência e a eficiência financeira.

As normas prudenciais na indústria de fundos mútuos, que detém ativos de cerca de 30% do PIB, têm melhorado nos últimos anos. As exigências de marcação ao mercado foram fortalecidas e a transparência recebeu um impulso com a publicação, a partir de abril de 2004, dos indicadores financeiros dos fundos mútuos, incluindo as taxas de retorno e o número de cotas, no site da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) na internet.<sup>32</sup> Isso deve fornecer aos pequenos investidores mais informações sobre o retorno dos investimentos e os riscos de mercado associados às



#### Quadro 2.4. Fundos de pensão: regulamentação da alocação da carteiras de ativos

Cerca de dois terços dos ativos dos fundos de pensão são mantidos por entidades patrocinadas por estatais e a maioria dos planos é do tipo benefício definido. Portanto, os regulamentos são particularmente importantes para reduzir o risco de que decisões de investimento não muito sólidas possam resultar na criação de passivos não previstos no orçamento.

Os regulamentos sobre a alocação das carteiras de ativos para a indústria de fundos de pensão são estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Atualmente, existem limites quantitativos quanto à alocação da carteira para fundos de pensão fechados de acordo com o tipo de instrumento financeiro, classificação do risco de crédito e critérios de governança. De acordo com os novos regulamentos emitidos em setembro de 2003:

- Os fundos de pensão patrocinados pelo empregador não têm limites para investimento em títulos da dívida do governo central. Apesar disso, os investimentos combinados de títulos de baixo risco da dívida emitidos pelos estados e municípios, instituições financeiras e não-financeiras, e cotas em fundos mútuos de renda fixa de baixo risco, estão limitados a 80% do total do ativo. Para instrumentos financeiros classificados como sendo de risco médio ou alto, o limite superior para o investimento em ativos é de 20% do total dos ativos sendo administrados.
- Os investimentos em ações estão limitados a 50% dos ativos para companhias cuja governança corporativa recebeu boa avaliação, 45% para companhias cuja governança recebeu avaliação regular, 35% para companhias cuja governança não foi avaliada e 3% para companhias registradas no exterior. A avaliação da governança corporativa para companhias registradas no Brasil é feita pela Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Os investimentos em ações de companhias não-registradas estão limitados a 20% dos ativos. Os investimentos em ações de empresas listadas nos mercados do MERCOSUL, debêntures e ouro estão limitadas a 3% dos ativos. As classificações de risco de crédito são feitas por agências de avaliação independentes.
- Os investimentos em bens imóveis estão limitados a 14% do total dos ativos, mas esse limite decrescerá gradualmente para 8% em 2009. A participação do fundo de pensão em um projeto imobiliário está limitada a 25% do orçamento do projeto.
- Os empréstimos a participantes e assistidos estão limitados a 15% do total da carteira de ativos administrados. A taxa de juros cobrada nesses empréstimos não pode ser mais baixa que o retorno atuarial projetado do fundo, mais os custos administrativos.
- Além dessas restrições, existe um número de impedimentos relacionados à concentração. Em particular, os fundos de pensão podem deter até 20% do capital de uma única empresa qualquer e somente 5% dos ativos do fundo de pensão podem ser investidos numa única empresa.

diferentes modalidades de investimentos.<sup>33</sup> Mais recentemente, os procedimentos para as operações dos fundos mútuos foram simplificados, um passo importante para um maior desenvolvimento desse segmento de mercado.

Melhorias na administração da dívida pública contribuíram para o fortalecimento da base de investidores institucionais. Dada a predominância de títulos de renda fixa nas carteiras dos investidores institucionais, a emissão de títulos com vários vencimentos tornou os mercados secundários para títulos da dívida pública mais líquidos e conseqüentemente facilitou a administração da carteira pelos investidores institucionais, conforme discutido no Capítulo 1. No caso dos fundos de pensão, a emissão de títulos de longo prazo protegidos contra a inflação foi particularmente bem recebida. Isso permitiu um melhor casamento entre os ativos e os passivos dos fundos de pensão, que estão indexados à inflação. Mas também deve ser reconhecido que, embora tanto os fundos de seguro quanto os de pensão tenham sustentado a demanda por instrumentos da dívida pública de mais longo prazo, a estratégia de gerenciamento da compra e venda de títulos pode ter um impacto negativo na liquidez desses títulos, especialmente na ausência de instrumentos de *swap* de longo prazo.

## 6. O caminho à frente

### *Expandindo o crédito e reduzindo os custos de intermediação*

As dificuldades de recuperação de empréstimos parecem ser a restrição mais importante tanto à expansão do crédito ao setor privado quanto à redução dos *spreads* de juros. Embora a consolidação da estabilidade macroeconômica e a reforma institucional devam contribuir para a redução contínua dos custos de intermediação e a expansão do crédito para o setor privado, conforme discutido no Capítulo 1, há muito espaço para outras melhorias nessa área. Particularmente importantes são as medidas para facilitar a recuperação de empréstimos e expandir a informação de crédito.

### *Facilitando a recuperação de empréstimos*

A atual lei de falências é deficiente devido à prioridade que dá a direitos trabalhistas e fiscais ilimitados, em detrimento de outros créditos garantidos e não-ga-

rantidos, particularmente empréstimos bancários. A baixa precedência dada a esses créditos durante o processo de falência desencoraja *a priori* a concessão de crédito uma vez que os empréstimos bancários são mecanismos importantes para financiar o capital de giro de uma empresa. Além disso, a necessidade de aprovação unânime do plano de concordata, por parte dos credores, torna a reestruturação mais difícil e demorada e durante o processo é possível que o valor dos bens dados em garantia sofra depreciação. A reintegração de posse de bens também é dificultada pela lentidão do sistema jurídico. Em vista desse cenário, esforços recentes para melhorar a lei de falências, com a atenuação de restrições à recuperação de empréstimos e a maior facilidade no uso dos bens dados em garantia, deve reduzir o risco de crédito e, conseqüentemente, os custos de intermediação. Uma nova lei de falências está atualmente sendo debatida no Congresso, abordando a maioria das deficiências da legislação atual (Quadro 2.5).

Apesar da melhoria da nova lei de falências, ainda restam alguns desafios. *Primeiro*, embora a sucessão tributária seja eliminada para a compra de ativos da massa falida e resultantes de recuperação judicial, a sucessão trabalhista somente será abolida em caso de procedimento de falência, sendo transferida para os novos donos no caso de recuperação judicial, enfraquecendo assim os incentivos para a compra de ativos. *Segundo*, os credores quirografários (sem garantia) continuarão em terceiro lugar na precedência quanto à recuperação de ativos, mitigando assim os incentivos para a concessão de crédito, que de outra forma seriam fortes. *Terceiro*, a participação de bancos na reestruturação não está clara e dependerá de como o sistema Judiciário irá implementar a nova lei. *Quarto*, a aplicação da lei e os códigos de procedimento precisarão ser atualizados para acelerar as decisões judiciais, uma iniciativa que provavelmente seria apoiada pela magistratura. *Por fim*, a disseminação das Varas Especiais, discutida no Quadro 2.6, poderia melhorar o desempenho do sistema Judiciário. Essas varas também poderiam lidar com a cobrança de pequenos créditos.<sup>34</sup>

## Quadro 2.5. A lei de falências do Brasil

A princípio, o papel da lei de falências é organizar a divisão de perdas entre as diferentes partes interessadas, particularmente entre os acionistas e os vários tipos de credores (bancos, empregados, fornecedores e autoridades fazendárias). A legislação deve, portanto, estabelecer um equilíbrio entre a proteção dos credores – encorajando-os a participar e apoiar a empresa durante a reestruturação – e os acionistas, dando assim um incentivo para que estes invistam e assumam riscos. O outro papel de uma lei de falências é proteger os ativos socialmente valiosos, enquanto a empresa está sendo reestruturada ou fechada.

### Legislação atual

A atual lei de falências desencoraja a concessão de crédito para a empresa em concordata porque a liquidação das obrigações financeiras não é priorizada quando uma firma é declarada insolvente. Em vez disso, a prioridade é dada à liquidação de obrigações trabalhistas e fiscais.<sup>1</sup> Entretanto, na prática, nem a autoridade trabalhista nem a fiscal tendem a iniciar o procedimento de falência, porque os empregados temem a perda de seus empregos e as autoridades fiscais não são judicialmente ativas em casos de falência. Normalmente, somente depois que os pagamentos aos fornecedores e aos bancos são suspensos (tipicamente, os bancos são os últimos a sofrerem a falta de pagamento) é que se declara a falência. Mas, novamente, a prioridade dada aos passivos trabalhistas e fiscais, em vez do crédito, enfraquece o incentivo que os credores financeiros têm para iniciar os procedimentos de falência. Em geral, quando um banco ou fornecedor vence uma ação de falência, o pouco que resta da massa falida, após o pagamento das custas e dos honorários advocatícios, é apenas o suficiente para liquidar as reivindicações trabalhistas e fiscais.

Na legislação atual, a opção de reestruturação (concordata) da empresa consiste de um arranjo para reescalonamento da dívida em dois anos, estabelecido numa lei que somente se aplica a créditos não garantidos (ou seja, exclui créditos trabalhistas, fiscais e garantidos). Planos de reestruturação mais flexíveis requerem a aprovação de todos os credores, uma vez que a lei não prevê essa possibilidade. Existem dois tipos de concordata: o primeiro se realiza a pedido do dono da empresa (concordata preventiva) e o segundo se dá por meio de um procedimento de falência, em que todas as ações de execução são suspensas, exceto as relacionadas às reivindicações fiscais. O juiz então nomeia um síndico (normalmente o maior credor) que será o administrador da massa falida e irá avaliar a qualidade dos ativos e passivos da empresa, e se a lei de falências foi observada.<sup>2</sup> Se a empresa enfrenta problemas de liquidez mas continua solvente, ela é colocada em concordata suspensiva, onde a administração é devolvida ao(s) seu(s) dono(s). O juiz emite uma autorização para o reescalonamento das dívidas de acordo com um cronograma estabelecido na lei. No caso de liquidação, em que se descobre que a firma é ilíquida e insolvente, os ativos são reunidos, vendidos em leilão judicial e usados para a liquidação das dívidas com os credores (de acordo com a qualidade do crédito e proporcionalmente para créditos da mesma qualidade). Como o dono pode se beneficiar de uma concordata suspensiva, o processo de liquidação efetiva somente começa após um longo período de

avaliação legal dos ativos e dívidas. Quando os ativos são finalmente leiloados, podem ter perdido a maior parte de seu valor, com a depreciação de ativos reais e a desvalorização de ativos intangíveis.

### Nova legislação

A nova lei de falências, que aguarda aprovação pelo Congresso Nacional, dá prioridade à liquidação de empréstimos garantidos e, da mesma forma que os dispositivos do Capítulo 11 da legislação norte-americana, torna a reestruturação de empresas em dificuldades financeiras mais cooperativa e conducente à recuperação. Emendas ao Código Tributário também serão efetuadas para harmonizá-lo com os principais dispositivos da nova lei de falências. As principais características da nova legislação são: 1) créditos trabalhistas continuam a ter precedência sobre outros créditos garantidos, mas estão limitados a 150 salários mínimos, evitando o aumento fraudulento dos salários das partes interessadas anteriormente à falência como meio de reintegrar a posse dos ativos; 2) créditos garantidos têm precedência sobre reivindicações fiscais; e 3) a sucessão tributária (ou seja, os novos donos de uma empresa falida estão sujeitos ao pagamento de quaisquer obrigações fiscais pendentes, inclusive aquelas descobertas após a aquisição da firma ou de seus ativos) será abolida para compras em procedimentos de falência e recuperação judicial.

A possibilidade de reestruturação extrajudicial foi fortalecida. Os tomadores de empréstimos que estiverem em dificuldades terão permissão para negociar a reestruturação diretamente com os credores sem interferência judicial. Se a reestruturação extrajudicial falhar, os credores terão prioridade na reivindicação do seu investimento. As reestruturações supervisionadas por tribunais continuarão a existir, mas os juízes terão que aceitar as decisões tomadas pelos credores, cujos votos devem ser ponderados de acordo com o seu nível de exposição. Se ocorrer a liquidação, os administradores primeiramente tentarão vender a companhia falida. Mas, se essa opção falhar, a firma será dividida em partes que preservem o emprego e os ativos intangíveis, como por exemplo, as marcas. A extinção da empresa deve ser o último recurso. A eliminação do mecanismo de sucessão tributária deve facilitar esse processo reduzindo a incerteza sobre obrigações fiscais futuras, criando condições para a venda de ativos a preços justos. Além disso, espera-se que haja uma aceleração significativa do procedimento de falência.

1. Na atual legislação, as dívidas são pagas na seguinte ordem: 1) reivindicações e indenizações salariais dos empregados; 2) pagamento de impostos (primeiro os federais, depois os estaduais e, finalmente, os municipais); 3) créditos garantidos; 4) créditos com privilégios especiais sobre determinados ativos (por exemplo, cédulas de crédito comercial com penhor prevalecem sobre penhor); 5) créditos com privilégios gerais (por exemplo, cédula de crédito industrial); e 6) créditos sem garantia. A Cédula de Crédito Bancário (CCB) é um título executável a ser usado em qualquer operação de crédito realizada por uma instituição financeira, permitindo que os bancos iniciem a cobrança judicial com ação de execução, em vez de uma ação de reconhecimento. A CCB pode, então, reduzir custos, acelerar a recuperação do crédito e até ser negociada nos mercados secundários.
2. Os bancos normalmente têm pouco interesse nos comitês de administração de empresas falidas. Eles temem que os empregados e a sociedade como um todo esperem que o banco assuma responsabilidade por obrigações pelas quais ele não é responsável, como o pagamento de salários atrasados.

## Quadro 2.6. Varas especiais: a experiência do Rio de Janeiro

Para melhorar o desempenho do seu sistema legal, o Estado do Rio de Janeiro criou Varas Especializadas em maio de 2002. Essas varas ampliaram a cobertura das varas de falências existentes (Varas de Falências e Concordatas) para que incluíssem a maioria dos casos envolvendo empresas comerciais e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Os casos envolvendo tipicamente operações de crédito não são da jurisdição dessas varas. O Rio de Janeiro é atualmente o único estado no Brasil a criar essas varas especializadas. Outros esforços para aumentar a eficiência no sistema legal incluem, por exemplo, a redistribuição de serviços nas varas que têm um grande acúmulo de casos e o uso de indicadores de produtividade para recompensar o desempenho.

Essa iniciativa foi motivada pela percepção de que os casos que envolvem empresas comerciais muitas vezes requerem conhecimento específico. Grandes empresas também tendem a confiar em escritórios advocatícios mais preparados para aconselhamento, demandando uma melhor equiparação entre a maior especialização de advogados e de juízes. Essa iniciativa também foi encorajada pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e pela CVM e é percebida como sendo bem-sucedida na promoção do aprendizado prático de pessoal paralegal e juízes. Embora os juízes não tenham treinamento prévio antes de serem nomeados para essas varas especializadas, existe um esforço para identificar profissionais com vocação para os casos julgados nessas varas. Em seguida, é oferecido aos juízes um treinamento adicional, muitas vezes patrocinado por associações profissionais. Embora todos os juízes sejam convidados a participar dessas sessões de treinamento, os que trabalham nas varas especiais são obrigados a frequentá-las. As varas especiais também podem contribuir para melhorar a qualidade técnica e aumentar a previsibilidade das decisões judiciais.

Acredita-se que a implementação destas varas especializadas tenha fomentado a concorrência no sistema jurídico. Diz-se que alguns litigantes de São Paulo preferem levar seus casos às varas do Rio de Janeiro, onde as decisões judiciais são tomadas mais rapidamente, uma tendência que ganhou força com a criação das varas especiais. Entretanto, o alcance dessas varas para aumentar a eficiência do sistema jurídico não pode ser generalizado e depende de problemas específicos por ele enfrentado em outros estados. A existência de um grande número de casos de direito corporativo a ser julgado é um exemplo. Em outros estados, os gargalos do sistema jurídico podem ser piores em tribunais de segunda instância.

### *Aprimorando as informações relativas ao crédito*

As melhorias na indústria de crédito visavam a disseminação e a portabilidade das informações de crédito (por meio do Banco de Dados de Proteção ao Crédito – Cadastro Positivo), o que anteriormente era uma grande falha na indústria bancária do Brasil.<sup>35</sup> Entretanto, existe um amplo espaço para aperfeiçoar o Cadastro de Informação sobre o Crédito (CIC). Como regra, um grande desafio é fazer com que as informações sobre tomadores de empréstimo em

potencial estejam facilmente disponíveis para os concessionários de crédito. Evidências empíricas sugerem que quanto maior a quantidade e a qualidade das informações de crédito disponíveis para os credores, maior será a capacidade para a criação de crédito.<sup>36</sup> Em particular, as empresas, em países com CICs melhores, tendem a emitir mais dívida do que aquelas situadas em países nos quais a informação quanto ao crédito é escassa e de pouca qualidade. Os CICs também são percebidos como um importante mecanismo de fortalecimento da lei, porque o acesso ao crédito é essencialmente suspenso até que o tomador com pagamentos atrasados saia das listas negras dos CICs. Tornando a informação de crédito pública, fortalecendo os cadastros de informação de crédito e facilitando a portabilidade das informações entre os concessionários de empréstimo, a concorrência pode ser aumentada e os custos de intermediação reduzidos.

### *Lidando com a exclusão financeira*

Existe muito espaço para um maior desenvolvimento da indústria de microfinanciamentos. Uma liberalização adicional das restrições à associação (geográfica e por profissão), no caso das cooperativas de crédito e captação de recursos (em especial viabilizando a aceitação de depósitos), no caso das operadoras de microcrédito, poderia contribuir para o desenvolvimento desse segmento de mercado nos próximos anos. Apesar disso, deve-se reconhecer que a diversificação de atividades representaria problemas adicionais de supervisão no caso de aumento do número de operadores. Um alívio gradual e cuidadosamente monitorado das restrições é, portanto, aconselhável. Ao mesmo tempo, o acesso da população pobre aos serviços bancários pode se tornar mais fácil. A criação de contas bancárias simplificadas é um passo importante nesse sentido, assim como as outras medidas recentes listadas acima. Um projeto de lei foi apresentado ao Congresso em 2004 simplificando a legislação fiscal, a de seguridade social e a trabalhista para encorajar a formalização de pequenas empresas informais. Pode-se argumentar que no caso das micro e pequenas empresas, o acesso ao crédito teria um impacto mais forte na criação de empregos, além de reduzir a exclusão financeira. Isso pode ser facilitado, por exemplo, pela expansão de atividades de *leasing*, no caso de aumento do capital, e *factoring*, favorecendo o acesso das pequenas empresas ao financiamento do capital de giro.

Tornar o acesso ao financiamento habitacional e agrícola mais focalizado nos pobres é outro passo importante para fortalecer o vínculo entre o desenvolvimento financeiro e a redução da pobreza. A forte participação do setor público no financiamento habita-

cional e agrícola é justificado porque o volume de crédito privado é baixo devido a falhas de mercado. Mas a dependência contínua desses setores de empréstimos direcionados não garante necessariamente maior acesso ao crédito pela população pobre, porque esta pode não ser a principal beneficiária desses programas. Estimativas do Banco Mundial sugerem que na agricultura, entre os tomadores de empréstimos, os 2% maiores recebem 57% dos empréstimos, enquanto os 75% menores recebem apenas 6% do crédito.<sup>37</sup> O impacto distributivo pretendido pelos empréstimos direcionados fica prejudicado, uma vez que os fazendeiros mais ricos e as grandes empresas do agronegócio, que têm meios adicionais de lidar com alto risco e acesso melhor a financiamento alternativo, são os principais beneficiários dos subsídios governamentais. Mais recentemente, o fortalecimento do PRONAF, um programa de apoio aos pequenos agricultores, responde pela maior parte do aumento no crédito direcionado à agricultura desde 2003. Esse é um passo na direção de fortalecer o papel do financiamento agrícola como ferramenta redistributiva, canalizando subsídios para grupos propensos a sofrer com as falhas de mercado.

### *Fortalecendo as bases para os investidores institucionais*

Os fundos de pensão já respondem por uma parcela significativa dos investidores institucionais. Mas o aumento da cobertura dos planos de pensão complementar, que permanece baixa, é um desafio importante. Comparado a países da OCDE e outros países latino-americanos, o Brasil tem o sétimo maior estoque de ativos de pensão e, em termos relativos, a décima segunda maior relação ativos de fundos de pensão/PIB. Entretanto, apenas 2% da força de trabalho contribui para planos de pensão patrocinados (9% da força de trabalho no caso dos fundos de pensão abertos).<sup>38</sup> Tendo em vista esse cenário, além dos incentivos existentes de diferimento de impostos, foram implementadas políticas desde 2001 para encorajar a participação em planos de pensão complementar (Quadro 2.7). Elevações adicionais no teto dos benefícios de aposentadoria pagos pelo RGPS (regime de seguridade social dos trabalhadores do setor privado, discutido nos Capítulos 1 e 4) embora contribuam para harmonizar os direitos nos planos dos setores público e privado, desencorajariam a associação a planos de pensão complementar. O aumento da cobertura é importante para assegurar maior proteção contra a perda de renda na velhice e para permitir que o governo realoque recursos da seguridade social pública para o aperfeiçoamento da assistência social.



### Quadro 2.7. Encorajando a participação em planos de pensão complementar

Planos de pensão patrocinados pelo empregador têm sido tradicionalmente restritos a empregados de estatais e grandes empresas. Desde 2001, duas novas categorias de fundo de pensão foram criadas: fundos de pensão multipatrocinador e associativos. Pequenas e médias empresas que não têm escala para criar o seu próprio fundo de pensão podem participar de um plano que congrega vários patrocinadores (fundos de pensão multipatrocinador). Da mesma forma, associações profissionais, sindicatos e outras instituições associativas podem agora criar fundos de pensão sem patrocínio próprio (fundos de pensão associativos).

Esses planos devem ser do tipo contribuição definida e a administração dos ativos deve ser terceirizada.<sup>1</sup> Essa inovação também objetiva a adaptação dos regulamentos do fundo de pensão a novas tendências no mercado de trabalho brasileiro, caracterizado pelo aumento na flexibilidade contratual, alta rotatividade de empregos e volatilidade da remuneração. Até maio de 2004, 10 fundos de pensão associativos foram criados, cobrindo potencialmente 800 mil participantes.

Com a reforma de 2003, os servidores públicos também terão acesso aos fundos de pensão complementar. Antes da reforma, eles não necessitavam de aposentadoria complementar porque seus benefícios de aposentadoria deveriam ser equivalentes ao último salário. No sistema reformado, discutido no Capítulo 1, os benefícios pagos aos ingressantes no serviço público serão limitados ao mesmo nível do regime de seguridade social para trabalhadores do setor privado (RGPS). Os novos servidores públicos terão, portanto, a opção de suplementar suas aposentadorias pela participação em fundos de pensão complementar. Esses fundos devem ser entidades públicas que ofereçam aposentadorias de contribuição definida. A sua implementação não é obrigatória, dependendo da legislação proposta pelos governos federal, estadual e municipal para a criação de seus próprios fundos de pensão.

1. Os riscos não programados (ou seja, incapacidade, morte, entre outros) podem ser segurados por uma instituição financeira.

A criação de fundos de pensão complementar para servidores públicos deve impulsionar esse segmento de mercado. Para tanto, vários desafios são dignos de nota. *Primeiro*, tornar obrigatória a criação desses fundos seria um passo adiante, que ainda depende de legislação dos governos federal, estadual e municipal. Uma vez que os fundos estejam criados, também é recomendável que haja um alinhamento das taxas de contribuição do empregador e do empregado e a garantia de que os fundos de pensão complementar públicos e privados estejam sujeitos às mesmas regras operacionais e prudenciais. *Segundo*, os fundos de pensão comple-

mentar devem ser abertos aos atuais servidores públicos, se os mesmos optarem pela associação ao regime dos novos ingressantes. *Terceiro*, os novos fundos devem ter autonomia para contratar e demitir, assim como estabelecer salários, a fim de assegurar condições similares às oferecidas aos funcionários dos fundos privados. *Quarto*, só um fundo deve ser estabelecido no nível federal e para cada estado, enquanto fundos multipatrocinados podem ser criados para os municípios visando maximizar os ganhos de escala.<sup>39</sup> *Por fim*, evitar o risco de interferência política na governança e na definição de prioridades de investimento dos fundos é um importante desafio para assegurar que esses fundos cumpram seus objetivos. A experiência internacional sugere que os fundos de pensão administrados pelo governo para servidores públicos são muitas vezes instados, direta ou indiretamente, a financiar o governo, o que deve ser evitado.<sup>40</sup> O uso de fundos de pensão para direcionamento de crédito a setores específicos é um outro exemplo que pode gerar obrigações futuras para o contribuinte.<sup>41</sup>

A regulação prudencial sobre a alocação de ativos de fundos de pensão complementar pode ser aperfeiçoada no longo prazo. Espera-se que haja maior diversificação da carteira de ativos ao longo do tempo, com a queda das taxas de juros reais, levando a uma redução gradual na proporção de títulos da dívida pública nos ativos dos fundos de pensão. Projetos de PPP podem contribuir para a diversificação da carteira mediante a oferta de oportunidades alternativas de investimento. Nesse sentido, um marco regulatório adequado é particularmente importante, porque a participação dos fundos de pensão nas PPPs dependerá do equilíbrio adequado de riscos entre o governo e seus parceiros do setor privado, incluindo garantias de que o compromisso do setor público com esses projetos será honrado, conforme discutido no Capítulo 3. Ao longo do tempo, os debates sobre políticas públicas podem considerar maior flexibilidade nos tetos quantitativos atualmente em vigor para a alocação da carteira de ativos. A ênfase poderia ser gradualmente deslocada na direção das recomendações para a composição de carteira feitas pelo regulador da indústria de fundos de pensão, ao invés de o ser na direção das restrições quantitativas obrigatórias. Evidências empíricas sugerem que os fundos de pensão sujeitos a tetos quantitativos rígidos na alocação da carteira de ativos tendem a apresentar desempenho inferior em relação aos fundos sujeitos à regulação prudencial mais flexível.<sup>42</sup> Alguns países da OCDE ainda usam restrições quantitativas, mas esses regulamentos são

tipicamente mais flexíveis dos que os em vigor no Brasil.<sup>43</sup> A longo prazo, a permissão para que os fundos de pensão invistam no exterior também pode contribuir para a diversificação dos riscos. Além disso, devido à alta taxa de juro usada para a avaliação atuarial das suas obrigações pela maioria dos planos de pensão de benefício definido, as exigências associadas à divulgação de informações sobre o desempenho atuarial e a razão entre o estoque de recursos e o valor presente do passivo (ou seja, a razão entre o valor presente líquido dos benefícios devidos e as receitas) devem ser mais rigorosas. Isso é particularmente importante para reduzir a possibilidade de que essas obrigações sejam transferidas ao contribuinte no caso de fundos de benefício definido patrocinados pelo poder público. Ao mesmo tempo, uma redução nessas metas, possivelmente para 4% ou 5%, provocaria o seu realinhamento com as práticas internacionais.

## Anexo 2.1

### *Financiamento habitacional e agrícola*

#### **Financiamento habitacional**

Existem dois sistemas de financiamento habitacional no Brasil: o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

O SFH foi criado em 1964 para promover a construção e a aquisição da casa própria. O SFH compreendia o Banco Nacional da Habitação (BNH) e as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs). O BNH era responsável pela regulamentação e supervisão do SFH, propondo incentivos à poupança, disciplinando o acesso das SCIs aos mercados de capitais, refinanciando as operações das SCIs e oferecendo serviços de redescontos e seguro. As SCIs eram os agentes financeiros do sistema, financiando construções, vendas e compras de habitações. As operações do BNH eram financiadas pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). As SCIs dependiam do BNH para financiamento bem como do crédito direcionado das contas de poupança e da emissão de cédulas hipotecárias, garantidas pelos ativos imobiliários dos tomadores de empréstimo das SCIs.

Após uma expansão significativa nos anos 70, dando grande impulso ao financiamento habitacional no Brasil, o SFH virtualmente entrou em colapso nos anos 80. O aumento da inflação no período expôs um desalinhamento entre a indexação do valor dos empréstimos habitacionais a receber e a indexação dos pagamentos mensais das hipotecas. Enquanto o pagamento de hipotecas foi indexado aos salários, por meio do índice de preços ao consumidor usado para reajustar o salário mínimo, o valor dos empréstimos a receber foi indexado a títulos do Tesouro (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, ORTN), reajustados a uma velocidade muito maior. Para responder a essa discrepância, foi criado um fundo, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e, à medida que a taxa de inflação acelerou nos anos 80, o FCVS acumulou dívidas consideráveis. Essas dívidas começaram a ser securitizadas pelo Tesouro em 1996, o que provocou um aumento de 2,6% na razão dívida/PIB do setor público consolidado até o fim de 2003.

O SFI foi criado em 1997 para revigorar o financiamento habitacional em um ambiente de baixa inflação, estendendo garantias para empréstimos habitacionais, me-

diante alienações fiduciárias. O SFI permite a livre negociação de contratos e oferece melhores opções de garantia ao financiamento habitacional, levando à criação de fundos de investimento imobiliário e companhias de seguros. A securitização de hipotecas a receber, apesar disso, falhou em se tornar a principal fonte de fundos para o financiamento habitacional. Isso se deve predominantemente à inexistência de um mercado secundário para esses títulos e ao mercado primário ser relativamente pequeno.<sup>44</sup>

Apesar da criação do SFI, o volume do financiamento habitacional decresceu nos anos 90 (Tabela 2.A1.1). O número de unidades habitacionais financiadas pelo SFI chegou a 175.000 entre 1997 e 2000, contra 42.000 entre 1993 e 1996, mas permanece abaixo do nível atingido antes de 1983. O estoque de empréstimos habitacionais tem declinado continuamente desde 1994, devido principalmente à remoção (compensação) de empréstimos habitacionais vencidos e de créditos do FCVS dos balanços contábeis dos bancos. Isso explica a grande retração durante os anos de 2000 e 2001, quando um grande volume desses empréstimos foi transferido da Caixa Econômica Federal para o Tesouro, no contexto da reestruturação dos bancos federais sob o PROEF (discutido no Capítulo 1). Desde então, o volume dos empréstimos habitacionais (essencialmente créditos direcionados) ficou virtualmente estagnado, em 1,6% do PIB ao final de 2003, com quase nenhuma ocorrência de novos empréstimos. Medidas recentes para encorajar o desenvolvimento do mercado habitacional incluem condições mais favoráveis para a alocação de créditos direcionados para o financiamento habitacional e para a recuperação de ativos no caso de falência das incorporadoras (Lei nº 10931/04), bem como a isenção do imposto de renda sobre ganhos de capital com investimento em títulos hipotecários (Letras Hipotecárias, Letras de Crédito Imobiliário e Certificados de Recebíveis Imobiliários).

### **Empréstimos agrícolas**

O crédito direcionado, particularmente pelo Banco do Brasil (BB), é o principal instrumento para o financiamento da agricultura no Brasil. Os créditos direcionados são financiados mediante a alocação compulsória de 25% dos depósitos à vista no sistema bancário, respondendo por mais da metade dos empréstimos, juntamente com a receita de uma série de impostos e fundos constitucionais, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), administrado por

bancos públicos. Os bancos também têm acesso a instrumentos de equalização da taxa de juros. A preponderância de instituições financeiras públicas no financiamento agrícola impediu a participação do setor privado nesse segmento de mercado. O estoque de crédito rural diminuiu substancialmente entre os anos de 1994 e 2001, recuperando-se parcialmente nos anos de 2002 e 2003.

Tabela 2.A1.1. **Empréstimos Habitacionais e Agrícolas, 1990-2003**

(Em porcentagem do PIB, estoques de final de período)

	Empréstimos habitacionais		Empréstimos direcionados para a agricultura
	Total	Créditos direcionados	
1990	7,4	...	2,2
1991	6,8	...	2,8
1992	8,0	...	3,1
1993	7,7	...	3,1
1994	7,8	...	3,5
1995	7,0	...	3,4
1996	6,0	...	2,3
1997	5,6	...	2,5
1998	5,9	...	2,7
1999	5,0	...	2,4
2000	4,9	4,4	2,4
2001	1,9	1,7	2,1
2002	1,5	1,4	2,2
2003	1,6	1,5	2,9

Fonte: Banco Central do Brasil.

Instrumentos de financiamento mais sofisticados também foram usados mais amplamente nos últimos anos. Um exemplo é a CPR (Cédula de Produto Rural), um título emitido pelos produtores rurais exigindo o fornecimento de uma dada quantidade de produtos de qualidade especificada numa certa data. A CPR com-

bina uma venda futura com um mecanismo de *hedge* contra a flutuação de preços. Atualmente, a maioria das transações com CPR é efetuada fora do sistema formal de financiamento agrícola.<sup>45</sup> Em particular, a agroindústria tornou-se um importante fornecedor de crédito à agricultura por esse mecanismo, que se expandiu rapidamente, alcançando estimados R\$ 6 bilhões, em 2000, ante cerca de R\$14 bilhões em programas de crédito formais. O Banco do Brasil também teve um papel significativo no fomento do uso das CPRs.<sup>46</sup> Os empréstimos agrícolas sob o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) somaram cerca de R\$ 31 bilhões em 2003.

## Anexo 2.2

### *A experiência do Brasil com as agências de crédito*

O Brasil tem uma grande e bem estabelecida indústria de crédito, com cadastros públicos e privados de informações de crédito (CICs). Esses CICs contêm quase que somente informações negativas e são muito eficientes para bloquear o acesso de maus pagadores a crédito. Os CICs mais importantes são: o Cadastro de Cheque sem Fundos, o Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (CADIN), a Central de Risco de Crédito (CRC), o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e as agências privadas como o SERASA e o SCI. Em particular:

- O Cadastro de Cheques sem Fundo é provavelmente o CIC mais utilizado no Brasil. Ele é organizado em nível nacional e administrado pelo BCB, para quem os bancos devem fornecer informações sobre cheques sem fundo. Esse cadastro fornece informações importantes para a análise de crédito, devido à ampla utilização de cheques, inclusive pré-datados.
- O Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (CADIN) foi originalmente concebido para uso exclusivo por instituições financeiras públicas. Subseqüentemente, todas as instituições públicas foram autorizadas a fornecer informações sobre empresas e pessoas físicas re-

lacionadas ou não a atividades envolvendo crédito. Entretanto, o CADIN não pode ser acessado por credores do setor privado.

- Outro CIC público importante é a Central de Risco de Crédito (CRC), administrada pelo Departamento de Supervisão Bancária Indireta do Banco Central. As instituições financeiras são solicitadas a encaminhar mensalmente à CRC informações sobre o valor de exposição de crédito, decorrente de empréstimos concedidos a seus clientes (inclusive garantias e provisões para crédito) no total de R\$ 5.000,00 ou mais. Para grandes tomadores, as instituições também devem classificar cada operação de empréstimo de acordo com um sistema de classificação de nove categorias definidas pelo BCB. Cada instituição é livre para usar seu próprio método para avaliar o risco de crédito, desde que obedeça aos padrões mínimos estabelecidos pelo BCB. O acesso aos cadastros da CRC está disponível em diferentes níveis para diferentes “clientes”, mas não para o público em geral.
- Os SPCs são organizações privadas sem fins lucrativos estabelecidas em nível municipal pelas associações locais de varejistas (Clube de Diretores Lojistas, CDL). Os SPCs são instituições relativamente antigas; o do Rio de Janeiro funciona desde 1955. As bases de dados do SPC contêm informações sobre históricos individuais de crédito coletados dos varejistas, bancos e de administradoras de cartões de crédito, entre outros, que são usadas pela maioria dos credores essencialmente como um “cadastro negativo”: para as pessoas incluídas na lista negra do SPC é quase impossível obter crédito nos mercados formais.
- O SERASA opera em rede nacional e foi criado em 1968 por três dos principais bancos brasileiros. Atualmente, todos os grandes bancos brasileiros são acionistas. O SERASA tem bases de dados sobre empresas e pessoas físicas, embora seu foco recaia predominantemente sobre as empresas. O serviço depende essencialmente das informações coletadas por terceiros, como o Banco Central, os SPCs e os CICs públicos, e de informações fornecidas diretamente pelos bancos.



## Anexo 2.3

### Indicadores do mercado de ações, de títulos corporativos e ações

Tabela 2.A3.1. Indicadores do Mercado de Ações, 1994-2003

	Número de companhias listadas (BOVESPA)	Capitalização		Volume das negociações (bilhões de dólares) <sup>a</sup>		Giro anual <sup>b</sup>
		Bilhões de dólares	Em porcentagem do PIB	Total	Média diária	
1994	544	189,1	34,8	98,4	0,41	0,5
1995	543	147,6	20,9	79,5	0,33	0,5
1996	550	216,9	28,0	115,6	0,47	0,5
1997	536	255,4	31,6	216,1	0,87	0,9
1998	527	160,9	20,4	172,5	0,70	1,1
1999	478	228,5	42,6	91,3	0,37	0,4
2000	459	225,5	37,5	104,7	0,42	0,5
2001	428	185,4	36,3	65,3	0,27	0,4
2002	399	124,0	27,5	49,3	0,20	0,4
2003	369	234,2	43,5	67,0	0,27	0,3

a. A partir de maio de 2001, os títulos deixaram de ser negociados na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ).

b. Volume de negociações dividido pela capitalização do mercado.

Fonte: CVM, BOVESPA e Banco Central do Brasil.

Tabela 2.A3.2. Títulos Corporativos e Ações: Emissões no Mercado Primário, 1994-2003

(Em porcentagem do PIB)

	Ações	Debêntures	Notas promissórias	Outros	Total
1994	0,42	0,61	...	...	1,02
1995	0,30	1,07	...	...	1,36
1996	1,18	1,08	...	...	2,26
1997	0,44	0,86	0,58	...	1,88
1998	0,45	1,06	1,41	...	2,92
1999	0,28	0,69	0,83	0,00	1,80
2000	0,13	0,79	0,69	0,02	1,63
2001	0,11	1,26	0,44	0,02	1,84
2002	0,07	0,99	0,26	0,01	1,33
2003	0,01	0,35	0,14	0,01	0,51

Fonte: Banco Central do Brasil e Rocca (2001).

# NOTAS

- <sup>1</sup> . Com base nos dados de Beck e Levine (2003).
- <sup>2</sup> . Ver Banco Central do Brasil (2003a), Capítulo 2, para maiores informações.
- <sup>3</sup> . A reestruturação dos bancos federais foi realizada nos termos do PROEF (Programa de Fortalecimento dos Bancos Federais), um programa criado em 2001 que focou em quatro instituições: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. As principais características do programa eram: 1) a transferência de empréstimos vencidos para uma empresa especial (EMGEA); 2) a troca de ativos ilíquidos por títulos de maior rendimento, normalmente pagando taxas de juros de mercado; e 3) um aporte de capital em três desses bancos. Goldfajn, Hennings, e Mori (2003) estimam o custo para o orçamento dos programas de reestruturação dos bancos em 8,6% do PIB. Enquanto o impacto do PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), que focou os bancos privados, chegou a apenas 0,9% do PIB. O impacto do PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual), que focou os bancos estaduais, e do PROEF, direcionado aos bancos federais, respondeu por 5,7% e 2,1% do PIB, respectivamente. Para maiores informações sobre o assunto, ver OCDE (2001).
- <sup>4</sup> . Os principais veículos para o crédito direcionado são os grandes bancos federais: Banco do Brasil (BB), no caso da agricultura, e a Caixa Econômica Federal (CEF), para o financiamento habitacional.
- <sup>5</sup> . Ver, por exemplo, Laeven e Majnoni (2003), para evidências empíricas de que a eficiência do sistema jurídico, além do ambiente macroeconômico (estimado usando a inflação como *proxy*) é o principal determinante dos *spreads* de juros nos países.
- <sup>6</sup> . Ver Pinheiro e Cabral (2001) para maiores informações.
- <sup>7</sup> . No Brasil, existem três tipos de garantias usadas para proteger direitos: a hipoteca, o penhor e a alienação fiduciária. A hipoteca está relacionada à propriedade imobiliária, o penhor a bens móveis e a alienação fiduciária pode envolver tanto propriedades imobiliárias quanto bens móveis. O cumprimento da hipoteca ou do penhor é assegurado por um documento de execução pelo qual a hipoteca ou o penhor servem como garantia de pagamento. O devedor retém o título, a propriedade ou posse até que seja emitida uma decisão judicial contra si. Entretanto, na alienação fiduciária, o ativo permanece sob a posse direta do devedor, enquanto a propriedade é temporariamente mantida pelo credor. A titularidade não é transferida ao devedor até que a dívida seja completamente liquidada.
- <sup>8</sup> . Também são importantes os bons registros da propriedade de veículos e um mercado secundário líquido. Ainda assim, eles são melhores para ativos imobiliários, mas há pouca disponibilidade de crédito de livre aplicação nesse segmento.
- <sup>9</sup> . A participação de ativos de empresas de *leasing* no setor financeiro não-bancário expandiu consideravelmente com a estabilização macroeconômica após 1994, devido principalmente ao financiamento com indexação à taxa de câmbio para compra de automóveis. Essas operações de *leasing* apresentavam taxas de

juros mais baixas, mas transferiam o risco cambial para os tomadores de empréstimo. Com a flutuação do Real em 1999, os custos de financiamento aumentaram e os tomadores de empréstimo contestaram judicialmente a transferência do risco cambial. Os tribunais acabaram decidindo a favor da divisão de riscos entre as empresas de *leasing* e seus clientes, o que provocou a desativação das operações de *leasing* vinculadas ao câmbio. Mas o *leasing* continua importante na indústria automotiva. A parcela das operações de *leasing* com veículos automotivos aumentou de 40% do total do crédito, em 1991, para quase 90%, em 1999, diminuindo para menos de 60% ao final de 2003.

<sup>10</sup>. Claessens, Klingebiel e Lubrano (2000) demonstram que a dependência de fundos externos (ou seja, de fontes outras que não a própria empresa) está altamente concentrada entre as empresas maiores. Isso se baseia numa amostra de 156 a 170 empresas de capital aberto, agrupadas em cinco quintilhos durante o período compreendido entre os anos de 1994 a 1998. As firmas do quintilho mais alto obtiveram cerca de 70% de todo o financiamento externo. As companhias nos primeiros três quintilhos, por sua vez, têm acesso a menos de 10% do total dos fundos.

<sup>11</sup>. A Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ) retirou-se do mercado de ações em 2000, quando a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e a BVRJ assinaram um acordo operacional concentrando as atividades da BVRJ na negociação eletrônica dos títulos do governo. Em 2002, a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) comprou a BVRJ, adquirindo os direitos de administração do SISBEX, o sistema de negociação de títulos do governo.

<sup>12</sup>. Ver Claessens, Klingebiel, e Lubrano (2000) para maiores informações. Rocca (2001) também observa que os custos associados à subscrição e aos regulamentos para manter uma companhia listada (por exemplo, auditorias e emissão de notas públicas e relatórios obrigatórios, entre outras coisas) também são comparativamente altos no Brasil.

<sup>13</sup>. O capital acionário continua caro. Com base em informações disponíveis nos balanços patrimoniais de 1997, Rocca e Carvalho (1999) estimam que o custo do capital para empresas de capital aberto tomando emprestado do setor financeiro variam de 23,5% por ano, para as grandes empresas, a 35,5% por ano, para as pequenas empresas. Para as empresas de capital fechado, esse custo varia entre 26,1% e 39,5% por ano. O alto custo do capital acionário reflete-se em índices de preço/rendimento relativamente baixos, o que também é afetado pela concentração de liquidez em um pequeno número de ações. Rocca (2001) relata que numa amostra de 250 dias úteis, de setembro de 1999 a agosto de 2000, somente 60 ações (8,6% de um total de 696 ações) foram negociadas todos os dias na BOVESPA e, entre 1996 e 1998, 5% das ações negociadas responderam por 75% do valor de todas as transações na BOVESPA e cerca de dois terços da capitalização do mercado em 1999.

<sup>14</sup>. Nessa modalidade de crédito, o empregador deduz as prestações do empréstimo diretamente do contracheque do empregado e transfere o valor para a instituição financeira que concedeu o crédito ao empregado. Com base em dados do BCB, o estoque dessa modalidade de crédito aumentou em quase 50% entre janeiro e agosto de 2004, chegando a R\$ 9,5 bilhões ao final de agosto.

<sup>15</sup>. A resolução 3.121/03 do CMN elevou de 10% para 15% do total da carteira, o limite máximo que pode ser destinado para empréstimos para participantes e assistidos. Os juros cobrados nesses empréstimos devem cobrir pelo menos o retorno atuarial do fundo (geralmente a inflação mais 6% ao ano) mais os custos administrativos.

<sup>16</sup>. Desde 1999, o Banco Central calcula duas vezes ao ano a contribuição dos vários componentes dos *spreads* de juros. Ver Banco Central do Brasil (2003b) para maiores informações

<sup>17</sup>. O declínio no número de bancos desde a metade da década de 90 não parece ter afetado a concentração significativamente. A expansão das operações do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF) levou a um pico de concentração bancária num período de dez anos, em 2003, em que os principais 10 bancos respondiam por cerca de 79% dos ativos, contra 76% em 2002. O BB, a CEF e o BNDES apenas detinham cerca de 42% do mercado, no fim de 2003, contra 40%, em 2002. A fatia de mercado do BB era de 18% em 2003, cerca de dois pontos percentuais maior do que em 2002. Ver Goldfajn, Hennings, e Mori (2003) para uma análise comparativa da concentração bancária no Brasil.

<sup>18</sup>. Evidências para uma amostra de 87 bancos brasileiros durante os anos de 2001 e 2002 não sugerem que a concentração bancária ou a participação no mercado afeta as taxas de empréstimo para uma variedade de modalidades de crédito. Ver Tonooka e Koyama (2003) para maiores informações sobre o assunto. A análise da série de tempo apresentada por Nakane (2001) rejeita a hipótese de comportamento colusivo entre os bancos brasileiros.

<sup>19</sup>. Ver, por exemplo, Demirgüç-Kunt e Huizinga (1999). A receita líquida dos juros, os custos operacionais e os *spreads* de juros são geralmente elevados na América Latina, devido em grande parte à alta inflação, o que gera lucros fáceis para os bancos, desencorajando o custo-efetividade. Ver Hawkins e Mihaljek (2001) para maiores informações sobre o assunto. Ver também, por exemplo, Demirgüç-Kunt, Laeven, e Levine (2003) para uma discussão sobre o vínculo entre as margens de juros e a concentração bancária.

<sup>20</sup>. Evidências empíricas sugerem que a entrada de bancos estrangeiros está associada a ganhos de eficiência no sistema bancário doméstico devido à concorrência e à introdução de novos produtos financeiros e melhores técnicas de administração de riscos. Também, a entrada significativa de bancos estrangeiros está associada a uma redução tanto dos custos operacionais quanto da rentabilidade dos bancos domésticos. Ver, por exemplo, Claessens e Klingebiel (1999) e Claessens, Glaessner, e Klingebiel (2001) para maiores informações sobre o assunto.

<sup>21</sup>. Ver Costa e Nakane (2004) para maiores informações sobre o assunto.

<sup>22</sup>. Ver Afanasieff, Llacer, e Nakane (2002) para uma análise empírica dos *spreads* de juros em uma amostra de 142 bancos comerciais brasileiros durante o período de 1997 a 2000. Indicadores específicos aos bancos, como por exemplo o patrimônio líquido e os níveis de alavancagem, não parecem ser de grande relevância na determinação dos *spreads* de juros.

<sup>23</sup>. Medidas recentes, anunciadas em agosto de 2004, incluem redução no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) cobrado em operações de seguro de vida, de 7% para 4%; redução no imposto de renda sobre ganhos de capital em ações, de 20% para 15% e redução na taxa de ganhos de capital sobre títulos

imobiliários. Também foram introduzidas mudanças no imposto de renda sobre ganhos de capital em ativos de renda fixa, com taxas estatutárias que variam de acordo com as características dos investimentos, resultando em carga tributária mais pesada para prazos menores de vencimentos (até 6 meses).

<sup>24</sup>. Narita e Novaes (2003) estimam que em determinado patamar, a CPMF reduziu o volume de transações da BOVESPA em cerca de um quinto.

<sup>25</sup>. As evidências para a América Latina (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, México e Peru) sugerem que os *spreads* de juros são afetados por exigências de reservas, que tendem a ser altas na região. Ver Brock e Suarez (2000) para maiores informações sobre o assunto.

<sup>26</sup>. Pinheiro e Moura (2003) discutem em maiores detalhes os problemas criados pela má qualidade das informações de crédito.

<sup>27</sup>. Ver Arcoverde (2002) para maiores informações sobre o assunto

<sup>28</sup>. Ver Costa e Nakane (2003) e Banco Mundial (2004b) para maiores informações sobre o assunto.

<sup>29</sup>. Ver Kessel (2001) para maiores informações sobre o assunto. As políticas nessa área incluem o PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), um programa direcionado a pequenos agricultores, e a oferta de crédito habitacional por meio da Caixa Econômica Federal.

<sup>30</sup>. Para maiores informações sobre o assunto, ver Banco Mundial (2004) e Banco Central do Brasil (2003a e 2003c).

<sup>31</sup>. Ver Fundo Monetário Internacional (2004), Capítulo 4, para maiores informações sobre o crescimento de investidores institucionais nos mercados emergentes. Em particular, discute-se que a restrição aos investimentos em ativos estrangeiros impediu que os fundos de pensão arbitrassem as curvas de rendimento doméstico e externo, resultando em altos *spreads* de juros.

<sup>32</sup>. A CVM assumiu a responsabilidade regulatória sobre a indústria de fundos mútuos, que antes era do BCB. O principal marco regulatório para os fundos mútuos foi emitido pela CVM em agosto de 2003 (Instrução nº 409).

<sup>33</sup>. Os fundos de renda fixa continuam a ser o principal meio de investimento privado em títulos da dívida pública. Mas os pequenos investidores receberam, em 2002, o direito de comprar algumas séries de títulos diretamente do site do Tesouro (STN). O acesso direto ao mercado de títulos da dívida pública é um avanço, dando aos pequenos investidores opções alternativas de investimento.

<sup>34</sup>. Evidências empíricas reforçam a importância de um fortalecimento adequado da lei que incentive o uso da lei de falências. Ver Klapper (2001) para maiores informações sobre o assunto.

<sup>35</sup>. Ver Banco Mundial (2004a), para maiores informações e comparações entre países sobre seus CICs.

<sup>36</sup>. Ver Galindo e Miller (2001) para maiores informações sobre o assunto, assim como a base de dados do Banco Mundial sobre os Cadastros Públicos de Crédito

<sup>37</sup>. Ver Banco Mundial (2004b) para maiores informações

<sup>38</sup>. Além disso, o número de participantes ativos (ou seja, aqueles que fazem contribuições) se estabilizou em cerca de 1,8 milhão nos últimos 8 anos, enquanto o número de beneficiários aumentou em cerca de 50% entre 1996 e 2003.

<sup>39</sup>. Nos países que integram a OCDE, os maiores e mais bem organizados fundos de pensão para funcionários públicos são os multipatrocinados. Na Austrália, o *Public Superannuation Scheme* (Plano de Aposentadoria Pública) cobre todos os funcionários públicos e pessoas em empregos permanentes com outros empregadores do setor público da Comunidade Britânica. Nos Países Baixos, o *Government Workers' Pension Fund* (Fundo de Pensão dos Trabalhadores do Governo, ABP) é co-patrocinado pelos empregados dos governos central e municipal, da polícia e do poder judiciário do governo, das forças armadas, dos conselhos hídrico e escolar, entre outros. No Canadá, no nível municipal a afiliação ao *Ontario Municipal Retirement Scheme* (Plano de Aposentadoria Municipal de Ontário), por exemplo, é uma condição para a contratação em todos os municípios e conselhos locais de Ontário. Nos Estados Unidos, o *California Public Employees Retirement Systems* (Sistemas de Aposentadoria de Funcionários Públicos da Califórnia, CALPERS) atualmente cobre várias jurisdições como prestador de serviços e administrador de investimentos com participação de empregados de escolas e órgãos públicos locais. No nível federal, o *Thrift Savings Plan* (TSP) cobre todos os funcionários públicos federais, inclusive as forças armadas.

<sup>40</sup>. Na Índia, um mínimo de 80% dos ativos do Fundo de Previdência de Funcionários deve ser investido em títulos da dívida pública que, em alguns casos, não são negociáveis. Em outros casos, as restrições ou a composição da carteira são mais rígidas do que as dos fundos privados.

<sup>41</sup>. No Japão e na Coreia, por exemplo, os fundos de pensão para funcionários públicos têm financiado investimentos em hospitais, habitação, infra-estrutura e projetos de bem-estar social. Durante as décadas de 60 e 70, o governo sueco usou as reservas dos fundos de pensão para financiar programas habitacionais. Ver Iglesias e Palacios (2000) para maiores informações sobre o assunto. Além disso, evidências empíricas nos Estados Unidos sugerem que os fundos de pensão públicos que foram instados a investir parte de seu portfólio em projetos públicos obtiveram um retorno menor do que os outros fundos. Ver Mitchell e Hsin (1994) para maiores informações sobre o assunto.

<sup>42</sup>. Ver, por exemplo, Davis (2001).

<sup>43</sup>. Na União Européia, uma resolução recente do Parlamento Europeu estabeleceu “a regra da pessoa prudente” como princípio básico para os investimento dos fundos de pensão.

<sup>44</sup> A partir de abril de 2004, essas operações de securitização somaram menos de R\$400 milhões, conforme relatado pela Companhia Brasileira de Securitização (Cibrasec), criada em 1997 para apoiar o SFI.

<sup>45</sup>. Novos instrumentos de financiamento a serem lançados incluem: 1) Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a ser emitido exclusivamente por cooperativas e empresas do agronegócio; 2) Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), a ser emitida exclusivamente por instituições financeiras; e 3) Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), a ser emitido exclusivamente por instituições de securitização.

<sup>46</sup>. Ver Banco Mundial (2004b), para uma análise detalhada das operações de crédito rural no Brasil.

# BIBLIOGRAFIA

- AFANASIEFF, T.S., P.M.V. Llacer e M.I. Nakane. The Determinants of Bank Interest Spread in Brazil. *Working Paper*, Brasília: Banco Central do Brasil, n. 46, 2002.
- ARCOVERDE, G.L. Credit Market in Brazil. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Bacen Technical Note*, Brasília, 2002, n. 15.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução do Sistema Financeiro: Relatório 2002. Brasília, 2003c. Relatório.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Estabilidade Financeira. Brasília, 2003a. Relatório.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Cooperativas de Crédito: História da Evolução Normativa no Brasil*. Brasília, 2003d.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Economia Bancária e Crédito: Avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário*. Brasília, 2003b.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: Access to Financial Services*. Washington, DC: Banco Mundial, 2004b.
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington, DC: Banco Mundial, 2004a.
- BECK, T.; LEVINE, R. *A New Database on Financial Development and Structure*. Washington, DC: Banco Mundial, 2003.
- BROCK, P.L.; SUAREZ, L.R. Understanding the Behaviour of Bank Spreads in Latin America. *Journal of Development Economics*, [S.l.], 2000, v. 63, p. 113-34.
- CLAESSENS, S.; KLINGEBIEL, D. Alternative Frameworks for Providing Financial Services. *Policy Research Working Paper*, Washington, DC: Banco Mundial, n. 2189, 1999.
- CLAESSENS, S.; KLINGEBIEL, D.; LUBRANO, M. *Corporate Governance Reform Issues in the Brazilian Equity Market*. Washington, DC: Banco Mundial, 2000. Documento não publicado.
- CLAESSENS, S.; KLINGEBIEL, D.; GLAESSNER, T. E-finance in Emerging Markets: Is Leap-Frogging Possible?. *Banco Mundial Financial Sector Discussion Paper*, Washington, DC: Banco Mundial, n. 7, 2001.
- COSTA, A.C.A.; NAKANE, M.I. Brasil: Acesso a Serviços Financeiros. In: BRASIL. Banco Central do Brasil. *Economia Bancária e Crédito: Avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário*. Brasília, 2003.
- COSTA, A.C.A.; NAKANE, M.I. Revisitando a Metodologia de Decomposição do *Spread Bancário* no Brasil. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Documento não publicado.
- DARCY, S.; SOARES, M. *Democratização do Crédito no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

- DAVIS, E.P. Portfolio Regulation of Life Insurance Companies and Pension Funds. *Discussion Paper PI-0101*, London: The Pensions Institute; University of London, 2001.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; HUIZINGA, H. Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence. *Banco Mundial Economic Review*, [S.l.], v. 13, n. 2, 1999.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LAEVEN, L.; LEVINE, R. Regulations, Market Structure, Institutions and the Cost of Financial Intermediation. *NBER Working Paper*, Cambridge, MA: NBER, n. 9890, 2003.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Global Financial Stability Report*, Washington, DC: FMI, 2004.
- GALINDO, A.; MILLER, M. *Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2001.
- GOLDEFAJN, I.; HENNINGS, K.; MORI, H. Brazil's Financial System: Resilience to Shocks, No Currency Substitution, but Struggling to Promote Growth. *Working Paper*, Brasília: Banco Central do Brasil, n. 75, 2003.
- HAWKINS, J.; MIHALJEK, D. The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability: An Overview. *BIS Paper*, Basle: Bank for International Settlements, n. 4, 2001.
- IGLESIAS, A.; PALACIOS, R. Managing Public Pension Reserves Part I: Evidences from International Experience. *Primer Pension Reform*, Washington, DC: Banco Mundial, 2000.
- KESSEL, M. O Crédito Rural no Brasil. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Nota Técnica*. Brasília, 2001.
- KLAPPER, L. *Bankruptcy Around the World: Explanations for Its Relative Use*. Washington, DC: Banco Mundial. Documento não publicado.
- LAEVEN, L.; MAJNONI, G. Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit? *Policy Research Working Paper*, Washington, DC: Banco Mundial, n. 3159, 2003.
- MITCHELL, O.; HSIN, P.L. Public Pension Fund Governance and Performance. *NBER Working Paper*, Cambridge, MA: NBER, n. 4632, 1994.
- NAKANE, M. A Test of Competition in Brazilian Banking. *Working Paper*, Brasília: Banco Central do Brasil, n. 12, 2001.
- NARITA, R.; NOVAES, W. *A CPMF e o Mercado Acionário Brasileiro: Efeitos sobre Governança Corporativa e Estilos de Investimento*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, 2003.
- OCDE. *Economic Survey of Brazil*. Paris: OCDE, 2001.
- OCDE. *Private Pensions in Brazil*, Paris: OCDE, 2004a. DAFPE/AS/PEN/WD(2004)12.
- OCDE. *Tax Favoured Retirement Savings Plans: A Review of Budgetary Implications and Policy Issues*. **Paris: OCDE**, 2004b. **ECO/CPE/WP1(2004)4**.



## Bibliografia

- PINHEIRO, A. C.; CABRAL, C. Credit Markets in Brazil: The Role of the Judiciary and Other Institutions. In: PAGANO, M. (ed.). *Defusing Default: Incentives and Institutions*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2001.
- PINHEIRO, A. C.; MOURA, A. Segmentation and the Use of Information in Brazilian Credit Markets. In: MILLER, M. (ed.). *Credit Reporting Systems and the International Economy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- ROCCA, C. A. (ed.). *Soluções para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais Brasileiro*. Rio de Janeiro, J. Olympio Editora: 2001.
- ROCCA, C. A.; CARVALHO, A. G. *Mercado de Capitais e o Financiamento das Empresas Abertas*. São Paulo: FIPE/ABRASCA, 1999.
- TONOOKA, E.K.; KOYAMA, S.M. Taxa de Juros e Concentração Bancária no Brasil. *Working Paper*, Brasília: Banco Central do Brasil, n. 62, 2003.



# CAPÍTULO 3

## APERFEIÇOANDO O MARCO REGULATÓRIO



## 1. Visão geral

O ajuste fiscal em andamento tem comprometido a capacidade de investimento do governo, especialmente no setor de infra-estrutura. Simultaneamente, o setor privado não tem sido capaz de sustentar os níveis de investimento observados no passado. O investimento privado em infra-estrutura tem sido influenciado negativamente pela volatilidade macroeconômica e pelo ambiente regulatório, que deve ser fortalecido em diversos setores. Nesse sentido, iniciativas recentes incluem a aprovação, em 2004, de legislação sobre o papel e a estrutura das agências reguladoras e um novo modelo para o setor elétrico. Para os setores de gás natural, água e saneamento, que necessitam de regulamentação adequada, novos marcos regulatórios encontram-se em discussão. No setor petrolífero, dispositivos específicos da legislação vigente, em particular os que dizem respeito ao acesso de terceiros a oleodutos e refinarias, devem ser aplicados com maior rigor. Por sua vez, a lei relativa a parcerias público-privadas (PPPs), que aguarda aprovação pelo Congresso Nacional, desempenhará importante papel na redução dos riscos para o investimento privado em infra-estrutura. Essas reformas, que visam o aprimoramento do ambiente de negócios, são consistentes com a agenda do governo para o crescimento.

Diante desse cenário, este capítulo avalia a regulação do mercado de bens e serviços no Brasil e discute opções de aperfeiçoamento do marco regulatório para indústrias de rede selecionadas (energia elétrica, petróleo e gás natural, água e saneamento), englobando a atuação das agências reguladoras e o estímulo a parcerias público-privadas nos respectivos setores. Os principais desafios nessas áreas são:

- Promover a reforma do mercado de bens e serviços a fim de remover barreiras à concorrência e ao empreendedorismo;
- Reduzir a incerteza regulatória por meio da definição do papel do governo no planejamento e na prestação de serviços e do fortalecimento das agências reguladoras; e
- Facilitar o investimento privado, especialmente em infra-estrutura, pela redução dos riscos ao investidor de caráter regulatório e financeiro e, ao mesmo tempo, pela proteção do orçamento público da criação de passivos contingentes associados a projetos de PPP.

## 2. Restrições ao mercado de bens e serviços

A concorrência no mercado de bens e serviços é um dos principais determinantes do crescimento da produtividade nos países da OCDE. Esta contribuiu para aprimorar o ambiente de negócios, um pré-requisito para o crescimento sustentável.<sup>1</sup> A fim de avaliar a amplitude das restrições ao mercado de bens e serviços (RMBS) no Brasil e compará-las às existentes nos países da OCDE, foi criado um indicador quantitativo segundo metodologia utilizada na Base de Dados de Regulamentos Internacionais da OCDE (*OECD International Regulation Database*) para descrever as várias abordagens regulatórias adotadas pelos países membros da OCDE. O indicador RMBS pode ser decomposto em dois grupos principais: 1) políticas internas, compreendendo controle estatal e barreiras ao empreendedorismo, bem como regulamentações administrativas e econômicas; e 2) políticas externas, referentes às barreiras ao comércio e aos investimentos.<sup>2</sup>

De acordo com o indicador RMBS (Tabela 3.1), há indícios razoavelmente robustos de concorrência em toda a economia brasileira. A pontuação do Brasil é semelhante à do Chile e à do México – países latino-americanos para os quais a informação está disponível – e à média das economias emergentes da OCDE, embora sensivelmente pior que a dos países cujos mercados de bens e serviços são menos restritivos, como, por exemplo, os Estados Unidos. Em relação às políticas internas, o Brasil ocupa boa posição dada a dimensão e a abrangência do setor empresarial estatal, mas há, por parte do governo, impedimentos de ordem legal ou constitucional à venda de ações dessas empresas. O governo também possui direitos especiais de voto (por exemplo, *golden shares*) em empresas comerciais. Barreiras legais à concorrência, como a restrição do número de competidores autorizados a atuar em determinado ramo, ainda existem em alguns setores. Entraves burocráticos às atividades de pessoas jurídicas e aqueles específicos a certos setores são relativamente baixos. Entretanto, há no Brasil a percepção generalizada de que a burocracia envolvida na abertura de uma empresa é expressiva.<sup>3</sup>

Relativamente às políticas externas, as barreiras ao investimento são comparativamente baixas, o que é consistente com a política relativamente favorável ao investimento estrangeiro direto (IED) adotada pelo país. Entretanto, as tarifas médias de importação permanecem elevadas, conforme discutido no Capítulo 1. Apesar disso, deve-se ressaltar a dificuldade de mensurar, em indicadores quantitativos de restri-

ções ao mercado de bens e serviços, a intensidade das forças de mercado em geral e de captar os efeitos de possíveis práticas regulatórias informais, particularmente nos estados e municípios. A qualidade da coerção legal também é relevante. Nesse aspecto, ocorreram avanços consideráveis nos últimos anos, através da criação e do fortalecimento dos órgãos de defesa da concorrência.<sup>4</sup>

Considerando as significativas vantagens macroeconômicas da concorrência no mercado de bens e serviços, a eliminação de barreiras explícitas ao comércio seriam especialmente bem-vindas, em particular a redução de tarifas de importação.<sup>5</sup> Em um ambiente global onde a regulamentação do mercado de bens e serviços está se tornando cada vez mais favorável à concorrência, reformas adicionais nessa área poderiam tornar o Brasil mais atraente ao IED orientado para o aumento da produtividade, criando oportunidades para o crescimento. Com relação às políticas internas, são necessárias modificações adicionais no que diz respeito à eliminação de barreiras legais à entrada, que permanecem relativamente elevadas em diversos setores, dentre eles transportes e indústrias de rede. Um importante avanço são as recentes iniciativas para a eliminação de entraves burocráticos por meio de sistemas de protocolo integrado, como o Fácil, um programa federal implementado em capitais e grandes cidades e que reúne, em um único local, todos os órgãos oficiais envolvidos na abertura de empresas.<sup>6</sup> A instalação desses postos de serviços em outras regiões e em cidades menores, assim como a unificação dos procedimentos para registro de empresas em âmbito federal, estadual e municipal, contribuiria para a redução dos entraves burocráticos à abertura de empresas, agilizando os procedimentos e adequando a política regulatória ao empreendedorismo.<sup>7</sup> Também é importante notar que a regulamentação do mercado de bens e serviços, na medida em que promove o empreendedorismo pode contribuir para a redução da informalidade e para o alcance de consenso quanto às reformas do mercado de trabalho, discutidas no Capítulo 4.

### **3. Unificando o marco institucional para as agências reguladoras**

Há diferenças significativas no papel e na estrutura das agências reguladoras das indústrias de rede (por exemplo: energia elétrica, petróleo e gás natural, telecomunicações). Isso decorre, em parte, do fato de que foram criadas em diferentes momentos e se baseiam em diferentes marcos jurídicos setoriais (Tabela 3.2

Tabela 3.1. **Regulamentação do Mercado de Bens e Serviços: Comparação com os Países da OCDE e com o Chile<sup>a</sup>**

(Pontuações baixas indicam restrições menores)

	<b>Brasil</b>	Chile	México	Economias emergentes da OCDE <sup>b</sup>	Área do Euro	Estados Unidos
<b>Regulamentação do mercado de bens e serviços</b>	<b>1,9</b>	2,2	2,0	2,0	1,5	1,0
<b>Políticas internas</b>	<b>1,9</b>	2,1	1,8	2,2	1,9	1,1
<b>Controle estatal</b>	<b>2,5</b>	2,1	1,7	2,5	2,2	1,0
1. Propriedade pública	<b>2,5</b>	1,7	1,7	2,7	2,3	1,0
Extensão do setor público empresarial	<b>2,9</b>	3,3	3,0	3,8	3,3	2,5
Dimensão do setor público empresarial	<b>1,3</b>	1,5	1,4	2,4	1,5	0,0
Controle direto sobre empresas comerciais	<b>3,0</b>	...	0,9	2,1	2,1	0,8
2. Envolvimento na atividade empresarial	<b>2,5</b>	2,7	1,8	2,2	2,2	1,1
Uso da regulamentação de comando e controle	<b>4,2</b>	3,5	2,0	2,8	3,0	1,5
Controle de preços	<b>0,3</b>	2,0	1,8	1,5	1,3	0,5
<b>Barreiras ao empreendedorismo</b>	<b>1,3</b>	2,1	2,0	2,0	1,5	1,2
1. Opacidade regulatória e administrativa	<b>1,4</b>	3,4	0,3	1,6	1,4	1,3
Sistema de licenças e autorizações	<b>2,0</b>	4,0	0,0	2,3	1,8	2,0
Comunicação e simplificação de regras e procedimentos	<b>0,7</b>	2,9	0,3	0,5	0,7	0,5
2. Entraves administrativos à abertura de empresas	<b>1,5</b>	1,9	2,8	2,7	2,0	0,9
Entraves administrativos a pessoas jurídicas	<b>0,5</b>	1,8	3,0	2,9	2,1	0,8
Entraves administrativos a empresas de um único proprietário	<b>2,8</b>	3,5	3,0	2,8	2,2	1,0
Entraves administrativos a setores específicos	<b>1,3</b>	0,5	2,9	2,7	1,9	0,9

*(continua)*



Tabela 3.1. Regulamentação do Mercado de Bens e Serviços: Comparação com os Países da OCDE e com o Chile<sup>a</sup> (continuação)

(Pontuações baixas indicam restrições menores)

	Brasil	Chile	México	Economias emergentes da OCDE <sup>b</sup>	Área do Euro	Estados Unidos
3. Barreiras à concorrência	<b>0,7</b>	0,8	2,2	1,0	0,5	1,4
Barreiras legais	<b>2,2</b>	2,1	1,8	1,2	1,3	1,5
Exceções à lei antitruste	<b>0,0</b>	0,0	2,6	0,9	0,2	1,5
<b>Políticas externas</b>	<b>2,0</b>	2,3	2,3	1,7	0,9	0,9
<b>Barreiras ao comércio e investimento</b>	<b>1,9</b>	2,3	2,4	1,7	0,7	0,8
1. Barreiras explícitas	<b>2,3</b>	0,8	3,4	2,4	1,0	1,3
Barreiras à propriedade	<b>2,0</b>	0,0	2,8	2,6	1,4	2,3
Procedimentos discriminatórios	<b>0,7</b>	2,3	1,4	0,7	0,5	0,0
Tarifas	<b>4,0</b>	1,0	6,0	3,3	1,0	1,0
2. Outras barreiras	<b>1,5</b>	4,1	1,0	0,8	0,4	0,2
Barreiras regulatórias	<b>1,3</b>	5,3	0,0	0,3	0,2	0,0
<i>Memo:</i>						
Políticas por área funcional						
<b>Regulamentação administrativa</b>	<b>1,4</b>	2,5	1,9	2,3	1,8	1,0
1. Entraves administrativos a empresas iniciantes	<b>1,5</b>	1,9	2,9	2,7	2,1	0,9
2. Opacidade regulatória e administrativa	<b>1,4</b>	3,4	0,3	1,5	1,4	1,3
<b>Regulamentação econômica</b>	<b>2,1</b>	1,9	1,9	2,1	1,8	1,2
1. Regulamentação da estrutura econômica	<b>2,3</b>	2,0	1,9	2,3	2,1	1,4
2. Regulamentação do comportamento econômico	<b>2,9</b>	2,5	1,6	2,4	2,3	1,1
3. Regulamentação da concorrência	<b>0,5</b>	1,0	2,1	1,3	0,8	1,1

a. Os indicadores preliminares para os países da OCDE baseiam-se em regulamentações vigentes em 2003. Os indicadores para o Brasil e para o Chile baseiam-se, respectivamente, em regulamentações vigentes em 2004 e em 2003.

b. Economias emergentes: República Tcheca, Hungria, Coréia, México, Polônia e Turquia.

Fonte: Cálculos da OCDE.

e Anexo 3.1). Elas têm em comum, entretanto, o fato de que foram criadas como parte da estratégia governamental de transferir parcialmente os serviços de infraestrutura ao setor privado mediante privatização e regulamentação.<sup>8</sup> A comparação entre quatro agências — ANA (recursos hídricos de superfície), ANATEL (telecomunicações), ANEEL (energia elétrica) e ANP (petróleo e gás) — evidencia algumas das principais características do atual arcabouço institucional.<sup>9</sup> *Primeiro*, os objetivos das agências incluem desde a proteção dos direitos do consumidor e a promoção da concorrência até o desenvolvimento dos setores por elas regulados. *Segundo*, os mecanismos de prestação de contas e controle financeiro variam, embora todas as agências respondam a seus respectivos ministérios setoriais e ao Tribunal de Contas da União (TCU). Dentre as quatro agências examinadas, somente a ANA e a ANP não têm uma ouvidoria e somente uma agência (ANEEL) tem contrato de gestão com seu ministério setorial. *Terceiro*, os mandatos de seus presidentes diferem em duração, assim como as disposições legais para a renomeação. *Por fim*, a estrutura institucional dessas agências reguladoras é muito similar àquelas de países da OCDE (ver Quadro 3.1).

A comparação dessas quatro agências evidencia as seguintes questões principais:

- A dependência de financiamento federal varia entre as agências. Devido ao ajuste fiscal em andamento e à vinculação de receitas — que não estão incluídas na dotação orçamentária das agências e que em determinados casos pode atingir valor considerável —, houve redução no desembolso efetivo relativamente às dotações orçamentárias. Esse é o caso da ANATEL desde a criação do FUST, um fundo para financiar a prestação de serviços de telecomunicações em áreas de baixa renda (Figura 3.1). Algumas agências consideram tal redução prejudicial à capacidade de cumprir suas obrigações e em alguns casos essa redução restringe as atividades de pesquisa e, conseqüentemente, as oportunidades de investimento para o setor privado.<sup>10</sup>

- A escassez de capacitação técnico-profissional não é incomum. As agências não possuem quadro próprio de pessoal e não é permitida a contratação de funcionários em discordância com as normas que regem o serviço público. A maior parte de seus funcionários tem contratos temporários e não há um sistema adequado de incentivos e remuneração.

Tabela 3.2. Principais Características de Algumas Agências Reguladoras

	ANA	ANATEL	ANEEL	ANP
Criada em	2000	1997	1997	1997
Área de atuação	Recursos hídricos de superfície	Telecomunicações	Energia elétrica	Petróleo e gás
Situação institucional	Independente, mas administrativamente vinculada ao ministério setorial (autarquia especial)	Independente, mas administrativamente vinculada ao ministério setorial (autarquia especial)	Independente, mas administrativamente vinculada ao ministério setorial (autarquia especial)	Independente, mas administrativamente vinculada ao ministério setorial (autarquia especial)
Nomeação do presidente	Mandato fixo não coincidente, 3 a 5 anos; disposições rígidas para demissão, não renovável.	Mandato fixo não coincidente, 5 anos; disposições rígidas para demissão, renovável.	Mandato fixo não coincidente, 4 anos; disposições rígidas para demissão, não renovável.	Mandato fixo não coincidente, 4 anos; sem disposições para demissão, não renovável.
A quem presta contas	Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas da União, conselho consultivo de membros dos poderes executivo e legislativo, empresas de telecomunicações, usuários e associações civis; relatórios anuais encaminhados ao Congresso Nacional.	Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas da União
Transparência	Audiências públicas, decisões publicadas na Internet.	Audiências públicas, decisões publicadas na Internet.	Audiências públicas, decisões publicadas na Internet.	Audiências públicas, decisões publicadas na Internet.
Ouvidoria	Não	Sim	Sim	Não
Contrato de gestão	Não	Não	Sim	Não
Cooperação com autoridades de defesa da concorrência <sup>a</sup>	Não	Prepara relatórios diretamente para o CADE sem a participação da SDE ou da SEAE.	Sim, acordos de cooperação com as três autoridades.	Sim, grupos de trabalho com as três autoridades.

a. Há três órgãos federais de defesa da concorrência: a Secretaria de Direito Econômico (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Fonte: OCDE, baseado no Anexo 3.1.

### Quadro 3.1. Agências reguladoras em cinco países da OCDE: o exemplo da energia elétrica e das telecomunicações<sup>1</sup>

A experiência de cinco países da OCDE (México, Portugal, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos) demonstra a existência de diferentes arranjos institucionais para agências reguladoras nos setores de energia elétrica e telecomunicações.

No setor de energia, a maioria das agências supervisiona energia elétrica e gás, exceto em Portugal, onde a supervisão está limitada à energia elétrica. A autoridade das agências depende da amplitude da regulamentação e do acesso a mercados, que pode ser limitado em alguns países (por exemplo: os setores de petróleo e energia elétrica no México). Nos países europeus, em consonância com as diretivas da União Européia, as agências reguladoras no setor de energia são também responsáveis pelo gás natural. Todas as agências são juridicamente independentes e, geralmente, financiadas por uma combinação de tarifas e dotações orçamentárias. Dentre os cinco países, o México é o único onde o financiamento provém exclusivamente de recursos orçamentários. Os regimes empregatícios usualmente seguem os dos servidores públicos, caso disponível, com exceções que garantem algum grau de flexibilidade ao sistema de remuneração, a fim de favorecer a atração de profissionais qualificados. As diretorias normalmente têm entre três e nove membros e os presidentes das agências são nomeados pelo chefe de estado (México), pelo chefe de estado com aprovação do legislativo (Estados Unidos), por um ministro (Espanha, Reino Unido), ou pelo Conselho de Ministros (Portugal). Os presidentes são nomeados para um período de 5 a 6 anos (renovável) e não podem ser demitidos por motivos políticos. Os membros de diretoria são nomeados para um mandato de cinco anos (também renovável), exceto no Reino Unido, onde o mandato não tem duração definida. Em todos os países, as agências cooperam com os ministérios das finanças/economia e energia, bem como com as autoridades de defesa da concorrência, havendo cooperação informal por meio de reuniões informativas e troca de documentação.

Com relação à prestação de contas, as agências normalmente encaminham ao governo e ao legislativo relatórios anuais de atividades e demonstrativos financeiros. As agências também cumprem obrigações quanto à divulgação de informações, por meio da publicação de relatórios, estudos de mercado, diretrizes regulatórias, objetivos e planos de ação. Em todos os países, as agências estão sujeitas a auditorias externas regulares. As decisões podem ser questionadas no âmbito do sistema judiciário, enquanto na Espanha o governo também pode invalidar decisões das agências.

No setor de telecomunicações, as áreas de atuação das agências reguladoras variam: somente telecomunicações (México); telecomunicações e serviços postais (Portugal); telecomunicações, audiovisual e mercados de serviços interativos (Espanha); telecomunicações, rádio, televisão e serviços de comunicação sem fio (Reino Unido); e comunicações interestaduais e internacionais por rádio, televisão, fio, satélite e cabo (Estados Unidos). As agências são geralmente independentes. Os mecanismos de financiamento são os mesmos que os do setor de energia, exceto nos Estados Unidos, onde o governo contribui para o orçamento da agência, complementando a receita das tarifas. O tamanho das diretorias, a nomeação de seus membros e presidentes e as razões para demissão são semelhantes àquelas aplicáveis ao segmento energético. Em todos os países, as agências são obrigadas a publicar relatórios. Nos Estados Unidos são também obrigadas a tornarem públicas decisões e audiências nos termos da Lei da Liberdade de Informação. Recentemente, o México também obteve avanços no aumento da transparência e do acesso a informações nos termos da nova Lei de Procedimentos Administrativos Federais. Em todos os países, as decisões podem ser objeto de recurso somente no âmbito do sistema judiciário, exceto no México, onde podem sê-lo no âmbito do governo e do ministério setorial.<sup>1</sup> Lá, as decisões de ordem geral devem obedecer à estrutura geral da Lei de Procedimentos Administrativos Federais.

1. Para mais informações, ver OCDE (2004a).

- A coordenação entre as agências e as autoridades de defesa da concorrência (CADE, SDE e SEAE) não é homogênea. A defesa da concorrência e as investigações de conduta anticompetitiva estão sob a responsabilidade dos órgãos de defesa de concorrência. Na prática, entretanto, uma agência reguladora (a ANATEL) também desempenha tal função, enquanto as demais cooperam com as autoridades de defesa da concorrência.<sup>11</sup> No setor financeiro, a fim de esclarecer seus respectivos papéis, o Banco Central (BCB) e o Conselho Administrativo para a Defesa Econômica (CADE) encaminharam, em 2002, projeto de lei ao Congresso Nacional propondo que o BCB seja responsável por casos relacionados a atos de concentração com impacto sistêmico que afetem o “bom funcionamento” do setor bancário e que todos os demais casos relativos à concorrência sejam repassados às autoridades de defesa da concorrência.

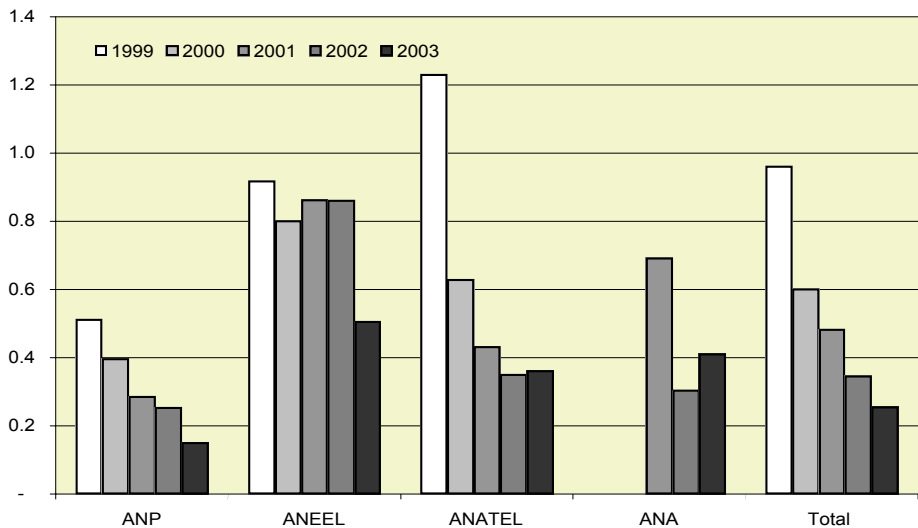
- As decisões podem ser revertidas por tribunais de primeira instância, criando incerteza jurídica e retardando decisões empresariais.<sup>12</sup>

Para resolver algumas das questões descritas acima, estão em discussão no Congresso Nacional projetos de lei sobre as agências reguladoras contendo os seguintes elementos. *Primeiro*, os mecanismos de prestação de contas serão padronizados. As agências e os ministérios setoriais firmarão contratos de gestão com duração mínima de um ano, nos quais serão estabelecidas atividades e metas de desempenho, com custeio vinculado a cada uma das atividades. No caso de descumprimento, os repasses orçamentários para a agência podem ser suspensos. As agências deverão prestar contas aos seus respectivos ministérios setoriais, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União semestralmente e emitir relatório anual de atividades. Para cada agência será criada uma ouvidoria independente. *Segundo*, os presidentes de todas as agências serão nomeados por um período de quatro anos (renovável). *Terceiro*, o projeto de lei prevê uma política de estabilidade do quadro funcional, incluindo concurso para contratação de novos funcionários e planos específicos de carreira e remuneração. *Quarto*, o projeto de lei define o papel das autoridades de defesa da concorrência na regulamentação de assuntos que afetem as indústrias de rede.<sup>13</sup> *Por fim*, o projeto de lei também prevê a transferência da responsabilidade pela organização de leilões e termos de concessão aos ministérios setoriais, embora esta função possa ser delegada novamente aos reguladores, como no caso da energia elétrica.

A despeito dos aprimoramentos previstos, as reformas não alcançam alguns problemas do atual quadro institucional. Em particular, a nova legislação não trata das formas de financiamento para as agências. Algumas questões acima abordadas provavelmente exigirão alterações na legislação setorial, tais como seus objetivos e competências em geral, além da coordenação entre as agências. Conforme experiência de alguns países da OCDE, os reguladores têm questionado com frequência a utilidade de contratos de gestão uma vez que a legislação setorial já discrimina claramente as tarefas das agências e contempla mecanismos de responsabilização e recurso. Outra preocupação é a transferência aos ministérios setoriais da responsabilidade pelo estabelecimento e organização de leilões de concessões. Com isso, é possível que a interferência política em assuntos essen-

Figura 3.1. Dotações Orçamentárias em Algumas Agências Reguladoras, 1999-2003

Desembolsos efetivos (excluindo pessoal) em relação aos orçamentos aprovados



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

cialmente técnicos seja facilitada e que falte aos ministérios, a experiência técnica e os conhecimentos necessários ao desempenho desta função.

## 4. Regulamentação das indústrias de rede

### *Energia Elétrica*

#### *Antecedentes e principais questões*

O Brasil possui um moderno setor elétrico. O setor é altamente dependente de energia hidroelétrica, responsável por quase 80% da capacidade de geração (Figura 3.2) e 90% da eletricidade gerada em 2003. O país ocupa a primeira posição no mundo em capacidade de armazenamento de água e possui uma das maiores redes de transmissão, devido às longas distâncias entre usinas geradoras e consumidores, bem como à necessidade de circuitos de reserva para assegurar rotas de suprimento alternativas e otimizar o equilíbrio regional do suprimento. Empresas privadas e estatais operam nas etapas de geração, transmissão e distribuição.<sup>14</sup> A Eletrobrás, controlada pelo governo federal, e três outras empresas estatais são responsáveis por metade da capacidade de geração. Por outro lado, mais de dois terços dos distribuidores são de propriedade ou controle privado.<sup>15</sup> A rede de transmissão é operada por um colegiado de agentes: produtores, empresas de transmissão e distribuição e o governo, representado pelo Ministério de Minas e Energia.

Espera-se que a demanda por energia elétrica continue a crescer em ritmo acelerado. Atualmente, 97% das residências estão conectadas à rede elétrica. A elasticidade-renda da demanda por energia elétrica, conforme estimativa da Eletrobrás, é superior a 1. Isso pode ser verificado pelo aumento médio da demanda por energia elétrica que, entre 1980 e 2000, alcançou 5,4% ao ano, enquanto o PIB cresceu em média 2,4% ao ano. Em 2001, em resposta à crise de energia elétrica, foi implementado um programa de racionamento, com redução da demanda (Quadro 3.2). A despeito desse fato, a oferta excedente de energia é limitada. Portanto, novos investimentos são necessários para ampliar a capacidade de geração e transmissão.<sup>16</sup>

### Quadro 3.2. A crise energética de 2001 e seus desdobramentos

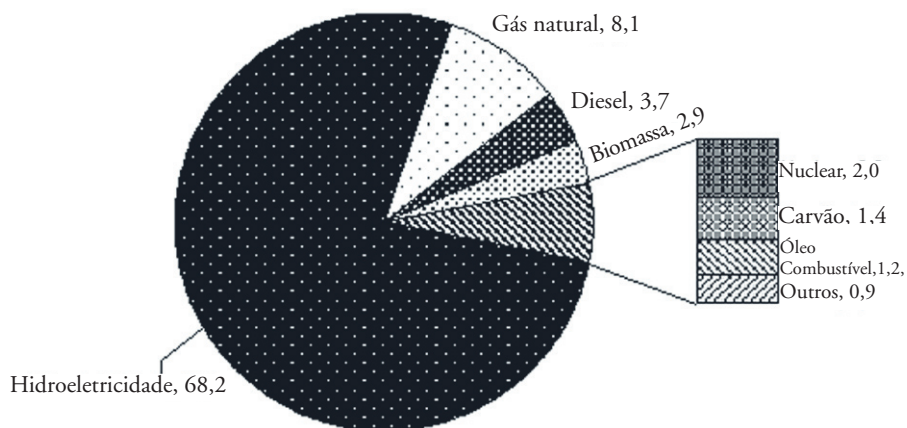
O descompasso entre a expansão da oferta e da demanda de energia elétrica aprofundou-se ao longo da década de 1990. Apesar das reformas orientadas para o mercado, implementadas após 1996, visando impulsionar o investimento privado, a capacidade instalada expandiu-se apenas 28% entre 1990 e 1999, período no qual a demanda por energia elétrica cresceu 45%. A expansão insuficiente da oferta foi agravada pela redução acelerada dos níveis dos reservatórios de água. Por reconhecer a necessidade de enfrentar a restrição de oferta, dado que a retomada dos investimentos na geração de energia hidroelétrica provavelmente não seria suficiente para compensar os atrasos ocorridos entre o final dos anos oitenta e início dos anos noventa, o governo lançou, em 2000, um programa com o objetivo de encorajar o investimento em usinas termoeletricas e desenvolver o mercado de gás natural (Programa Prioritário de Termoeletricidade, PPT). Porém, devido à incerteza quanto ao marco regulatório e ao custo elevado do gás natural, considerando-se seu transporte desde a Bolívia (ver texto), o PPT não foi capaz de promover incentivos suficientemente fortes para novos investimentos: das 49 usinas planejadas, apenas 15 foram construídas, acrescentando 4 GW em capacidade de geração. A maioria dessas usinas não entrou em operação a tempo de evitar uma crise energética em 2001, quando um verão atipicamente seco fez baixar a água dos reservatórios a um nível crítico. Isso, aliado ao aumento da demanda em razão da recuperação econômica, resultou em uma crise na oferta de energia elétrica entre julho e dezembro de 2001.

O governo designou uma comissão especial para administrar a crise de energia (Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, CGE). Graças a um programa de racionamento com base em preços, penalidades elevadas para consumo excessivo e descontos para economia de energia, acompanhado por uma campanha informativa na televisão, o consumo de energia elétrica foi reduzido em 20% e cortes de energia elétrica foram evitados. Isso contribuiu para reduzir o impacto da crise energética sobre o crescimento econômico, que, mesmo assim, desacelerou de forma significativa para 1,3% em 2001. Além disso, um programa de emergência foi implementado com incentivos adicionais para investimentos em projetos destinados à expansão da geração de energia no curto prazo. O governo criou uma empresa especial (Companhia Brasileira de Comercialização de Energia Emergencial, CBEE) para aquisição de eletricidade em caráter emergencial (principalmente a partir de geradores a diesel de pequena escala e de pequenas usinas movidas por resíduos de cana-de-açúcar). Aproximadamente 2,1 GW de capacidade, financiados por uma taxa temporária incidente sobre o consumo de energia elétrica, foram adquiridos pela CBEE e automaticamente vendidos às empresas distribuidoras. O encerramento das atividades da CBEE está previsto para 2005.

O racionamento foi suspenso ao final de fevereiro de 2002. O programa de economia de energia contribuiu para a redução do desperdício, com indústrias e residências trocando geradores e aparelhos domésticos por substitutos mais eficientes. Até 2003, o consumo de energia elétrica não havia ainda alcançado os patamares observados antes do programa de racionamento. A persistente redução na demanda, combinada com o aumento da capacidade instalada após 2001, resultou em excesso de oferta no mercado, afetando adversamente empresas geradoras e também distribuidoras específicas.



Figura 3.2. Capacidade de Geração por Fonte de Energia em GigaWatts (julho de 2004)



Fonte: ANEEL.

O investimento no setor elétrico tem sido insuficiente e o papel da geração de energia a partir do gás natural permanece incerto. Em uma indústria fortemente dependente da energia hidroelétrica, tende a haver um hiato significativo entre custos de geração a partir das usinas hidroelétricas existentes e das usinas de geração a gás. O custo da energia produzida por meio do PPT foi normalmente superior a US\$ 40/MWh, comparativamente ao custo de aproximadamente US\$ 30/MWh para a expansão da geração de energia hidroelétrica. Além disso, estima-se que a oferta de gás natural será insuficiente para atender à demanda de usuários industriais e de geradores de energia elétrica quando as usinas movidas a gás estiverem operando em sua plenitude, o que limita o papel das usinas existentes como alternativa confiável para a energia hidroelétrica. O desenvolvimento do setor de gás, aliado às recentes descobertas de reservas oceânicas e à integração com a rede argentina, pode, contudo, alterar esse cenário. Por enquanto, a Petrobras assumiu a maior parte dos custos do PPT comprando várias das usinas construídas nos últimos anos, inclusive algumas usinas comerciais. Assim como em outros países, a existência de usinas comerciais fornecendo energia em períodos de alta de preços mostrou-se problemática. Isso se

deve à rede de transmissão relativamente adequada existente no Brasil e à ausência de um mercado mais segmentado que pudesse gerar oportunidades de arbitragem. Dada a integração do sistema, as diferenças de preço em decorrência da localização são muito limitadas no mercado à vista.

### *O novo modelo e os principais desafios*

Um novo modelo para o setor elétrico foi aprovado pelo Congresso Nacional em março de 2004 (ver Quadro 3.3). Um aspecto central do novo modelo é a criação do Ambiente de Contratação Regulado (ACR), que concilia a demanda por energia elétrica e a capacidade de oferta por meio de contratos de longo prazo, substituindo de forma competitiva os contratos iniciais herdados da década de 1990. Os “contratos iniciais” foram concebidos para fazer a transição entre os marcos regulatórios existentes na década de 1980 e aqueles vigentes depois das privatizações das principais empresas distribuidoras nos anos noventa e estavam previstos para expirarem após 2002.<sup>17</sup> A nova estrutura foi inspirada no modelo de “comprador único”, no qual um agente – normalmente o governo – adquire toda a energia elétrica dos produtores e a vende aos distribuidores. Entretanto, embora estabeleça um mecanismo comum para compra de energia, o modelo faz com que o risco de mercado seja dividido entre os agentes participantes ao invés de ser assumido exclusivamente pelo governo, que age mais como leiloeiro do que como comprador. Nos contratos de longo prazo firmados no ACR, a incerteza relativa a preços permanecerá restrita em sua maior parte à energia elétrica negociada no mercado livre de curto prazo e em contratos bilaterais entre geradores de energia e grandes consumidores. Na verdade, o ACR tem como público-alvo consumidores cativos, tais como residências e pequenas empresas. Os grandes consumidores têm a possibilidade de adquirir energia elétrica diretamente das empresas geradoras de forma competitiva e personalizada e têm também a liberdade de investir na geração e vender a energia que exceder suas necessidades. Seu papel é, portanto, fundamental para assegurar o equilíbrio adequado entre oferta e demanda. Se identificarem risco de excesso de investimento, provavelmente preferirão comprar energia no ACR, ao passo que a indicação de escassez tenderá a estimulá-los a contratar novos investimentos. Adicionalmente, contratos de médio prazo envolvendo grandes consumidores irão complementar a informação proveniente dos mercados de curto prazo, a qual tende a

refletir, principalmente, variações instantâneas nos níveis dos reservatórios de água ao invés de expectativas de médio prazo associadas à evolução da oferta e da demanda.

Outro importante aspecto do modelo, em particular em situações temporárias de excesso de oferta, é a divisão do mercado entre as “velhas” usinas geradoras (construídas antes de 2000) e as “novas” usinas. Isso evita que considerações de curto prazo sobre os preços prejudiquem a remuneração adequada de investimentos futuros. A segmentação evita, adicionalmente, que as velhas geradoras de energia se apropriem da renda hídrica. A energia elétrica gerada a partir de diversas fontes será, portanto, agregada e vendida às empresas distribuidoras a um preço determinado pela média dos diferentes custos de geração. O novo modelo não altera o marco regulatório para transmissão de energia.

O modelo de comprador único, contudo, tem suas desvantagens. *Primeiro*, o governo detém a responsabilidade final para estabelecer prioridades quanto à ampliação da capacidade de geração e quanto à matriz energética desejada para o país. Tais decisões podem não ser necessariamente as mais eficientes. Em diversos países que adotaram o modelo de comprador único (por exemplo: Hungria, Indonésia, Paquistão e Tailândia), observou-se um viés de alta na capacidade de geração.<sup>18</sup> *Segundo*, esse modelo não é muito adequado em situações de retração da demanda, uma vez que os preços não refletem variações de curto prazo na demanda. Conseqüentemente, embora a existência da CMSE possa amenizar os riscos, os prejuízos são assumidos principalmente pelas empresas distribuidoras dado que preços e quantidades de venda são definidos antecipadamente. *Terceiro*, como o preço estabelecido pelo ACR é uma média dos preços contratados para o longo prazo e se aplica a todas as empresas participantes, todas as outras geradoras de energia seriam afetadas, ainda que em menor grau, se algum participante do mercado apresentasse dificuldades financeiras, refletidas em custos de produção mais elevados.

Embora o novo modelo reduza o risco de mercado, sua capacidade de estimular o investimento privado no setor elétrico dependerá de como será implementado. A esse respeito vários desafios merecem destaque. *Primeiro*, o risco de falha regulatória pode surgir devido ao fato de que o governo terá um papel considerável a desempenhar no planejamento de longo prazo. É possível evitar esse risco através do aperfeiçoamento da capacidade técnica do Ministério de Minas e Energia e do isolamento das novas insti-

### Quadro 3.3. O novo modelo para o setor elétrico

O novo marco regulatório para o setor elétrico possui as seguintes características principais:

Oferta e demanda de energia elétrica serão coordenadas por meio de um *pool* (Ambiente de Contratação Regulado, ACR).<sup>1</sup> A demanda será estimada pelas empresas de distribuição, que terão que contratar 100% de sua demanda de energia elétrica projetada para os três a cinco anos subsequentes. Tais projeções serão submetidas a uma nova instituição, a Empresa de Planejamento Energético (EPE), que estimará a expansão requerida da capacidade de oferta a ser vendida às empresas de distribuição por meio do ACR. O preço pelo qual a eletricidade será negociada pelo ACR é uma média de todos os preços contratados para o longo prazo e será o mesmo para todas as empresas distribuidoras. Todos os atuais contratos de compra de energia elétrica pelo governo permanecem em vigor; portanto, cada empresa distribuidora terá diferentes carteiras de contratos. Para otimizar o funcionamento do ACR, o auto-suprimento (ou seja, a compra pelas distribuidoras de energia produzida por suas próprias subsidiárias) não será mais permitido. Nesse sentido, empresas integradas verticalmente precisarão ser reestruturadas.

Paralelamente aos contratos “regulados” de longo prazo do ACR, haverá um mercado “livre” (Ambiente de Contratação Livre, ACL). Embora seja exigido que, no futuro, usuários com consumo superior a 10 MW notifiquem as empresas distribuidoras com três anos de antecedência se desejarem mudar do ACR para o mercado livre e com cinco anos de antecedência se a mudança for no sentido contrário, está previsto um período de transição durante o qual estas condições serão flexibilizadas. Tais medidas devem reduzir a volatilidade do mercado e permitir às empresas distribuidoras que estimem com maior precisão as dimensões do mercado. Se a demanda efetiva se mostrar mais elevada que a projetada, as empresas distribuidoras deverão comprar energia no mercado livre. No caso oposto, venderão a oferta excedente no mercado livre. As distribuidoras serão autorizadas a repassar aos consumidores finais a diferença entre os custos da energia comprada no mercado livre e a adquirida por intermédio do ACR, caso a discrepância entre a demanda projetada e a efetiva seja inferior a cinco por cento. Se a diferença superar esse limite, a empresa de distribuição deverá arcar com os custos excedentes.

O governo optou por um arranjo mais centralizado, reforçando o papel do Ministério de Minas e Energia no planejamento de longo prazo. A EPE submeterá ao Ministério sua carteira tecnológica desejada (isto é, as parcelas da oferta de energia a serem produzidas por usinas hidroelétricas, termoelétricas e a partir de outros combustíveis renováveis), bem como uma lista de projetos estratégicos e não-estratégicos. Por sua vez, o Ministério submeterá essa lista de projetos ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Uma vez aprovados pelo CNPE, os projetos estratégicos serão leiloados no ACR com base em sua prioridade. As empresas poderão substituir os projetos não-estratégicos propostos pela EPE se sua proposta oferecer a mesma capacidade de geração a uma tarifa mais baixa. Outra nova instituição é o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) que monitorará as tendências da oferta e da demanda de energia elétrica. Se algum problema for identificado, caberá ao CMSE propor medidas corretivas para evitar crises de suprimento de energia, tais como condições especiais de preço para novos projetos e reserva de capacidade de geração. O Ministério de Minas e Energia sediará e presidirá esse comitê. Novas privatizações de grande porte no setor não são esperadas.

1. O ACR brasileiro difere dos existentes em outros países (o antigo *pool* de energia elétrica do Reino Unido, o Nordpool escandinavo) porque o brasileiro se baseia em contratos de longo prazo, enquanto que nos outros países o foco recai sobre contratos de curtíssimo prazo. Para mais informações sobre o mercado escandinavo de energia elétrica, ver Bergman (2002). Para mais detalhes sobre a reforma no setor de energia elétrica, ver IEA (2004).

tuições de interferência política. *Segundo*, regras deverão ser concebidas para a transição do atual para o novo modelo de forma que os investimentos atuais sejam adequadamente recompensados. *Terceiro*, dadas as suas dimensões reduzidas, o mercado de curto prazo de energia elétrica pode apresentar maior volatilidade. Isso resultaria em elevação dos riscos para o investimento, embora tais riscos sejam atenuados pelo papel desempenhado pelos grandes usuários. A elevada participação da energia hidroelétrica na matriz energética brasileira e a incerteza relacionada aos níveis de precipitação também contribuem para a maior volatilidade do mercado de curto prazo de energia elétrica. *Quarto*, embora o novo modelo exija total separação entre geração e distribuição, a regulação relativa à reestruturação de empresas integradas verticalmente ainda tem que ser definida. Empresas distribuidoras podem, atualmente, comprar até 30% de sua eletricidade de suas próprias subsidiárias (auto-suprimento).<sup>19</sup> *Por fim*, a política governamental para o setor de gás natural precisa ser definida dentro de um marco setorial específico (discutido a seguir).

### *Gás natural*

#### *Antecedentes e principais questões*

O setor de gás natural no Brasil encontra-se ainda em estágio inicial e possui potencial considerável. A participação do gás natural na demanda por energia permanece baixa, em torno de 8% em 2004. A demanda por gás natural concentra-se na indústria, particularmente na indústria química (32%), na geração de energia (23%), ferro e aço (19%) e transportes (12%). A demanda residencial e do setor de serviços é insignificante, em parte em razão da limitada necessidade de aquecimento no país. No entanto, isso pode ser alterado se for exigido que a infra-estrutura para gás seja disponibilizada em novas residências, particularmente em áreas densamente povoadas. A demanda por gás pelas empresas geradoras de energia elétrica poderá também aumentar substancialmente no futuro como parte da política de diversificação da estrutura de suprimento de energia do país. Outro segmento de mercado promissor é o de transportes, dado o rápido crescimento da frota de veículos movidos a gás natural veicular (GNV).<sup>20</sup>

A expansão da demanda por gás natural tem sido, até aqui, limitada porque se estimava até recentemente que as reservas fossem reduzidas. Com a descoberta de novas reservas, espera-se que o setor se torne menos dependente de importações, que

atualmente correspondem a aproximadamente metade das vendas internas.<sup>21</sup> Além disso, a estrutura de transmissão e distribuição é deficiente. As regiões Sul e Sudeste possuem uma rede mais desenvolvida e alguns estados do Nordeste, cuja produção é limitada, são interligados por uma rede menor. Nos estados da região Norte a infraestrutura de transmissão é particularmente deficiente apesar da existência de reservas de gás natural na região.

O desenvolvimento do setor de gás natural é limitado pela posição dominante da Petrobras, o que dificulta a implementação de projetos sem a sua participação.<sup>22</sup> O setor de gás natural foi aberto a empresas privadas na segunda metade da década de 1990, mas, por enquanto, apenas as atividades mais rentáveis atraíram investidores privados. O acesso às linhas de transmissão baseia-se no livre acesso a terceiros, que exige que o operador do gasoduto anuncie a cada ano a capacidade disponível para comercialização de forma não-discriminatória. No entanto, como a Petrobras contrata quase a totalidade da capacidade de transmissão doméstica, é muito difícil o ingresso de competidores no mercado de distribuição. Apenas duas empresas tiveram sucesso em obter contratos de livre acesso para importar gás boliviano para suas empresas subsidiárias distribuidoras no Estado de São Paulo, após intermediação da ANP — a agência reguladora do setor (Quadro 3.4).

Nos segmentos inferiores da cadeia de produção, o desenvolvimento dos mercados é limitado pelos monopólios territoriais mantidos pelas empresas distribuidoras (a maioria de propriedade da Petrobras, em parte por meio de *joint ventures* com empresas globais de energia). Esses monopólios têm sido considerados condição necessária para incentivar o investimento privado na rede de distribuição. Todos os estados, exceto São Paulo e Rio de Janeiro, celebraram contratos de concessão incluindo cláusulas de monopólios territoriais com empresas distribuidoras por todo o período da concessão (50 anos).<sup>23</sup> Dessa forma, todos os consumidores, inclusive usinas termelétricas a gás e empresas, são obrigados a comprar gás das empresas distribuidoras concessionárias. As distribuidoras por sua vez devem comprar gás da Petrobras, que atualmente é proprietária da maior parte da rede de transmissão, por meio de contratos *take-or-pay* de longo prazo [Nota do tradutor: tratam-se de contratos que estipulam a quantidade de gás a ser disponibilizada ao consumidor, que paga por ela ainda que não a utilize].

### Quadro 3.4. A atual regulamentação do setor de gás natural

O setor de gás natural não possui regulamentação específica, sendo tratado em conjunto com o petróleo em disposições constitucionais e leis específicas adotadas em 1995 e 1997. De acordo com a Constituição de 1988, o governo federal regula os segmentos superiores e médios da cadeia, enquanto as agências reguladoras estatais<sup>1</sup> supervisionam a distribuição de gás e oferecem concessões a empresas distribuidoras. A Emenda Constitucional editada em 1995 e a promulgação de uma lei específica para o setor abriram os mercados de petróleo e gás a empresas privadas. A legislação promulgada em 1997 criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), encarregado da política energética nacional, e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), responsável pela realização de leilões de concessões e pela regulação do setor.

A ANP é responsável por: 1) organizar o processo de licitação para novos blocos de exploração e assinar os contratos de concessão correspondentes; 2) preparar e assinar contratos de concessão de produção; 3) controlar a qualidade do gás comercializado; 4) autorizar importações de gás e a construção de novos gasodutos para transmissão; 5) autorizar a construção de novas usinas de processamento de gás; 6) autorizar a distribuição de gás natural comprimido e liquefeito; 7) estabelecer políticas para as tarifas dos serviços de transporte; e 8) estabelecer regras para promover a competição no setor de gás. No entanto, em contraste com a ANATEL, por exemplo, a ANP não tem mandato para encaminhar processos para o CADE, ou contestar abusos do poder de mercado no setor de gás.

1. Apenas 16 dos 27 estados (inclusive o Distrito Federal) possuem agências reguladoras próprias. A maior parte foi criada nos últimos 5 anos.

Em consequência da existência de monopólios territoriais, os custos podem ser repassados aos consumidores, enfraquecendo o incentivo para a competição em preços.

As exigências estabelecidas em lei para a desverticalização das indústrias no setor de gás também são fracas, o que desestimula a concorrência. Embora transportadores de gás estejam proibidos de comprar ou vender gás, exceto para consumo próprio, a propriedade cruzada é permitida. Essa permissão também é válida para transações entre empresas com pelo menos um acionista em comum. Outra fragilidade é que o teto de 40% para que um transportador dominante controle nova rede de transmissão só deve ser observado se transportadores não-dominantes demandarem pelo menos 60% desta capacidade adicional. Além disso, tem havido pouca cooperação entre a ANP e as autoridades de defesa da concorrência.<sup>24</sup> Em particular, essas autoridades não possuem a competência técnica para avaliar condutas anticompetitivas nos setores petrolíferos e de gás natural, necessitando de estreita cooperação do

agente regulador. A concorrência é limitada também por diferenças substanciais nas metodologias para cálculo das tarifas de transmissão, que, por sua vez, podem criar distorções no preço final do gás natural. Na seqüência da crise energética de 2001, a Petrobras assumiu a propriedade da maioria das grandes usinas geradoras movidas a gás, tendo adquirido as participações de seus parceiros em alguns casos.

### *Principais desafios*

O governo reconhece as fragilidades do atual marco regulatório e, portanto, criou uma força tarefa para elaborar nova regulamentação para o setor de gás natural. As principais características do novo marco regulatório não são ainda conhecidas, mas, considerando a análise acima, diversas questões devem ser abordadas para implementação da reforma e criação de um mercado secundário. Estas questões são: *primeiro*, garantia de acesso de empresas concorrentes à rede de transmissão que hoje é completamente controlada pela Petrobras.<sup>25</sup> Essa é uma condição necessária para a atração de novos investimentos para as atividades no topo da cadeia.<sup>26</sup> *Segundo*, os monopólios territoriais ao nível estadual devem ser eliminados. A criação de um mercado atacadista para grandes usuários impulsionaria a competição entre empresas proprietárias de reservas de gás e a Petrobras. *Terceiro*, regras mais eficientes de desverticalização são essenciais para reduzir o domínio de mercado por parte da Petrobras. *Quarto*, a cooperação entre as autoridades de defesa da concorrência e o agente regulador setorial deve ser aprofundada. Em particular, a ANP deve ter competência para preparar e encaminhar processos contra condutas anticoncorrenciais para o CADE. Alternativamente, a competência da SEAE e da SDE deveria ser estendida para abranger esse setor. *Por fim*, o investimento em transmissão deve assegurar a competitividade do gás natural relativamente a fontes alternativas de energia, como petróleo e hidroeletricidade.

### *Petróleo*

#### *Antecedentes e questões principais*

O mercado brasileiro de combustíveis líquidos (isto é, gasolina, diesel e álcool) é um dos maiores do mundo.<sup>27</sup> O setor foi aberto à concorrência em 1997, quando o monopólio da Petrobras foi abolido, levando ao ingresso de cerca de 50 empresas no



segmento superior (*upstream*) do mercado. No entanto, elas não desafiaram a posição dominante da Petrobras na extração de petróleo. Essas novas empresas adquiriram blocos de exploração, seja por meio de acordos variados com a Petrobras, seja por meio das cinco rodadas de licitação que foram organizadas. Os segmentos inferiores (*downstream*) do mercado, incluindo refino e distribuição, expandiram-se com menor rapidez e atraíram menos participantes comparativamente ao segmento superior, apesar de apresentarem uma longa história de participação dos tradicionais investidores globais.<sup>28</sup> Durante a última década, o Brasil tornou-se menos dependente de importações de petróleo e provavelmente será auto-suficiente no futuro próximo.<sup>29</sup>

A principal questão no setor de petróleo é como assegurar aos concorrentes o acesso às refinarias e à rede de oleodutos, em sua maior parte pertencentes à Petrobras. O domínio de mercado em todos os segmentos da indústria de petróleo torna a Petrobras o único provedor de informações sobre produção, refino e capacidade de transporte de hidrocarbonetos. Esse fato gera fortes assimetrias de informação no setor, prejudicando a capacidade da ANP de garantir o acesso de terceiros à rede de oleodutos. Dada a falta de coordenação entre a ANP e os órgãos de defesa da concorrência, à semelhança do que ocorre no setor de gás, é difícil avaliar os casos de conduta anti-competitiva. No entanto, parece estar crescendo o interesse por parte dos investidores estrangeiros na construção de refinarias que possam competir com a Petrobras.

### *Principais desafios*

O regulador poderia tomar várias medidas para melhorar o funcionamento do mercado de petróleo, inclusive facilitar importações de petróleo para suprir potenciais refinadores.<sup>30</sup> Mas, na situação atual, o foco de atuação não deve ser como aumentar o número de participantes no mercado e sim, monitorar a Petrobras, cuja participação no mercado é dominante. Um desafio crucial é fortalecer as regras de acesso não-discriminatório a oleodutos e refinarias, assim como reforçar a capacidade da ANP em impor o cumprimento dessas regras. A criação de mercado secundário com a participação de produtores, transportadores e consumidores para a utilização de oleodutos pode contribuir para o aumento da eficiência sem implicar o uso gratuito da vasta infra-estrutura construída e financiada pela Petrobras. Para garantir o cumprimento dessas regras, o estreitamento da cooperação entre a ANP e as entidades de defesa da concorrência deve ser

incentivado. Nos segmentos inferiores da cadeia produtiva, o monitoramento consistente do cumprimento das obrigações tributárias e da qualidade dos produtos fornecidos por empresas iniciantes, em um mercado de distribuição totalmente liberalizado, também contribuirá para assegurar condições igualitárias de concorrência.

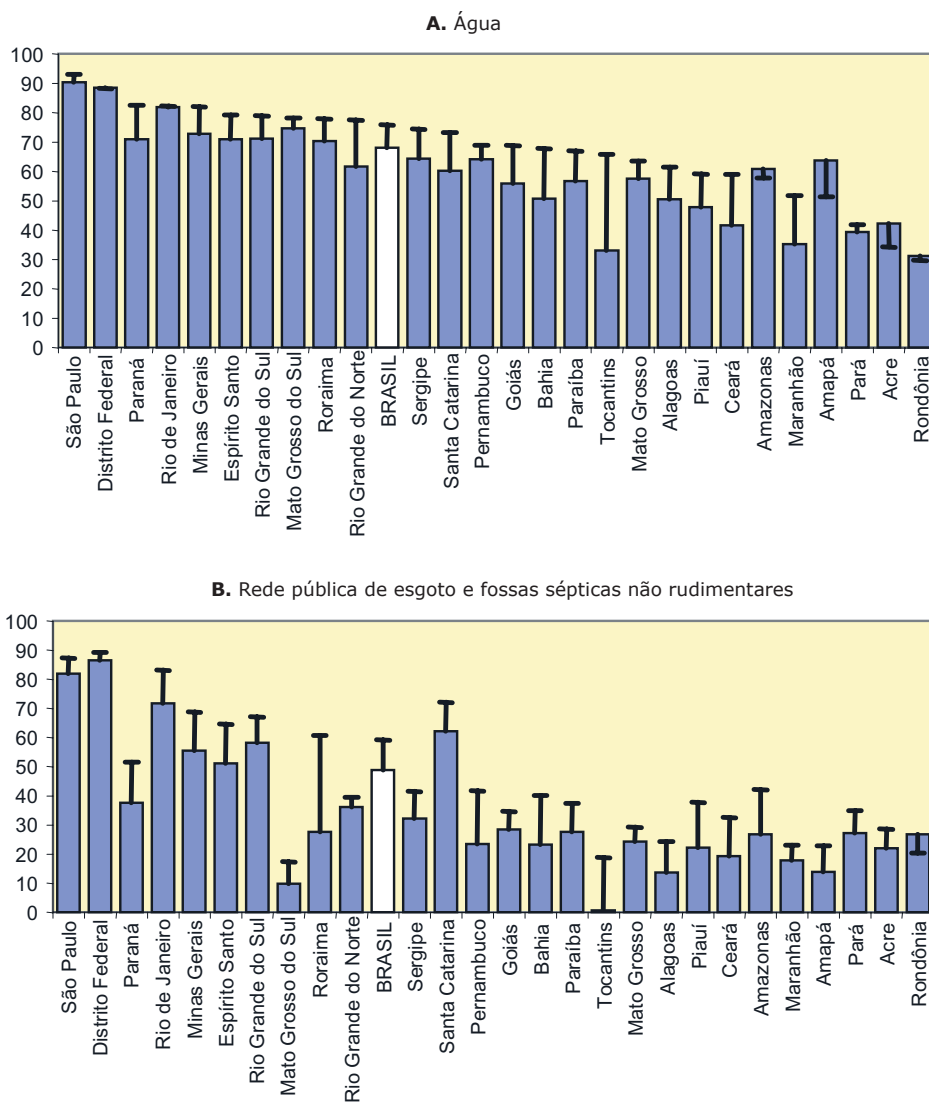
A regulamentação de preços é outro desafio. Com a eliminação da conta-petróleo do orçamento em 2001, uma contribuição foi criada, a CIDE-Combustíveis, para permitir ao governo reduzir a flutuação dos preços internos e, ao mesmo tempo, eliminar o estabelecimento pelo governo de preços para os consumidores finais.<sup>31</sup> Na prática, entretanto, essa contribuição ainda não foi usada para sua real finalidade. Concomitantemente, devido à participação acionária majoritária do governo na Petrobras e à posição dominante que a empresa ocupa no mercado, a capacidade da Petrobras de formar preços, pode ser explorada pelo governo na busca da consecução de seus objetivos de política, em detrimento dos objetivos comerciais da empresa. Diante desse cenário, é importante que o objetivo de suavizar a trajetória dos preços internos, em face da volatilidade dos mercados internacionais, seja perseguido por meio da utilização adequada do instrumento tributário, permitindo que a Petrobras, sujeita à regulamentação apropriada, estabeleça preços em conformidade com suas prioridades comerciais e evitando discrepâncias significativas entre os preços domésticos e internacionais. Mecanismos de governança corporativa já implantados têm contribuído para amenizar as preocupações nesse sentido e devem continuar a ser reforçados.

### *Água e saneamento*

#### *Antecedentes e questões principais*

Importantes avanços têm sido verificados na expansão do abastecimento de água para a população, mas as taxas de conexão às redes públicas de esgoto e, em particular, para o tratamento de efluentes<sup>32</sup> permanecem baixas. Enquanto cerca de 80% das unidades familiares têm acesso a água encanada, menos de dois terços estão conectadas a redes públicas de esgoto ou a fossas sépticas (Figura 3.3). Além disso, há grandes disparidades regionais nas taxas de conexão apresentadas pelos estados do Norte e do Sudeste, assim como entre grandes e pequenos municípios e famílias de baixa e alta renda.<sup>33</sup> No caso do tratamento de efluentes, os avanços no aumento da conexão têm sido especialmente lentos (Quadro 3.5).

Figura 3.3. Acesso à Água e à Rede Pública de Esgoto<sup>1</sup>



1. Percentuais de acesso são mostrados em barra para 1991 e em linhas verticais para 2000. Fonte: Censo Populacional, IBGE.

### Quadro 3.5. A poluição da água e o seu impacto sobre o meio ambiente e a saúde

As deficiências no tratamento dos efluentes têm importantes conseqüências para o meio ambiente e as condições de saúde da população. Apenas cerca de 10% do volume diário de água distribuído em 2000 foi tratado e aproximadamente 70% dos efluentes foram descarregados sem tratamento no mar, nos rios e nos lagos. Mais da metade dos municípios utiliza água de superfície para produzir água potável, sendo que um quarto dos municípios informou, à época, que essas águas encontravam-se poluídas por efluentes de unidades familiares ou por resíduos tóxicos da agricultura (IBGE, 2000). Dentre os pontos de captação de água localizados nas 27 capitais, 13 foram classificados como poluídos. Particularmente em áreas metropolitanas, o elevado número de dejetos orgânicos encontrado nos pontos de captação de água torna o tratamento para obtenção de água potável inexecutável ou exige procedimentos cada vez mais onerosos. Esse problema não ocorre exclusivamente em áreas metropolitanas, mas também nos estados do semi-árido nordestino. Além disso, um número crescente de municípios enfrenta também a poluição de fontes subterrâneas.

Há pouca disponibilidade de dados estatísticos sobre poluição passíveis de comparação internacional. Os dados brasileiros sobre níveis de DBO (demanda bioquímica por oxigênio) estão limitados predominantemente ao Rio Tietê, na região metropolitana de São Paulo, para o qual também há disponibilidade de dados sobre descargas de poluição (toneladas de DBO por dia), níveis de  $Q_{95}$  e níveis de absorção de descarga orgânica (definidos como a razão entre a descarga efetiva e a capacidade de absorção). A poluição das águas concentra-se no Alto Tietê em São Paulo e na zona costeira do Rio de Janeiro, sendo responsável por cerca de 20% da poluição nacional total. Outras áreas metropolitanas (Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e áreas urbanas de Goiânia) também apresentam taxas relativamente elevadas de poluição, bem superiores aos níveis medidos nas embocaduras de alguns rios selecionados em países da OCDE. Nessas áreas, as razões de capacidade de absorção de poluentes foram superiores a 1.<sup>1</sup> Esses números excluem a poluição orgânica proveniente de dejetos animais e efluentes industriais, que se concentram no Paraná, no litoral do Sudeste e no rio Paraíba do Sul.<sup>2</sup>

A água poluída também contribui para a disseminação de doenças transmissíveis pela água e de outras enfermidades suscetíveis de prevenção, afetando especialmente crianças, embora a relação causal seja muitas vezes de difícil avaliação. Em 2001, registrou-se 1,4 milhão de casos de diarreia, metade dos quais no Nordeste, onde as taxas de acesso à água tratada, rede de esgotos e tratamento de efluentes são as mais baixas. A poluição das águas, o uso de recipientes de armazenamento não-esterilizados e a convivência com esgotos a céu aberto e com fossas sépticas também contribuem para a disseminação de outras doenças como a dengue (430 mil casos em 2001), a hepatite A (22 mil casos), a leptospirose (4 mil casos) e a febre tifóide (860 casos). Água tratada, rede de esgotos e tratamento de efluentes poderiam reduzir a incidência de febre tifóide em 80%, o tracoma e a esquistossomose em até 70% e as infecções gastrointestinais e a diarreia em até 50%.<sup>3</sup>

1. Definida como a razão entre a quantidade real de material orgânico nos efluentes e a capacidade de assimilação desse material pela água. A razão acima de 1 indica que a água não é apropriada para beber sem tratamento prévio.

2. Ver Ministério do Meio Ambiente (2004) e OCDE (2004c) para mais informações.

3. Ver Abicalil (2002) para mais informações.

Há significativas diferenças entre os indicadores de desempenho das empresas de água e saneamento.<sup>34</sup> As empresas estaduais têm pior desempenho se comparadas às suas congêneres municipais e intermunicipais, que tendem a ser mais rentáveis, a despeito do fato de as empresas estaduais normalmente cobrarem tarifas mais altas dos seus usuários. As empresas estaduais tendem a ser menos eficientes, pagar maiores salários e apresentar taxas de conexão às redes de esgotos mais baixas, embora apresentem índices mais elevados de investimentos.<sup>35</sup> Esse resultado decorre parcialmente do fato das empresas municipais e intermunicipais operarem em segmentos de mercado mais rentáveis e das empresas estaduais atenderem também a áreas rurais, onde o custo da prestação de serviços é mais elevado. O índice de desperdício de água (isto é, a razão entre o volume de água faturado e o volume colocado no sistema de distribuição) é aproximadamente 40% nas empresas estaduais e municipais, embora as estimativas variem consideravelmente.

Os investimentos públicos em água e saneamento têm diminuído ao longo do tempo, de 0,3-0,4% do PIB, nas décadas de 1970 e 1980, para 0,2%, durante o período de 1999 a 2002, e 0,1%, em 2003. Esta redução deveu-se principalmente ao ajuste fiscal em curso, que afetou as despesas de investimento de forma mais adversa do que as despesas correntes, que são relativamente mais difíceis de serem contingenciadas, conforme discutido no Capítulo 1. Nesse sentido, dados preliminares sugerem que os níveis de despesa corrente aumentaram em 2004. Antes de 1994, o declínio no valor real das tarifas cobradas dos usuários também contribuiu para uma menor capacidade de investimento.<sup>36</sup> Adicionalmente, os investimentos são desestimulados pelas externalidades associadas ao fornecimento de serviços de esgoto e tratamento de água e porque as redes de água e saneamento são de custo elevado, com prazo de maturação dos investimentos longo e as taxas de retorno relativamente baixas. É importante ressaltar ainda que a retração nos investimentos públicos não tem sido compensada pelo aumento nos investimentos privados, o que pode ser atribuído predominantemente às indefinições sobre o grau de responsabilidade de cada nível de governo no que se refere à prestação de serviços e à regulação do setor.<sup>37</sup> Esse problema se torna especialmente grave nas regiões metropolitanas que se localizam em divisas intermunicipais. Não há atualmente marco regulatório ou agência reguladora vinculados ao setor.<sup>38</sup> A Agência Nacional de Águas (ANA), criada em 2001, é

responsável pela gestão e regulamentação dos recursos hídricos de superfície, mas não tem jurisdição sobre os serviços de água e saneamento.

### *Principais desafios*

Para enfrentar as principais questões citadas, um novo marco regulatório proposto, que provavelmente será encaminhado ao Congresso Nacional até o fim de 2004, deve conter os seguintes elementos.<sup>39</sup> *Primeiro*, o marco deve definir claramente as responsabilidades dos três níveis de governo. No nível municipal, a gestão da infra-estrutura de água e saneamento deve ser reforçada, possivelmente com a assistência técnica dos governos estaduais em questões de planejamento, obtenção de recursos, promoção de investimentos privados e assuntos regulatórios. Os prefeitos devem se concentrar também na promoção do uso mais eficiente dos recursos hídricos, aprimorando a atual infra-estrutura, com vistas a reduzir o desperdício de água e o consumo de água não-computado. As principais responsabilidades dos estados e do governo federal devem ser a gestão dos recursos hídricos, por meio da ANA, e a regulamentação dos novos investimentos necessários para aumentar a cobertura do sistema de abastecimento de água e saneamento.

*Segundo*, a cooperação entre os municípios deve ser fomentada, particularmente em relação a planos de investimentos, operação, manutenção, gestão e regulamentação de redes de esgotos e usinas de tratamento de água. Esta cooperação é de extrema relevância para as áreas metropolitanas, onde as externalidades são maiores. Nesse contexto, o marco regulatório de alguns países da OCDE, incluindo França, Reino Unido e Estados Unidos (ver Quadro 3.6), pode fornecer algumas lições para o Brasil.

### Quadro 3.6. Regulamentação do setor de água e saneamento: França, Reino Unido e Estados Unidos<sup>1</sup>

Na França os municípios são responsáveis pelo abastecimento de água, pelos esgotos e pelo tratamento dos efluentes de acordo com legislação relativa à descentralização de 1982-83. Os serviços de água e saneamento são prestados pelos próprios municípios ou por consórcios intermunicipais, podendo ser gerenciados diretamente pelos municípios (por meio do Serviço de Águas) ou subcontratados de uma empresa privada, mediante operações de *leasing* ou concessões. A duração máxima dos contratos de concessão é de 20 anos (a redução para 12 anos está sendo discutida), ao fim dos quais a empresa devolve a rede e as instalações ao governo local. As empresas privadas atendem 60% dos municípios e 75% da população, e sua participação vem crescendo. Para financiar os investimentos públicos, os municípios beneficiam-se de várias modalidades de assistência do governo central. O consumo é medido e as tarifas incluem taxas cobradas em nome das agências de água e do Fundo Nacional para o Abastecimento Rural de Água. Os serviços são, eventualmente, sujeitos a tributação sobre o valor agregado. Em alguns casos, ocorrem subsídios cruzados.

Em contraste, na Inglaterra e no País de Gales, as empresas de água e esgotos são de propriedade e de gestão privadas. Após a privatização em 1989, cada empresa recebeu uma licença por 25 anos. Atualmente há 24 empresas verticalmente integradas com monopólios regionais. O regulador do setor, o *Office of Water Services* (OFWAT), é uma entidade independente. O principal objetivo do OFWAT é estabelecer limites de preço que permitam que “empresas bem administradas” financiem a prestação de serviços e retenham uma parcela dos ganhos de eficiência. O OFWAT estabelece metas de desempenho associadas à eficiência relativa de cada empresa. Três quartos dos domicílios não possuem hidrômetros; então, é cobrada uma tarifa fixa, acrescida de montante proporcional ao valor estimado do aluguel da propriedade.

Nos Estados Unidos os sistemas de água e esgoto são administrados pelos governos locais. A atuação federal limita-se ao financiamento e à regulamentação ambiental, que inclui a definição de normas de segurança relativas à água. Em 1999 havia aproximadamente 54.000 sistemas de água comunitários, dos quais 85% atendiam a 10% da população. As companhias privadas de água e esgoto, que respondem por cerca de 15% do total dos ativos das redes de água, tendem a se especializar no abastecimento de água mais do que em serviços de esgoto. Isso decorre em parte da existência de financiamento federal para usinas de tratamento de efluentes. As empresas privadas estão sujeitas à regulamentação estadual relativa às tarifas, aos investimentos em infra-estrutura e ao controle de lucros. Entretanto, contratos de terceirização não são regulados. A atuação privada ocorre de diversas maneiras, prestação de serviços (por exemplo: serviços de laboratório, leitura de hidrômetros, fornecimento de produtos químicos) operação e manutenção de sistemas (concepção, construção e operação de novas instalações). A terceirização tem sido mais comum do que a privatização direta. Ao contrário de algumas cidades menores, nenhuma grande cidade vendeu os ativos de seus sistemas públicos nas décadas recentes.

1. Ver *National Research Council* (2002), *International Office for Water* (2004) e OCDE (2004d), para mais informações.

*Terceiro*, o novo marco regulatório precisa detalhar, entre outras coisas, as regras de reajuste das tarifas e as condições para a introdução de subsídios cruzados. É importante ter em mente que a criação de subsídios cruzados pode trazer desincentivos à eficiência e distorcer a análise custo/benefício para novos investimentos. Uma nova agência reguladora precisa ser criada para aumentar a estabilidade e a previsibilidade regulatória, oferecer mecanismos de mediação de conflitos e proteger o setor privado de riscos de expropriação. Para tanto, a opção de ampliar o mandato da ANA para que ela desempenhe essas funções no segmento de água e saneamento poderia ser considerada. Para isso, seria necessária uma emenda constitucional.

*Quarto*, são necessários esforços especiais para incentivar o tratamento de efluentes. A experiência de países da OCDE sugere que as tarifas de água raramente refletem plenamente o custo do tratamento de efluentes. Alternativamente, muitos países cobram tarifas ou taxas únicas que variam conforme o valor do imóvel, o que não desestimula o desperdício de água. Na experiência da OCDE também se destacam medidas destinadas a assegurar que grupos carentes tenham condições de pagar pelos serviços, por meio de mecanismos de transferência de renda e/ou do uso de subsídios.<sup>40</sup> Limites às descargas industriais têm sido freqüentemente estabelecidos caso a caso e informações quantitativas sobre as vantagens da redução da poluição raramente estão disponíveis.

Acompanhando a experiência internacional, os investimentos privados em água e saneamento poderiam ser incentivados por meio de parcerias público-privadas (PPPs), discutidas a seguir. No setor de água e saneamento, várias modalidades de PPPs têm sido usadas em vários países da OCDE, variando de concessões à transferência integral do controle acionário.<sup>41</sup> Fora da área da OCDE, o número de projetos de PPP (a maior parte concessões) decresceu recentemente, embora tenha aumentado de forma constante na década de 1990. A inadequada repartição de riscos entre parceiros públicos e privados é fator relevante para esse declínio. Há vários contratos de PPP mal concebidos, que exigem que o operador privado absorva direta ou indiretamente riscos políticos, regulatórios, cambiais e de investimento. A deficiência nos controles formais relativos ao cumprimento dos contratos, a volatilidade macroeconômica e um marco regulatório que define riscos excessivos para parceiros privados também explicam o insucesso das PPPs neste setor. Para ilustrar, atualmente apenas 3% da população em países em desenvolvimento e emergentes são atendidos



por empresas privadas.<sup>42</sup> Por outro lado, a inexistência de programas adequados de proteção social têm gerado resultados indesejados decorrentes da atuação do setor privado, tais como a elevação das tarifas, com vistas à recuperação total dos custos de operação e manutenção, afetando o sucesso de muitas PPPs.

## 5. Parcerias público-privadas

Uma nova legislação em discussão no Congresso Nacional e já em vigor em alguns estados, inclusive Minas Gerais e São Paulo, está introduzindo uma nova modalidade de PPP no Brasil. O país tem grande experiência com processos de *leasing* e concessões, mas o aspecto mais relevante da nova legislação reside na introdução de mecanismos que asseguram aos parceiros do setor privado que os compromissos financeiros assumidos pelo governo em projetos de PPP serão honrados. Nesse sentido, a nova lei complementa a Lei de Licitações (1993) e a Lei de Concessões (1995). A legislação de licitações será emendada à medida que contratos mais longos (30 anos ao invés de 5) sejam permitidos. Com relação à legislação de concessões será permitido ao governo assegurar um nível acordado de receita ao parceiro privado, em complemento à cobrança de tarifa de usuários e outras taxas. O governo federal considera a infra-estrutura de transportes (rodoviário, ferroviário, hidroviário e portuário) e de água e saneamento como as áreas prioritárias para as PPPs. Com este propósito, 23 projetos foram escolhidos no Plano Plurianual de 2004-07 (PPA) como projetos potenciais a serem licitados em 2004, sob o novo arcabouço das PPPs, dependendo da sua aprovação pelo Congresso Nacional.<sup>43</sup>

O aspecto central relativo ao emprego de PPPs reside na necessidade de se obter uma adequada repartição dos riscos entre o governo e seus parceiros do setor privado. Os principais dispositivos da nova legislação (com base na versão aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em novembro de 2004) são:

- Um comitê (Conselho de Gestão das PPPs), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que identificará e priorizará projetos de PPP dentre aqueles considerados de importância estratégica no PPA, estabelecerá procedimentos para as licitações e auxiliará os ministérios setoriais na realização do processo licitatório. Poderá ser criada uma estrutura de apoio técnico para auxiliar o comitê. Os projetos propostos serão escolhidos com base em suas características econômicas

ou técnico-econômicas. Os critérios utilizados nesse processo incluirão a estrutura de tarifas, os recursos a serem providos pelo governo ou as melhorias propostas na infra-estrutura pública. Todos os tipos de serviço público podem ser objeto de PPPs, salvo aqueles ligados à regulação, ao poder judiciário do governo e à formulação de políticas. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá limites à exposição das instituições financeiras públicas, incluindo os bancos e o BNDES, aos projetos de PPP.

- O Projeto de Lei contém vários dispositivos destinados a minimizar os riscos para o setor privado decorrentes do não-cumprimento por parte do parceiro público das obrigações financeiras assumidas em contratos de PPP. As receitas do governo oriundas de projetos de PPP poderão ser vinculadas no orçamento à liquidação de compromissos contratuais. Não será permitido ao setor público incorrer em mais de 80% do custo de um projeto de PPP, incluídos nesse percentual os empréstimos do BNDES e os investimentos de fundos de pensão de empresas estatais. Caso não haja participação de fundos de pensão de empresas estatais no projeto de PPP, o teto do investimento público será reduzido para 70% do custo do projeto. Adicionalmente, o total de despesas do governo federal em projetos de PPP estará sujeito ao teto de 1% da receita federal anual real líquida; e todos os projetos de PPP, inclusive estaduais e municipais, precisarão ser aprovados pelo Tesouro Nacional, com base no cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- O governo poderá complementar o valor das tarifas para os serviços prestados mediante PPPs ou remunerar seu parceiro privado pela prestação de serviços. Se o parceiro público tiver que cobrir mais de 70% do custo dos serviços contratados, o projeto deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional. Em qualquer caso, o governo poderá criar fundos fiduciários em uma instituição financeira para honrar esses compromissos. Esses fundos poderão ser capitalizados com recursos do orçamento, créditos não-tributários, ativos não-financeiros e imóveis, dentre outros, e ficarão sob a supervisão do Ministério da Fazenda.

- Os contratos de PPP condicionarão a remuneração do contratado ao desempenho na prestação de serviços, estabelecendo penalidades pelo não-cumprimento e mecanismos para a resolução de conflitos. Esses contratos também conterão exigências mínimas em termos de aporte de capital para o parceiro privado e mecanismos para repartição dos riscos entre os parceiros público e privado, assim como regula-

mentação sobre o reajuste de tarifas. Como regra geral, ao final do contrato de PPP (máximo de 35 anos), os ativos serão transferidos ao setor público.

- A contabilização e a prestação de contas dos compromissos assumidos pelo governo em contratos de PPP devem obedecer aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal em todos os níveis de governo. O Projeto de Lei confere ao Tesouro Nacional a atribuição de padronizar os critérios de contabilização e de prestação de contas. No entanto, a avaliação de riscos e a transparência são comprometidas pela heterogeneidade dos critérios de prestação de contas estabelecidos pelos tribunais de contas atuantes nos diferentes níveis de governo e no âmbito de cada um deles, conforme discutido no Capítulo 1.

Além do governo federal, os estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo promulgaram leis sobre as PPPs. Esses estados optaram por diferentes mecanismos para a provisão de garantias financeiras: Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul optaram pela criação de fundos fiduciários em conformidade com a legislação federal, enquanto São Paulo e Goiás criaram empresas públicas (Companhia Paulista de Parcerias e Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás, respectivamente) vinculadas aos tesouros estaduais para gerir as garantias estaduais. Essas companhias podem ser geridas por fundos de pensão, mas não por empresas públicas. A legislação estadual também exige que os contratos de PPP estejam em conformidade com a lei orçamentária, requerendo a avaliação do impacto orçamentário dos projetos antes de sua contratação.

A experiência com PPPs de vários países da OCDE e do Chile mostra que seu sucesso depende significativamente da qualidade do ambiente institucional.<sup>44</sup> É de particular importância a necessidade de compromisso político por parte do governo no sentido de honrar suas obrigações nos termos dos contratos de PPP e a adequada repartição do risco entre o governo e seus parceiros privados em projetos de PPP. Um arcabouço jurídico adequado também é necessário, caso surja a necessidade de mediação de conflitos. Ademais, os governos precisam adquirir capacitação técnica para gerir as PPPs, inclusive conduzir os processos licitatórios e contratações. Outro desafio, para o governo federal, é a prestação de assistência financeira, jurídica e técnica aos governos estaduais e municipais, no caso de eventual necessidade, para a negociação de contratos e a realização de licitações. Igualmente importante é a exigência

de rigor na seleção de projetos de infra-estrutura a serem implementados mediante PPPs. Em particular, a cooperação entre os ministérios setoriais e o Ministério da Fazenda é importante para avaliar as futuras implicações fiscais das PPPs, conforme discutido no Capítulo 1. Por fim, para assegurar que os serviços sejam de alta qualidade, o setor privado precisa enfrentar a concorrência e operar em ambiente regulatório com base em incentivos. O sucesso dessas parcerias dependerá, portanto, da forma como a legislação sobre PPPs será compatibilizada com o marco regulatório existente para os setores de infra-estrutura.

## Anexo 3.1

*Agências reguladoras selecionadas: respostas ao questionário apresentado às autoridades brasileiras*

	<b>Agência Nacional de Águas (ANA)</b>	<b>Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)</b>	<b>Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)</b>	<b>Agência Nacional do Petróleo (ANP)</b>
<b>1. Quais são as leis e legislação que regem sua agência? Qual é a situação institucional e jurídica da sua agência?</b>	Criada pela Lei nº 9.984/00 (julho de 2000). A legislação específica é a Lei Federal de Recursos Hídricos (nº 9.433/97). A ANA é responsável pela implementação da Política Nacional Brasileira de Recursos Hídricos.	Lei nº 9.427/96 e Decreto nº 2.335/97.	Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472/97 e Emenda Constitucional nº 8 de 1995.	A ANP foi criada pela Lei nº 9.478/97 e regulamentada pelo Decreto nº 2.455/98. A ANP é uma autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia.
<b>2. Que setores e mercados estão sob a supervisão da sua agência?</b>	Recursos hídricos de superfície (abastecimento urbano de água, indústrias e irrigação).	Todos os segmentos da indústria: geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.	Todos os setores de telecomunicações, exceto o licenciamento de emissoras de televisão.	Setor petrolífero.
<b>3. Segundo a lei, quais são os objetivos e a missão da sua agência? Esses objetivos encontram-se hierarquizados?</b>	Implementação da Política Nacional Brasileira de Recursos Hídricos, inclusive licenciamento, regulação de preços, assistência técnica a agências, comitês e entidades formuladoras de políticas estaduais e a aplicação da legislação.	Proporcionar condições favoráveis ao desenvolvimento do setor brasileiro de energia elétrica, com tratamento justo dos participantes do mercado e consumidores, para o benefício da sociedade.	Representar a sociedade em geral perante o governo e as empresas que operam no setor e defender decisões, ações, ou interesses que coincidam com as aspirações da população.	Regular a indústria de petróleo, garantindo a oferta, promovendo a concorrência, criando um ambiente atrativo aos investimentos e interagindo com a sociedade civil.

(continua)

*Agências reguladoras selecionadas: respostas ao questionário apresentado às autoridades brasileiras*

	Agência Nacional de Águas (ANA)	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Agência Nacional do Petróleo (ANP)
<b>4. Sua agência pode:</b>	A ANA emite licenças para o uso de recursos hídricos.	Os geradores/distribuidores não podem deter mais de 25% (ou 35% dependendo do mercado regional) da capacidade nacional de geração ou distribuição. A ANEEL estabelece as condições para as concessões. Ela não é responsável pela emissão de licenças ambientais.	A ANATEL emite licenças.	Sim, por meio de concessões para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás; e licenças para o refino, processamento, transporte, venda e importação/exportação de derivados do petróleo e álcool.
<b>1) impor barreiras à entrada (por meio de licenças etc.),</b>				
<b>2) regular preços,</b>	Sim.		Sim, por meio da limitação de preços.	Limitado. A ANP estabelece critérios para a determinação de tarifas sobre o uso de oleodutos.
<b>3) impor sanções a empresas por descumprimento,</b>	Sim.	Sim, as sanções da ANEEL incluem desde advertências até encerramento de concessões.	Sim.	Sim. Os casos de comportamento anticompetitivo são tratados pelo CADE.

(continua)

*Agências reguladoras selecionadas: respostas ao questionário apresentado às autoridades brasileiras*

	Agência Nacional de Águas (ANA)	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Agência Nacional do Petróleo (ANP)
<b>4) resolver disputas entre participantes do mercado?</b>	As disputas entre consumidores de água são resolvidas em três níveis decisórios: <i>a)</i> Comitê de Bacias Hidrográficas; <i>b)</i> Conselho Estadual de Recursos Hídricos; e <i>c)</i> Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A ANA normalmente tem assento em cada um desses órgãos.	Sim, por meio da Câmara de Arbitragem.	Sim, por meio de foros específicos.	Sim.
<b>5. Qual é o número de funcionários da sua agência? Quantos são advogados ou economistas? Qual é a situação jurídica dos funcionários (servidores públicos, funcionários do setor privado etc.)?</b>	350 empregados, dos quais cerca de 20 são advogados ou economistas. A maioria dos empregados é composta por servidores públicos.	387 empregados, dos quais 42 advogados e 32 economistas. 219 têm contratos temporários e o restante são servidores públicos.	1.365 empregados, incluindo os escritórios regionais. Pessoal temporário: 660; lotados na sede: 737; advogados: 131; economistas: 56.	404 empregados, dos quais 22 advogados federais.

(continua)

*Agências reguladoras selecionadas: respostas ao questionário apresentado às autoridades brasileiras*

	<b>Agência Nacional de Águas (ANA)</b>	<b>Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)</b>	<b>Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)</b>	<b>Agência Nacional do Petróleo (ANP)</b>
<b>6. Como são nomeados o presidente e os membros da diretoria? Por quanto tempo?</b>	A diretoria tem 5 membros (incluindo o Presidente da agência) nomeados pelo Presidente da República (sujeito a aprovação pelo Senado Federal). O primeiro mandato dos membros da diretoria varia de 3 a 5 anos.	Uma diretoria com 5 membros, nomeados pelo Presidente da República para um mandato de 4 anos, não coincidente.	5 Conselheiros são nomeados pelo Presidente da República para um mandato de 5 anos.	A diretoria tem 1 Diretor-Geral e 4 diretores. Eles são nomeados pelo Presidente da República (sujeito a aprovação pelo Senado Federal) para um mandato de 4 anos, não coincidentes.
<b>7. Como a sua agência é financiada? Qual foi o orçamento da sua agência para 2003?</b>	A ANA tem seu próprio orçamento (Tesouro Nacional, aprovado pelo Congresso Nacional). O orçamento para 2003 foi de R\$ 198 milhões.	Tarifa de 0.5% sobre a receita de energia elétrica das entidades reguladas. O orçamento para 2003 foi de R\$ 86 milhões (excluída a folha de pagamentos).	A ANATEL é financeiramente independente, auferindo receita de multas e tarifas pela inspeção do equipamento das operadoras.	A ANP tem seu próprio orçamento (Tesouro Nacional, aprovado pelo Congresso Nacional). Também recebe uma parte dos <i>royalties</i> de leilões, multas e outras receitas de serviços prestados.

(continua)



*Agências reguladoras selecionadas: respostas ao questionário apresentado às autoridades brasileiras*

	<b>Agência Nacional de Águas (ANA)</b>	<b>Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)</b>	<b>Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)</b>	<b>Agência Nacional do Petróleo (ANP)</b>
<b>8. Relacione as instituições perante as quais sua agência deve prestar contas (por exemplo, ministério setorial, o Legislativo, Órgão Geral de Auditoria, Ouvidoria etc.)</b>	A ANA está administrativa-mente vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e deve prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU).	A ANEEL tem um contrato de gestão com o Ministério de Minas e Energia. Outras instâncias: Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União (TCU) o Poder Judiciário e o Ministério Público, e a Secretaria Federal de Controle Interno. A ANEEL deve cumprir as metas do Plano Plurianual.	Ministério das Comunicações.	Ministério das Minas e Energia.
<b>9. Quais são as instâncias para recurso ou questionamento das decisões tomadas pelo regulador (por exemplo, tribunal/órgão especial/ministérios). Quais são as razões para recurso?</b>	A primeira instância é o processo administrativo, dentro da Agência, iniciado por uma parte interessada. Outras instâncias incluem o sistema judiciário (tribunais).	Os recursos podem ser interpostos por meio de ações judiciais, iniciando nos tribunais de primeira instância, depois tribunais de segunda instância, tribunais superiores e finalmente o Supremo Tribunal Federal.	Os recursos podem ser interpostos por meio de processos administrativos junto à ANATEL e ações judiciais.	

# NOTAS

- <sup>1</sup>. Ver OCDE (2002a) para evidências empíricas sobre os vínculos entre a intensidade da concorrência nos mercados de bens e serviços e o comportamento da produtividade.
- <sup>2</sup>. O sistema do indicador RMBS tem forma de pirâmide, com 16 indicadores de nível inferior na base e um indicador geral de regulamentação do mercado de bens e serviços no topo. Os indicadores de nível inferior captam aspectos específicos do regime regulatório, resumindo informações de 137 dispositivos regulatórios da economia em geral ou de setores específicos, com base nas respostas ao questionário *Regulatory Indicator* (Indicador Regulatório) da OCDE. Os indicadores de nível superior são constituídos pelas médias ponderadas dos indicadores de nível inferior que os compõem. Ver OCDE (1999) e Nicoletti *et al.* (1999) para mais informações.
- <sup>3</sup>. As estimativas para o tempo necessário para registrar um negócio variam entre 50 e 70 dias em média, conforme relatado pelas autoridades brasileiras e por Zylbersztajn e Graça (2002). Os custos pecuniários ou o número de procedimentos para a abertura de um negócio no Brasil, em geral, não são considerados excessivos. Os entraves administrativos são maiores nos níveis estadual e municipal do governo, ocorrendo variações consideráveis entre diferentes cidades, conforme demonstram estimativas do Banco Mundial. Ver também Djankov *et al.* (2002) e Banco Mundial (2005) para mais informações.
- <sup>4</sup>. Existem três instituições federais de defesa da concorrência: a Secretaria de Direito Econômico (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). A SDE e a SEAE são administrativamente vinculadas ao Ministério da Justiça e ao Ministério da Fazenda, respectivamente, enquanto o CADE é independente. A SDE e a SEAE emitem relatórios técnicos não-impositivos, a primeira enfatizando os aspectos legais dos processos de concorrência e a segunda, os aspectos econômicos. Fusões, conduta anticompetitiva e investigações são submetidas à análise técnica da SDE e da SEAE e depois encaminhadas ao CADE, que emite parecer oficial final. O CADE é o órgão máximo da concorrência e apresenta decisões finais sobre processos de conduta anticompetitiva e investigação antitruste, que são, então, sujeitos a revisão pelos tribunais. Ver OCDE (2003a) para mais informações.
- <sup>5</sup>. Ver Nicoletti *et al.* (2003) para evidências empíricas relativas aos países da OCDE quanto ao efeito da postura regulatória, conforme mensurada por indicadores sintéticos, sobre variáveis agregadas de desempenho.
- <sup>6</sup>. O programa encontra-se em operação no Nordeste, em Maceió e João Pessoa, no Sul, em Curitiba, e em Brasília.
- <sup>7</sup>. A experiência do México nesse tipo de iniciativa merece destaque. Em 2002, o governo mexicano lançou o Sistema Integrado Rápido de Criação de Empresas (sigla em espanhol, SARE), permitindo que as empresas atendessem às determinações federais, estaduais e municipais, e iniciassem suas operações em menos de 3 dias. Os SAREs integrados estão atualmente em operação em 21 cidades. Para mais informações, ver OCDE (2004a).

- <sup>8</sup>. Os atuais marcos setoriais também apresentam aspectos comuns. Todas as leis setoriais especificam que: as agências reguladoras são independentes e estão administrativamente vinculadas a seu ministério setorial (cada agência é uma autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério); os presidentes e membros da diretoria são nomeados pelo Presidente da República e ratificados pelo Senado Federal, e a solução de conflitos, incluindo mecanismos de recurso, é conduzida via sistema judiciário.
- <sup>9</sup>. Oito agências reguladoras foram criadas entre 1996 e 2001: ANEEL (energia elétrica), ANP (petróleo e gás), ANATEL (telecomunicações), ANTT (transportes terrestres), ANTAQ (transportes aquáticos), ANS (seguros de saúde privados), ANVISA (saúde e vigilância sanitária) e ANA (recursos hídricos de superfície). Ver Pires e Piccinini (1999) e Pires (2004) para mais informações.
- <sup>10</sup>. A ANATEL auferre receitas com tarifas, multas e inspeção de equipamentos das operadoras. A ANEEL é parcialmente financiada pela cobrança de uma tarifa sobre o consumo de energia elétrica. Em 2002-03, essas receitas representaram cerca de um terço do orçamento da ANA e cerca de dois terços do orçamento da ANATEL.
- <sup>11</sup>. No setor de telecomunicações, a ANATEL elabora relatórios para o CADE sem a participação da SDE ou da SEAE. A ANEEL e a ANP cooperam com as autoridades de concorrência na investigação de fusões, procedimentos de privatização, e conduta anticompetitiva. Ver OCDE (2004*b*) para mais informações.
- <sup>12</sup>. Ver Araújo e Pires (2000) para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto.
- <sup>13</sup>. Será exigido das agências reguladoras que submetam à SEAE cada ato administrativo que afete a concorrência antes de seu encaminhamento para discussão pública. Por sua vez, a SEAE preparará uma análise não-vinculante de seu impacto.
- <sup>14</sup>. Em 2004, 59 empresas operavam na geração e 64 na distribuição.
- <sup>15</sup>. O setor elétrico sofreu importantes mudanças institucionais nos anos noventa, incluindo a adoção da Lei 9.074, em 1995, que permitiu aos produtores independentes de energia (PIEs) e grandes consumidores (com consumo acima de 10 MW) adquirirem eletricidade do fornecedor de sua escolha, inclusive PIEs. Em 1996, a Lei 9.427 criou a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), responsável pela regulação do setor de energia elétrica. Em 1998, o governo criou um operador independente para o sistema elétrico (Operador Nacional do Sistema Elétrico, ONS), responsável pela coordenação técnica do suprimento de energia elétrica e pela gestão dos serviços de transmissão; bem como um mercado de atacado (Mercado Atacadista de Energia, MAE), encarregado de promover a liquidação das diferenças entre os montantes acordados em contratos bilaterais e os efetivamente produzidos. Até novembro de 2000, 24 companhias estaduais haviam sido privatizadas. Para mais informações, ver OCDE (2001, 2002*b*).
- <sup>16</sup>. O Plano Plurianual 2004-07 (PPA) prevê uma expansão da capacidade de 3,5 GW por ano, comparativamente à média anual de 1,5 GW ao longo da década de 1990. O IEA estima que a demanda por energia elétrica aumentará 2,5 vezes entre 2000 e 2030, ou seja, à taxa média anual de 3,2%.

Tal taxa de crescimento, como estima o IEA, demandará US\$ 330 bilhões em novos investimentos (US\$ 156 bilhões para ampliar a capacidade de geração e US\$ 175 bilhões para a expansão dos sistemas de distribuição e transmissão). Almeida (2004) estima que a taxa de crescimento anual da demanda por energia elétrica será ainda maior (5%), mas que o custo do investimento será inferior (US\$ 8 bilhões por ano), embora sua estimativa esteja acima da do governo.

<sup>17</sup>. De acordo com os contratos iniciais, empresas geradoras continuaram a vender energia elétrica com base no histórico do custo dos serviços. Em 2001, a ANEEL decidiu anular um quarto dos contratos iniciais a cada ano, entre 2002 e 2005, e gradualmente transferir as transações de energia elétrica para o mercado atacadista de fornecimento no curto prazo. O mercado atacadista foi criado em 1998, mas processou apenas uma parcela reduzida das transações de energia elétrica até expirarem os contratos iniciais. Espera-se que até 2006 a totalidade das transações de energia elétrica seja processada por intermédio do mercado atacadista. Ver Almeida (2004) para mais informações.

<sup>18</sup>. Para mais informações, ver Lovei (2000).

<sup>19</sup>. Por exemplo, CEMIG e COPEL, as empresas distribuidoras dos Estados de Minas Gerais e Paraná, respectivamente, são integradas verticalmente e precisarão ser reestruturadas.

<sup>20</sup>. O número de postos de abastecimento de GNV no Brasil deve triplicar até 2005, totalizando mais de mil postos.

<sup>21</sup>. Em 2003, as reservas brasileiras potenciais de gás cresceram três vezes em termos absolutos como resultado da descoberta pela Petrobras de um campo gigantesco na bacia de Santos, na costa do Estado de São Paulo. Entre 1999 e 2002, as vendas domésticas de gás foram duplicadas, alcançando 11 bilhões de m<sup>3</sup>, sendo a maior parte do aumento proveniente de importações da Argentina e da Bolívia.

<sup>22</sup>. A Petrobras é proprietária de praticamente todos os 650 bilhões de m<sup>3</sup> de reservas comprovadas de gás do Brasil e controla 93% da rede de transmissão por intermédio de sua subsidiária Transpetro e de sua participação na TBG (operadora do gasoduto Brasil-Bolívia). Além disso, a Petrobras é um agente importante na comercialização de gás, por meio da subsidiária Gaspetro. A Petrobras é o principal usuário do gasoduto Brasil-Bolívia e controla a maior parte dos contratos de importação de gás. A Petrobras possui também relativo domínio na distribuição de gás, estando presente em todos os estados do país, exceto São Paulo e Rio de Janeiro, através de participação majoritária (considerando-se apenas o capital não-votante), em dezoito das 24 empresas operantes.

<sup>23</sup>. As empresas distribuidoras privatizadas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro possuem exclusividade de mercado por apenas parte do período de concessão (dez a doze anos). Decorrido o prazo de exclusividade, outras empresas terão permissão para suprir grandes usuários.

<sup>24</sup>. Ver Pinheiro (2003) para mais informações.

<sup>25</sup>. Para mais informações, ver International Energy Agency (2003).

<sup>26</sup>. Um volume considerável de investimento, da ordem de US\$ 4 bilhões, é planejado para a expansão da rede de transmissão no Brasil e no exterior, principalmente como parte do projeto Malhas da Petrobras. Outros investimentos, em particular para interligação das redes do norte e do sul do país,

dependerão da expansão da demanda, sobretudo por geradoras de energia elétrica.

<sup>27.</sup> Em 2002, cerca de 200 terminais de petróleo em 80 cidades, 25 mil postos de abastecimento de combustível e 160 pontos de abastecimento de aeronaves atenderam 14 milhões de clientes por dia e cerca de 25 milhões de veículos, empregando direta e indiretamente cerca de 300 mil pessoas. Ver UK Trade and Investment (2003) para mais informações.

<sup>28.</sup> Em 2002, a Petrobras produziu 98% do petróleo refinado (operando 11 das 13 refinarias).

<sup>29.</sup> A produção média do Brasil alcançou 670 mil barris por dia (b/d) em 1991, contra demanda média de 1,5 milhões de b/d. Em 2003, a produção doméstica de petróleo havia crescido para 1,6 milhões de b/d, apenas ligeiramente inferior à demanda média de 1,7 milhões de b/d. Os analistas projetam que a produção de petróleo poderá atingir 2,6 milhões de b/d em 2010. Ver Baker (2004) para mais informações.

<sup>30.</sup> Ver Silva e Almeida (2004) para mais informações.

<sup>31.</sup> Com os preços internos sendo estabelecidos pelo governo, a Petrobras apresentava perdas ou ganhos, dependendo da discrepância entre preços domésticos e internacionais. Essas perdas e ganhos costumavam ser compensadas por meio de transferências entre a Petrobras e uma rubrica orçamentária, a chamada “conta-petróleo”. Com a liberalização do mercado de petróleo e gás, os preços para os consumidores finais foram sendo formados gradualmente pelo mercado.

<sup>32.</sup> Resíduos ou dejetos lançados no meio ambiente.

<sup>33.</sup> Em 2000, as taxas de conexão para unidades familiares urbanas aos esgotos públicos e a fossas sépticas não-rudimentares atingiram 56% e 16%, respectivamente, enquanto para unidades familiares rurais alcançaram 3% e 10%, respectivamente (IBGE, 2000). A cobertura de esgotos urbanos atingiu 70% no Sudeste, mas somente 2% no Norte. Apenas 9% das residências em áreas rurais de baixa renda tinha acesso a água encanada em 2000, embora algumas tivessem acesso a poços e nascentes. Dentre as unidades familiares que auferiam menos de dois salários mínimos, dois terços tinham acesso a água encanada e um terço, a redes de esgoto.

<sup>34.</sup> Mais de 80% da população é atendida por 26 companhias estaduais. Além disso, existem 259 empresas de água e esgotos cobrindo 4.134 municípios. Outras 230 empresas são diretamente reguladas pelos municípios e 4 são empresas intermunicipais. Apenas 1 empresa estadual e 15 empresas municipais são privadas, atendendo 3% da população.

<sup>35.</sup> O volume de água produzido e de efluentes coletados divididos pelo total de despesas com salários (pessoal próprio e terceirizado) das companhias estaduais encontra-se substancialmente abaixo do das empresas municipais e intermunicipais. O mesmo se verificou para a razão entre o volume de água produzido e os efluentes coletados com relação às despesas operacionais. Ver Motta (2004) para obter mais informações.

<sup>36.</sup> Ver Parlatore (2000) para mais informações.

<sup>37.</sup> Segundo a Constituição de 1988, os municípios são encarregados de outorgar concessões para serviços públicos locais, enquanto os governos federal e estaduais devem garantir serviços de saneamento e abastecimento de água eficientes e bem regulados. A Lei de Concessões de 1995 elencou mais diretrizes para

concessões privadas, mas não esclareceu que esfera de governo está encarregada do abastecimento de água e do saneamento. A Lei de Concessões questiona os monopólios que as companhias estaduais tiveram durante 25 anos, declarando que os municípios também têm o direito de outorgar concessões ou firmar acordos de licenciamento para serviços locais ou de prestar eles próprios esses serviços.

<sup>38</sup>. A proposta de lei que prevê o novo marco regulatório para o setor, conhecida por Política Nacional de Saneamento, foi encaminhada ao Congresso em 2001, mas foi rejeitada. As questões mais controversas foram: a atribuição aos estados da responsabilidade de outorgar concessões em áreas metropolitanas, a introdução de dispositivos sobre cobertura universal e o alcance de serviços em contratos de privatização e a definição do papel da Agência Nacional de Águas (ANA). Ver Pinheiro (2003) para mais informações.

<sup>39</sup>. As discussões sobre o novo marco regulatório têm sido centradas em opções para a divisão de responsabilidades entre os três níveis de governo. Várias propostas foram apresentadas, com destaque para os seguintes elementos: ampliar o alcance dos serviços de saneamento para incluir esgotos e serviços de drenagem; dar aos estados e municípios mais responsabilidades na formulação de políticas; criar conselhos populares em todos os níveis de governo responsáveis pela definição de políticas e pela resolução de conflitos; e reforçar os subsídios cruzados nas tarifas dentro de regiões e entre serviços.

<sup>40</sup>. Há dois tipos genéricos de política nesta área. *Primeiro*, as medidas de subsídio da renda compreendem transferências de numerário ou vales-serviço de água, abatimentos e descontos de tarifa limitados, auxílio-pagamento, instrumentos especiais de empréstimo e anistia para pagamentos em atraso. *Segundo*, as medidas tarifárias incluem a criação de subsídios, o estabelecimento de tetos para tarifas aplicadas a consumidores de baixa renda e regimes de tarifas especiais (ou “sociais”) para unidades familiares de baixa renda. Para mais informações, ver OCDE (2002c, 2003b, 2003c).

<sup>41</sup>. Na França, as empresas de água e saneamento são públicas, a gestão pode ser transferida para o setor privado e a regulamentação está a cargo dos municípios. Nos Estados Unidos, como no caso de muitos outros países da OCDE e do Brasil, a propriedade pode ser pública ou privada, embora haja predomínio do setor público. As empresas estatais usufruem com frequência de alto grau de independência financeira e institucional.

<sup>42</sup>. Ver OCDE (2003b) para mais informações.

<sup>43</sup>. Ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003) para mais informações.

<sup>44</sup>. O Reino Unido é um dos países mais experientes em PPPs, sujeitas a Iniciativa Financeira Privada. Esse programa foi introduzido em 1992 e atualmente representa 14% dos investimentos em infra-estrutura. Outros países que detêm experiência em PPPs são a Austrália, o Canadá, a Irlanda e o Japão. Em diversos países da União Européia, as PPPs estão em expansão, especialmente no nível estadual e municipal. O Chile e o México já operam com PPPs, enquanto, em vários países em transição, as PPPs ainda estão em fase de implementação. Para mais informações sobre as experiências desses países e sobre as principais lições, ver FMI (2004).

# BIBLIOGRAFIA

- ABICALIL, M.T. *A Atual Situação dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil*. Brasília: ANA, 2002. Documento não publicado.
- ALMEIDA, E.L.F. *Reform in Brazilian Gas and Electricity Industries: The Search for a New Model*. Paris: OCDE, 2004. Documento de base não publicado.
- ARAÚJO, C. H.; PIRES, J.C.L. Regulamentação e Arbitragem nos Setores de Serviços Públicos no Brasil: Problemas e Possibilidades. *Revista de Administração Pública*, [S.l.: s.n], setembro/outubro de 2000.
- BAKER, J. A. (ed.). *Critical Issues in Brazil's Energy Sector*. Houston, TX: Institute for Public Policy; Rice University, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business in 2004: Removing Obstacles to Growth*. Washington, DC: Banco Mundial, 2005.
- BERGMAN, L. The Nordic Electricity Market - Continued Success or Emerging Problems. *Swedish Economic Policy Review*, [S.l.], n. 9, v. 2, p. 51-88, 2002.
- DJANKOV, S.; LA PORTA R.; LOPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A. The Regulation of Entry. *The Quarterly Journal of Economics*, [S.l.], v. 117, n. 1, p. 1-37, 2002.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Public-Private Partnerships*. Washington, DC: FMI, 2004. Documento não publicado.
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Electricity and Gas Sector Reforms in Brazil: Challenges to Supply Security*. Paris: IEA, 2004.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *South American Gas: Daring to Tap the Bounty*. Paris: IEA, 2003.
- INTERNATIONAL OFFICE FOR WATER (IOW). *The French Public Water Management Policy*. Disponível em: <<http://www.politique-eau.gouv.fr/>>. Acesso em 2004.
- LOVEI, L. The Single-Buyer Model: A Dangerous Path towards Competitive Electricity Markets. *Public Policy for the Private Sector*, Washington, DC: Banco Mundial, No. 225, 2000.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Panorama Nacional dos Recursos Hídricos*. Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Public-Private Partnership in Infrastructure: An Agenda for Growth*. Washington, DC, 2003. Apresentação feita no BID.
- MOTTA, R.S. Questões Reguladoras do Setor de Saneamento no Brasil. In: IPEA. *Nota Técnica de Regulamentação*, Rio de Janeiro, 2004, n. 5.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Privatisation of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience*. Washington, DC: National Academy Press, 2002.
- NICOLETTI, G.; GOLUB, S.; HAJKOVA, D.; MIRZA, D.; YOO, K. Policy Influences and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment. *Economics Department Working Papers*, Paris: OCD, n. 359, 2003.

- NICOLETTI, G.; SCARPETTA, S.; BOYLAUD, O. Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation. *Economics Department Working Papers*, Paris: OCDE, n. 226, 1999.
- OCDE. Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil. Paris, 2004b. Relatório.
- OCDE. *Economic Outlook*. Paris: OCDE, 1999. n. 66.
- OCDE. *Economic Outlook*. Paris: OCDE, 2002a. n. 72.
- OCDE. *Economic Survey of Brazil*. Paris: OCDE, 2001.
- OCDE. *Environmental Data*. Paris: OCDE, 2004c.
- OCDE. Improving Water Management: Recent OCDE Experience. *OECD Policy Brief*, Paris: OCDE, 2003c.
- OCDE. *Progress in Implementing Regulatory Reform in Mexico*. Paris: OCDE, 2004a
- OCDE. Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector. *OCDE Policy Brief*, Paris: OCDE, 2003b.
- OCDE. *Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector: The United Kingdom*. Paris: OCDE, 2004d. Documento não publicado.
- OCDE. *Roundtable on Competition Issues in the Electricity Sector, Brazil*. Paris: OCDE, 2002b. DAFPE/COMP/WP2/WD(2002)37.
- OCDE. *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*. Paris: OCDE, 2002c.
- OCDE. The Objectives of Competition Law and Policy and the Optimal Design of a Competition Agency, Brazil. *Global Forum on Competition*, Paris: OCDE, 2003a.
- PARLATORE, A.C. Privatização no Setor de Saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, A.C; FUKASAKU, K. (ed.). *A Privatização no Brasil: o Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. Rio de Janeiro: OCDE/BNDES, 2000.
- PINHEIRO, A.C. *Regulatory Reform in Brazilian Infrastructure: Where Do We Stand?* Rio de Janeiro: IPEA, n. 964, 2003. Texto para Discussão.
- PIRES, J.C.L.; PICCININI, M.S. A Regulamentação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MESQUITA MOREIRA, M. (ed.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PIRES, J.C.L. Competition Policy and Regulation of Infrastructure Sectors in Brazil. Paris: OCDE, 2004. Relatório técnico de base não publicado.
- SILVA, C.S.; ALMEIDA, E.L.F. Targets and Challenges of the Regulatory Reform in the Brazilian Oil Sector. In: INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR ENERGY ECONOMICS, 2004, Aberdeen. Estudo apresentado.
- UK TRADE AND INVESTMENT. *Oil, Gas and Petrochemical (Plant Design and Construction) Market in Brazil*. London: UK Trade and Investment, 2003.
- ZYLBERSZTAJN, D.; GRAÇA, C.T. *Costs of Business Formalization: Measuring Transaction Costs in Brazil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. Manuscrito não publicado.




# CAPÍTULO 4

## APRIMORANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS E A FOCALIZAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS



## 1. Visão geral

 Brasil gasta cerca de 25% do PIB em programas sociais financiados com recursos públicos, inclusive aposentadorias — uma quantia expressiva comparativamente aos padrões internacionais e aos gastos de países com um nível de renda comparável. Os gastos do governo somente com aposentadorias correspondem a cerca de 10% do PIB, um montante significativo considerada a população relativamente jovem do Brasil, enquanto a despesa com outros programas sociais, inclusive os de transferência focalizada de renda, está freqüentemente abaixo da média dos países da OCDE. Mesmo assim, os indicadores sociais têm melhorado significativamente nos últimos anos, refletindo as iniciativas para reforçar o planejamento e a implementação dos programas, embora os resultados às vezes desapontem. Ao mesmo tempo, a redução da inflação em meados da década de 1990 resultou em significativa queda nos índices de pobreza. Mas a distribuição de renda tem permanecido concentrada. Isso se deve, pelo menos em parte, ao fato de que uma considerável parcela da despesa pública social não consegue atingir a população de baixa renda. Diante desse cenário, parece que as demandas sociais podem ser atendidas em alguns anos se for elevada a eficiência dos programas existentes dentro da atual estrutura orçamentária.

Este capítulo examina os principais programas sociais brasileiros, inclusive aposentadorias, assim como o nível dos gastos públicos nesses programas e as tendências dos indicadores sociais. A análise da reforma das políticas na área social enfatiza maneiras de aumentar a eficiência dos programas sociais. Dois principais desafios surgem a este respeito:

- A focalização dos gastos sociais precisa ser aprimorada, tornando-os mais eficientes e mais focados na população de menor renda, ao mesmo tempo em que se melhora a qualidade dos programas sociais públicos; e
- A proteção social precisa ser estendida àqueles que estão fora do mercado formal de trabalho por meio da redução gradual da informalidade.

## 2. A eficiência dos gastos públicos com programas sociais

### *Tendências dos gastos públicos com programas sociais*

As despesas do governo geral (União, estados, DF e municípios) com programas sociais — incluindo educação, saúde, habitação e urbanização, segu-

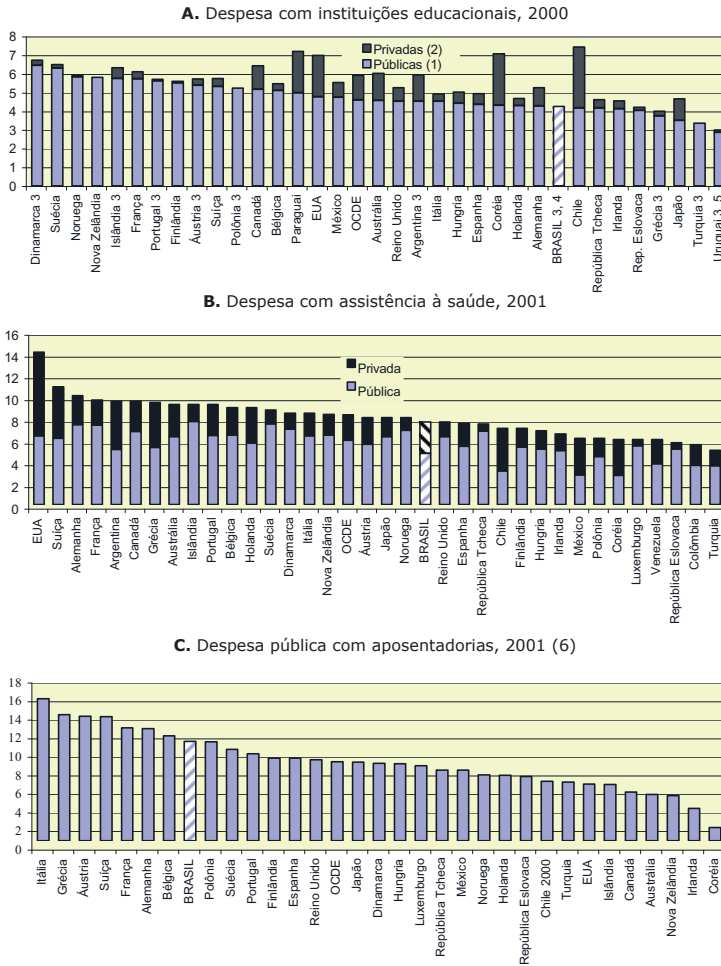
Tabela 4.1. Despesas das Administrações Públicas com Programas Sociais, 2001<sup>a</sup>  
(Em porcentagem do PIB)

	Aposentadorias <sup>b</sup>	Invalidez e benefícios correlatos	Saúde	Salário família	Mercado de mão-de-obra ativa	Seguro-desemprego	Habitação e saneamento	Educação	Outros	Total
França	12,1	2,1	7,2	2,8	1,3	1,6	0,9	5,7	0,4	34,2
Alemanha	12,1	2,3	8,0	1,9	1,1	1,2	0,2	4,3	0,5	31,7
Itália	13,9	2,1	6,3	1,0	0,5	0,6	0,0	4,5	0,0	29,0
Polónia	10,6	5,5	4,4	0,9	0,1	1,0	0,2	5,2	0,2	28,3
Portugal	9,4	2,5	6,3	1,2	0,6	0,9	0,0	5,6	0,3	26,7
Reino Unido	8,7	2,5	6,1	2,2	0,3	0,3	1,5	4,5	0,2	26,3
Países Baixos	7,0	4,1	5,7	1,1	1,5	1,3	0,4	4,3	0,6	26,0
OCDE	8,5	2,6	5,8	1,8	0,6	0,9	0,4	4,6	0,5	25,6
<b>Brasil</b>	<b>10,7</b>	<b>0,3</b>	<b>4,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>5,4</b>	<b>1,5</b>	<b>24,4</b>
Espanha	8,9	2,4	5,4	0,5	0,8	1,3	0,2	4,3	0,1	23,9
Canadá	5,3	0,8	6,7	0,9	0,8	0,8	0,5	5,2	2,4	23,4
Austrália	5,0	2,3	6,2	2,8	0,4	1,0	0,1	4,6	0,1	22,6
Japão	8,5	0,7	6,3	0,6	0,3	0,5	...	3,5	0,2	20,4
Estados Unidos	6,1	1,1	6,2	0,4	0,2	0,3	...	4,8	0,5	19,5
México	7,6	0,2	2,7	0,3	0,1	...	0,8	4,7	0,2	16,6
Turquia	6,3	0,4	3,9	1,1	0,1	0,9	0,0	3,4	0,5	16,6
Coreia	1,4	0,5	3,2	0,1	0,3	0,2	...	4,3	0,5	10,4

a. Os dados para o Brasil se referem a 2002.

b. Inclui pensões de sobreviventes em todos os países e pensões de sobreviventes e rurais no Brasil.  
Fonte: Reis e Rocha (2004), Ministério da Fazenda, OCDE *Education at a Glance* e OCDE (2004a).

Figura 4.1. Despesas Públicas com alguns Programas Sociais Seleccionados  
(Em porcentagem do PIB)



1. Inclui transferências a unidades familiares alocadas a instituições educacionais e despesa direta com instituições educacionais de fontes internacionais.
2. Líquido de transferências governamentais para instituições educacionais.
3. Transferências para unidades residenciais familiares não estão inseridas nos gastos públicos, mas em gastos privados.
4. Gastos diretos em instituições com fontes internacionais de educação de nível superior excedem 1,5% dos gastos públicos. Fontes internacionais a nível primário e secundário excedem 1,5% no Uruguai.
5. Cursos técnicos estão incluídos no cômputo do Ensino Superior.
6. Incluem pensões de sobreviventes. Dados do Brasil referem-se a 2002.

Fonte: OCDE, *Education at a Glance*; OCDE *Social Expenditure database, 2004*; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e OMS.

## Quadro 4.1. Visão geral dos programas sociais

### Programas universais

Os principais programas de alcance universal são os de educação e saúde. Esses programas não têm como objetivo prioritário atingir a população de baixa renda, embora contribuam para a consecução de outros objetivos sociais. Esses programas respondem por cerca de 40% das despesas públicas com programas sociais (todos os níveis de governo combinados).

### Programas focalizados e redes de proteção social

Os principais programas focalizados são os de seguridade e assistência social. A seguridade social, discutida em maiores detalhes no Capítulo 1, compreende os regimes para trabalhadores do setor privado e para servidores públicos civis (níveis de governo federal, estaduais e municipais). A maior parte dos programas de assistência social é oferecida segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Dentre os programas de assistência social há aposentadorias rurais,<sup>1</sup> programas focalizados para pessoas idosas e portadores de deficiência e outros programas de transferência de renda, tais como o Bolsa-Família.

O seguro-desemprego é o principal pilar da rede de proteção social do Brasil. O principal programa de seguro-desemprego é financiado pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).<sup>2</sup> Também há um fundo para pagamento de indenização por demissão, FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).<sup>3</sup> O seguro-desemprego pago por meio do FAT é aplicável a todos os trabalhadores do setor formal. No entanto, os benefícios do FGTS estão restritos aos trabalhadores do setor formal, que têm contas individuais. Outro programa de cobertura ao trabalhador é o abono salarial, que consiste de um salário mensal pago anualmente a trabalhadores do setor formal que ganham até dois salários mínimos.

1. As aposentadorias rurais podem ser consideradas uma forma de assistência social, mais que um programa de seguridade, por causa da frágil relação entre as contribuições e os benefícios.
2. O FAT é um fundo de seguro-desemprego financiado predominantemente por impostos sobre o faturamento das empresas. Além do seguro-desemprego, o FAT financia pagamentos de abono salarial, treinamento de mão-de-obra e programas de criação de empregos. Adicionalmente, 40% dos ativos do FAT são reservados para o BNDES, sendo a principal fonte de financiamento para a sua carteira de empréstimos para o desenvolvimento. Para ter direito ao seguro-desemprego no caso de demissão sem justa causa, o trabalhador deve ter sido segurado durante 6 meses e não dispor de recursos para sustentar a si ou à sua família. O seguro-desemprego está limitado a 50% do último salário e pode ser pago durante um período de até cinco meses. O benefício mínimo é de um salário mínimo e o benefício máximo é de três salários mínimos.
3. O FGTS é um fundo com gestão privada de contas individuais por trabalhador do setor formal, financiadas através de contribuições dos empregadores (8% dos proventos mensais dos empregados, mais um adicional temporário de 0,5 ponto percentual introduzido em 2001). No caso de demissão sem justa causa, o saldo acumulado durante o contrato de trabalho é pago ao empregado, junto com uma indenização equivalente a 40% do saldo acumulado. Um adicional temporário de 10 pontos percentuais foi introduzido em 2001. O aviso prévio é de um mês, durante o qual o trabalhador tem direito ao pagamento de salário enquanto procura emprego. Os trabalhadores podem sacar o saldo se a conta tiver permanecido inativa durante três anos e no momento da aposentadoria. Se o trabalhador vier a falecer, os membros da família têm o direito de sacar o saldo do seu FGTS.

ridade e assistência social e seguro-desemprego — responde por cerca de 25% do PIB, bem superior à despesa média em países com um nível comparável de renda (Quadro 4.1). No caso da educação e da saúde, a parcela das despesas do governo geral sobre o PIB é comparável à média da OCDE, enquanto as despesas com certos programas, como aposentadorias, já excedem a média da OCDE (Figura 4.1).<sup>1</sup> No entanto, as despesas do governo com programas de trabalho e emprego (inclusive seguro-desemprego e exclusive os programas financiados pelo FGTS discutidos abaixo) e as despesas focalizadas na população de baixa renda — essencialmente transferências focalizadas de renda, (*means-tested income transfers*) tais como as voltadas para o atendimento de crianças, idosos e portadores de deficiências — são relativamente baixas em comparação com países da OCDE (Tabela 4.1).

A proporção dos gastos sociais em relação ao PIB tem aumentado ao longo do tempo, refletindo a criação de novos direitos, especialmente para o atendimento de crianças e idosos, e a expansão da cobertura de programas de assistência social financiados com recursos públicos. As despesas sociais agora respondem por cerca de dois terços do total das despesas federais primárias. A seguridade social isoladamente já responde por quase metade dos gastos sociais federais, uma parcela que provavelmente aumentará com o envelhecimento da população. Uma variedade de programas de assistência social foi criada em 1993 com a promulgação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), reforçando a rede de proteção social financiada com recursos públicos, mas também exercendo pressão adicional sobre o orçamento (Tabela 4.2).

Os governos estaduais e municipais são importantes provedores de serviços sociais, como em muitos países na área da OCDE, e possuem uma considerável autonomia no planejamento e implementação dos programas (Figura 4.2).<sup>2</sup> Os governos estaduais e municipais já respondem por cerca da metade das despesas do governo geral com educação (inclusive transferências pelo FUNDEF) e mais de dois terços das despesas do governo geral com saúde, financiadas primordialmente por transferências do governo federal. As despesas dos governos estaduais e municipais com aposentadorias têm aumentado ao longo do tempo, mas ainda respondem por pequena parcela das despesas destes.

Tabela 4.2. Despesas do Governo Federal com Programas Sociais, 1995-2003

(Em porcentagem do PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003
<b>Gastos sociais federais</b>	<b>12,4</b>	<b>12,8</b>	<b>13,5</b>	<b>13,7</b>	<b>14,1</b>
<b>Seguridade social<sup>a</sup></b>	<b>8,0</b>	<b>8,9</b>	<b>9,4</b>	<b>9,5</b>	<b>10,0</b>
Trabalhadores do setor privado	5,4	6,3	6,7	6,8	7,4
<i>dos quais: aposentadorias</i>	5,1	6,1	6,4	6,6	7,2
Trabalhadores do setor público	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6
<i>dos quais: aposentadorias</i>	2,4	2,4	2,6	2,6	2,4
<b>Assistência social<sup>a</sup></b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<i>dos quais: LOAS<sup>b</sup></i>	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3
<b>Saúde</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>
<b>Educação</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>
<i>dos quais: complemento do FUNDEF</i>	...	0,05	0,04	0,03	0,04
<b>Mão-de-obra, seguro-desemprego e benefícios associados</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>
<i>dos quais: seguro-desemprego e benefícios correlatos</i>	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
<i>Itens de memorando:</i>					
Total da despesa federal primária	19,9	20,4	21,6	22,1	22,3

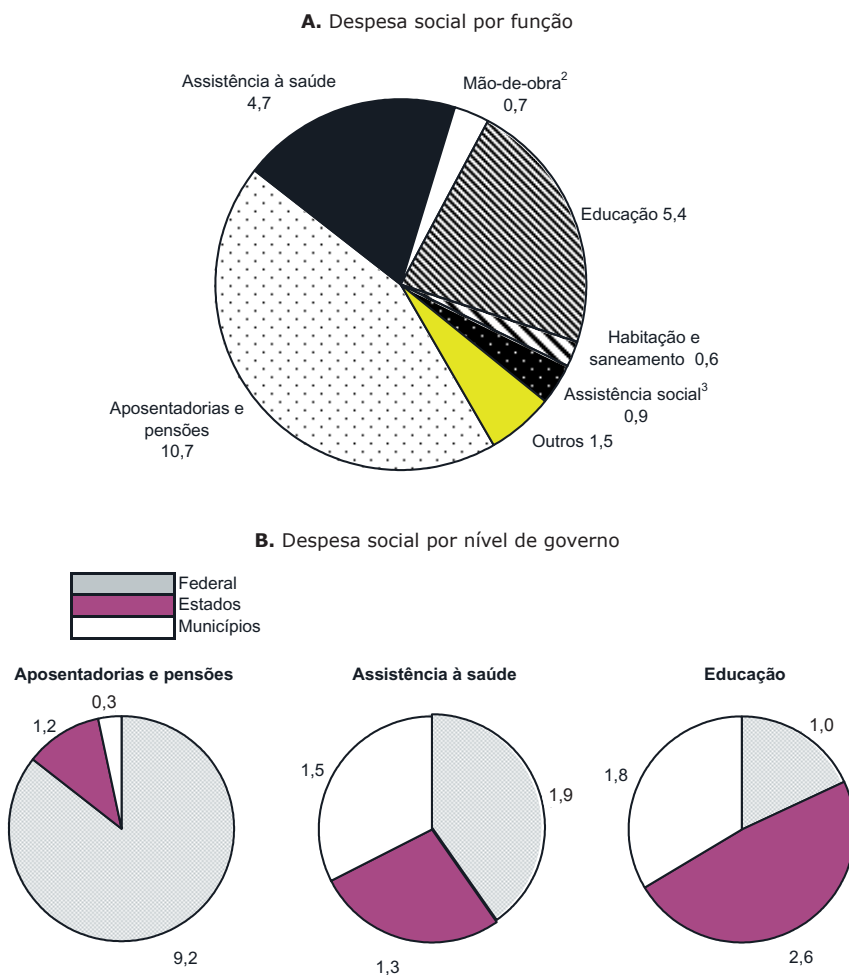
a. Inclui salário família.

b. Refere-se a invalidez e outros benefícios correlatos.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Figura 4.2. Composição dos Gastos Sociais do Governo Geral, 2002



1. Os números referem-se a níveis de despesa em % do PIB.

2. Inclui o mercado de trabalho ativo e o seguro-desemprego.

3. Inclui alocações familiares, incapacidade e benefícios correlatos.

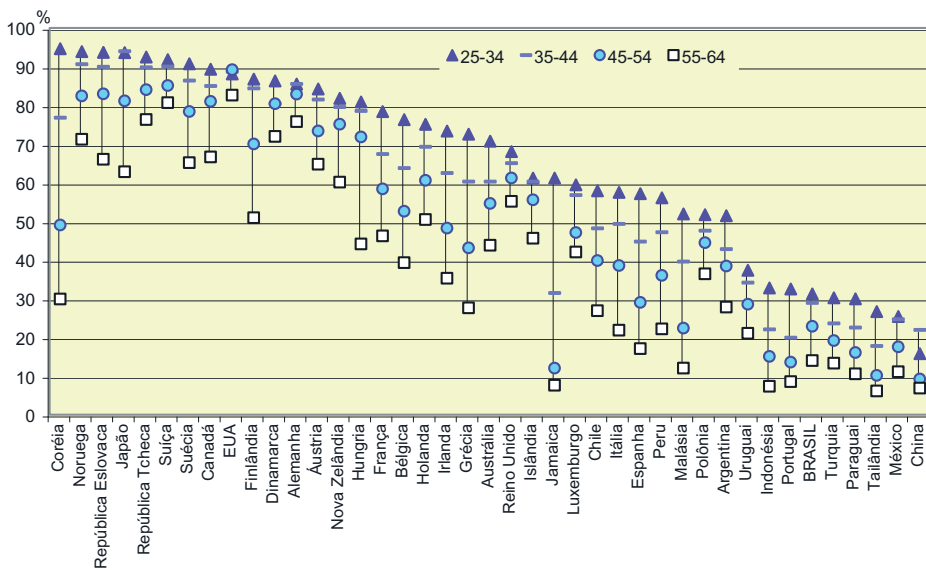
Fonte: Reis e Rocha (2004), Ministério da Fazenda.

Os arranjos em vigor para financiar os programas sociais, inclusive aposentadorias, têm contribuído para a rigidez orçamentária. Muitos programas sociais são financiados por tributos em geral, uma vez que a vinculação de receitas é uma prática disseminada, conforme discutido no Capítulo 1. Embora a vinculação de receitas tenha reduzido o risco de falta de recursos, especialmente no nível estadual e municipal, ela também ampliou a rigidez dos gastos públicos e reduziu a flexibilidade orçamentária, especialmente em situações de pressão fiscal. A vinculação de receitas tem sido particularmente pronunciada no caso da educação e, mais recentemente, da saúde, para a qual um nível mínimo agregado de despesas foi introduzido em 2001.<sup>3</sup> Ademais, as crescentes pressões das despesas têm resultado na introdução de tributos específicos (contribuições) e impostos, tais como a CPME, cujas receitas são vinculadas ao financiamento de programas sociais, mas não são compartilhadas com os governos estaduais e municipais.

#### *Tendências dos indicadores sociais: educação e saúde*

O aumento do acesso à educação tem sido impressionante. Esses resultados estão de acordo com as tendências internacionais, mas em alguns aspectos o Brasil parece mais adiantado do que vários países com níveis comparáveis de renda. As matrículas escolares para o ensino fundamental são quase universais, mas os índices de repetência e as disparidades entre idade e série escolar permanecem altas a despeito de algumas melhorias nos últimos anos. O acesso à educação tem aumentado mais rapidamente nos estados mais pobres, mas consideráveis disparidades ainda existem entre regiões (Tabela 4.3). Ao mesmo tempo, os índices de matrícula estão aumentando no ensino médio e têm aumentado rapidamente no ensino superior, principalmente em instituições privadas. No entanto, esse é um resultado relativamente modesto conforme os padrões da OCDE (Figura 4.3). Vários países apresentam não somente um maior índice de matrículas, mas também um ritmo mais acelerado de elevação desse índice ao longo do tempo. Por exemplo, na Coreia, a conclusão do ensino médio entre as faixas etárias mais jovens não é somente muito maior do que no Brasil, mas também é mais de três vezes superior à verificada entre os coreanos com idade entre 55 e 64 anos. No Brasil, a conclusão do ensino médio entre as faixas etárias mais jovens é apenas 50% superior à verificada entre os brasileiros mais velhos.

Figura 4.3. Nível de Escolaridade Secundária por Faixa Etária, 2001<sup>1</sup>



1. Porcentagem da população em cada faixa etária que atingiu ao menos o ensino médio. O ano de referência para países não membros da OCDE é 2000.

Fonte: OCDE, *Education at a Glance*.

A despeito dos avanços recentes, o desempenho dos estudantes brasileiros é baixo na avaliação do projeto PISA da OCDE na comparação entre países com níveis semelhantes de gasto público com educação (Figura 4.4). Em termos de alfabetização, a pontuação do Brasil está entre as mais baixas, embora comparáveis às da Argentina e do Chile e superior aos resultados do Peru. Os níveis de desempenho são mais baixos em matemática e ciências.<sup>4</sup> Isto indica um problema qualitativo, embora se deva reconhecer que é difícil assegurar qualidade consistentemente alta em um período de rápida expansão das matrículas, principalmente quando diz respeito a grupos populacionais com bases educacionais e renda mais baixas.

As melhorias no estado de saúde da população ao longo do tempo também têm sido impressionantes. Mas o Brasil mantém-se defasado ante países comparáveis. A mortalidade infantil tem caído substancialmente ao longo do tempo, mas permanece relativamente alta segundo os padrões internacionais, afetando a expectativa de vida ao nascer, que também é baixa na mesma base de comparação. No entanto, o Brasil

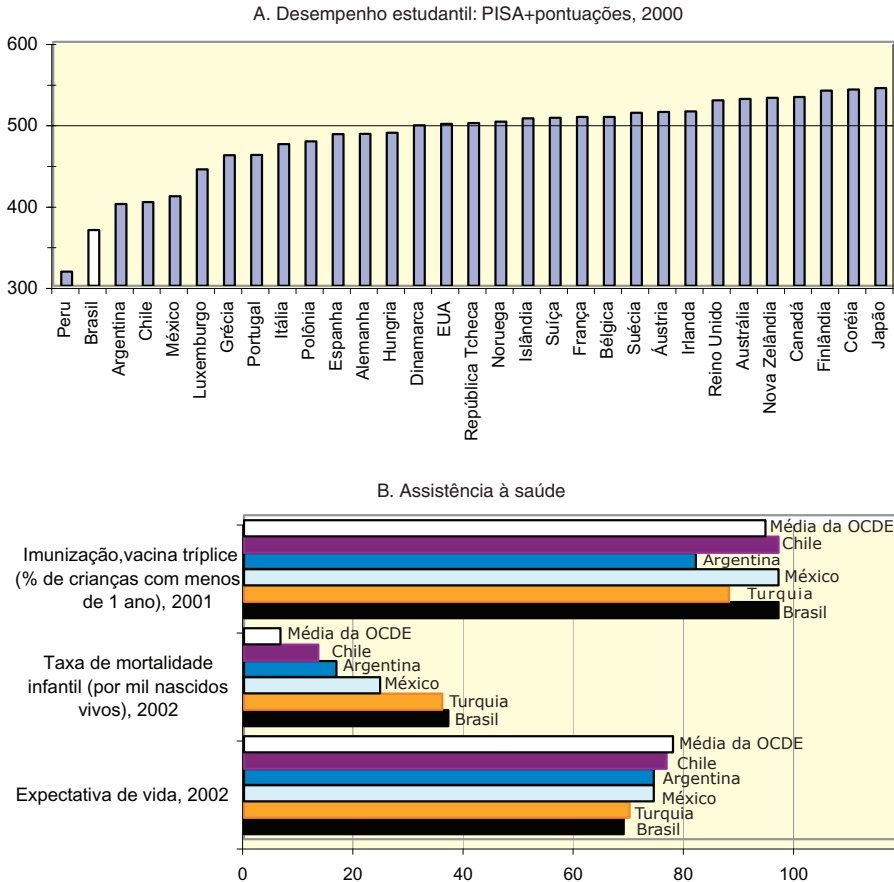
Tabela 4.3. Brasil: Disparidades Regionais na Educação

	Ensino fundamental, 2001		Ensino médio, 2001		Diferença entre idade e série, 2002 <sup>a</sup> (Em porcentagem)		Índice de matrículas, 2000 (Em porcentagem)			
	Índice de conclusão (%)	Duração (anos)	Índice de conclusão (%)	Duração (anos)	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino fundamental		Ensino médio	
							Líquido	Bruto	Líquido	Bruto
<b>Brasil</b>	<b>62,3</b>	<b>10,0</b>	<b>74,9</b>	<b>3,7</b>	<b>39,1</b>	<b>46,2</b>	<b>94,3</b>	<b>126,7</b>	<b>33,3</b>	<b>76,6</b>
<b>Norte</b>										
Rondônia	48,0	10,3	61,6	3,8	41,1	43,9	93,0	118,8	21,8	49,4
Acre	53,1	10,7	81,8	3,9	47,3	50,3	91,3	122,9	20,3	62,1
Amazonas	46,7	10,9	67,8	3,7	69,7	72,2	85,3	120,7	16,5	59,2
Roraima	65,5	9,3	75,8	3,8	33,2	55,3	89,5	122,0	29,3	92,9
Pará	35,5	11,3	73,7	4,0	52,1	67,6	91,6	123,4	14,1	58,9
Amapá	65,5	10,2	76,5	3,9	41,0	61,3	91,7	113,5	24,5	86,3
Tocantins	39,1	10,0	71,6	3,6	50,2	66,9	93,0	144,1	19,5	75,6
<b>Nordeste</b>										
Maranhão	46,5	10,3	66,4	3,5	61,8	77,1	92,9	135,1	14,0	46,6
Piauí	39,6	11,1	85,0	3,8	59,4	68,9	93,1	140,4	13,0	49,9
Ceará	63,8	9,7	76,7	3,5	61,6	52,4	93,2	135,9	20,1	52,9
R. G. do Norte	55,9	10,7	81,8	3,7	47,7	60,2	93,6	132,5	22,0	70,1
Paraíba	51,4	11,2	73,5	3,7	59,5	61,2	92,5	142,8	15,3	49,7
Pernambuco	53,6	11,3	77,3	3,8	53,3	62,4	90,1	128,6	20,8	66,9
Alagoas	50,4	11,6	75,9	3,9	66,1	64,9	89,3	134,9	11,8	44,5
Sergipe	45,9	11,6	75,4	3,8	59,9	63,2	90,7	133,8	14,8	54,7
Bahia	44,6	12,1	70,2	3,7	68,6	70,4	94,9	158,8	15,3	61,4
<b>Sudeste</b>										
Minas Gerais	73,6	9,1	68,4	3,7	36,4	40,5	95,1	124,7	35,7	89,9
Espírito Santo	61,6	9,6	61,9	3,8	29,1	36,4	92,8	115,0	39,8	85,3
Rio de Janeiro	64,0	9,6	75,7	3,8	33,2	51,5	95,1	124,6	36,1	88,7
São Paulo	78,8	8,7	80,9	3,5	20,2	29,9	97,3	115,8	54,7	97,6
<b>Sul</b>										
Paraná	65,7	9,5	72,4	3,9	16,9	26,7	94,2	107,7	49,8	86,9
Santa Catarina	76,7	9,0	-	-	20,4	24,4	96,7	112,4	45,6	78,1
R. G. do Sul	54,4	10,2	64,9	3,8	42,6	38,9	93,4	135,4	29,0	61,0
<b>Centro-Oeste</b>										
M. G. do Sul	68,4	9,7	68,2	3,9	27,1	31,0	96,5	116,1	45,3	80,8
Mato Grosso	50,8	10,3	70,1	3,9	39,0	37,8	94,1	124,9	34,0	67,8
Goiás	55,4	10,2	67,2	3,7	46,2	54,4	93,2	136,5	30,0	82,9
Distrito Federal	60,2	9,8	78,8	3,8	27,4	43,6	97,2	126,0	44,5	104,5

a. Definido como a porcentagem de estudantes que conclui cada série numa idade acima da recomendada.

Fonte: Ministério da Educação.

Figura 4.4. Indicadores Sociais Seleccionados



Fonte: Banco Mundial, *World development indicators*; OCDE, PISA+; e OMS.

tem situação muito mais favorável em outros indicadores, tais como a taxa de vacinação – isto é, vacina tríplice e de prevenção ao sarampo – e taxas de incidência de HIV/AIDS. Ademais, essas tendências ocultam diferenças substanciais em resultados de saúde e níveis de despesa entre os estados (Tabela 4.4). Por exemplo, as taxas de mortalidade infantil são cerca de duas vezes mais altas nos estados mais pobres do Nordeste em comparação às regiões mais prósperas do Sul e do Sudeste. Como resultado disso, a expectativa de vida no Nordeste é vários anos menor que a do Sudeste, embora essas discrepâncias regionais venham diminuindo ao longo do tempo.

Tabela 4.4. Brasil: Disparidades Regionais nos Indicadores de Saúde

	Resultados, 2001		Despesas públicas ( <i>per capita</i> , 2001 Brasil=100)	Médicos (por 10.000 cidadãos, 2001)	Serviços de saúde (SUS), 2002	
	Mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos)	Expectativa de vida (anos)			Internações hospitalares (por 100 cidadãos)	Consultas ambulatoriais <i>per capita</i>
<b>Brasil</b>	<b>27</b>	<b>69,0</b>	<b>100,0</b>	<b>20,8</b>	<b>6,7</b>	<b>2,6</b>
<b>Norte</b>	<b>28</b>	<b>69,0</b>	<b>98,3</b>	<b>11,2</b>	<b>6,8</b>	<b>1,8</b>
Rondônia	25	68,8	107,1	12,8	7,3	1,8
Acre	34	68,9	192,3	9,2	7,2	1,5
Amazonas	29	69,4	124,2	12,0	4,7	1,6
Roraima	19	68,1	182,9	14,9	3,7	2,3
Pará	28	69,3	66,0	10,7	7,8	1,7
Amapá	25	69,6	128,0	9,9	6,0	2,1
Tocantins	29	69,0	114,1	9,9	7,3	3,0
<b>Nordeste</b>	<b>43</b>	<b>66,4</b>	<b>72,6</b>	<b>12,0</b>	<b>7,2</b>	<b>2,3</b>
Maranhão	48	65,4	54,2	6,5	6,9	2,0
Piauí	35	66,2	68,4	8,8	8,3	2,2
Ceará	37	66,9	73,2	10,8	6,8	2,3
Rio Grande do Norte	43	67,0	95,2	15,3	6,7	3,1
Paraíba	47	65,0	90,2	15,3	7,6	2,3
Pernambuco	46	64,3	81,0	16,7	6,6	2,4
Alagoas	60	63,8	72,9	14,7	7,5	2,3
Sergipe	42	67,8	75,3	11,5	7,1	2,4
Bahia	40	68,2	66,4	10,8	7,6	2,4
<b>Sudeste</b>	<b>18</b>	<b>70,0</b>	<b>106,5</b>	<b>28,1</b>	<b>5,9</b>	<b>2,9</b>
Minas Gerais	21	70,9	83,1	19,2	6,9	2,6
Espírito Santo	18	70,7	97,6	20,4	6,3	2,8
Rio de Janeiro	18	68,0	123,6	48,2	5,3	3,0
São Paulo	17	70,3	112,2	25,3	5,7	3,0
<b>Sul</b>	<b>16</b>	<b>71,5</b>	<b>87,0</b>	<b>19,9</b>	<b>7,5</b>	<b>2,3</b>
Paraná	17	70,8	76,6	19,3	7,7	2,5
Santa Catarina	15	71,7	83,8	15,1	7,3	2,2
Rio Grande do Sul	16	72,0	98,2	23,0	7,4	2,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>21</b>	<b>69,9</b>	<b>109,7</b>	<b>23,4</b>	<b>7,7</b>	<b>2,6</b>
Mato Grosso do Sul	24	70,9	88,3	18,4	8,9	2,2
Mato Grosso	22	69,7	94,8	12,3	7,7	2,8
Goiás	21	70,1	78,4	18,0	8,1	2,6
Distrito Federal	16	69,2	226,1	55,4	5,9	2,9

Fonte: Ministério da Saúde

As tendências dos indicadores sociais chamam a atenção para o fato de que a relação entre gastos públicos e resultados sociais é freqüentemente fraca. As comparações internacionais sugerem que alguns países alcançaram melhores indicadores sociais do que o Brasil com níveis iguais ou inferiores de gastos públicos (Figura 4.5). Os países que registram melhor desempenho podem ter gasto mais do que o Brasil com programas sociais de forma cumulativa ao longo de períodos maiores de tempo. Entretanto, o desempenho inferior do Brasil pode, também, refletir uma lacuna de eficiência. A este respeito, a evidência empírica sugere que a qualidade, mais do que o nível do gasto público, é um determinante mais relevante dos resultados sociais. Também, a renda *per capita* tende a ser um determinante mais significativo das matrículas escolares e das taxas de imunização, por exemplo, do que os recursos gastos pelo governo com esses programas.<sup>5</sup> Da mesma forma, a melhor focalização das despesas públicas afeta a relação entre o nível de gastos e os resultados sociais. A composição das despesas sociais também é importante. O gasto público com ensino superior é menos eficiente na melhoria da situação da educação da população como um todo em relação ao gasto com o ensino fundamental e médio.

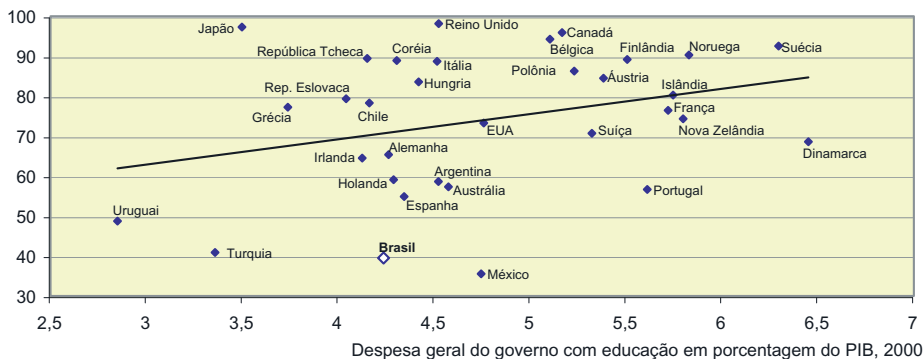
### *Tendências dos indicadores de pobreza e distribuição de renda*

Os indicadores de pobreza têm melhorado, especialmente após a rápida diminuição da inflação ocorrida em meados da década de 1990, mas as disparidades na distribuição de renda permaneceram elevadas ao longo do tempo e entre regiões (Tabela 4.5). A redução das desigualdades é importante porque evidências de vários países sugerem que o impacto do crescimento econômico sobre a redução da pobreza tende a ser mais forte em países com uma distribuição de renda mais equitativa.<sup>6</sup> É de particular importância a este respeito o fato de que o hiato de pobreza — a distância entre a renda de uma pessoa pobre e a linha de pobreza — é relativamente baixo no Brasil. Isso significa que uma considerável redução da pobreza pode ser obtida dedicando-se relativamente poucos recursos orçamentários à transferência de renda para a população de baixa renda. A título de ilustração, com base em indicadores relativos a 2002, uma transferência de renda adequadamente focalizada totalizando cerca de 2.7% do PIB seria suficiente para trazer o nível de renda da população mais pobre até a linha de pobreza.<sup>7</sup> Para colocar este nível em perspectiva, as transferências de renda

Figura 4.5. Despesas Públicas e Consequências Sociais

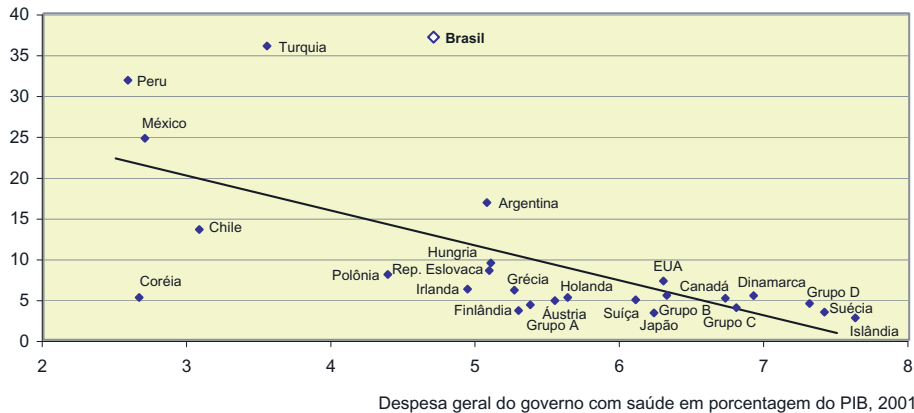
A. Educação

Taxa líquida de matrícula no ensino médio, 2002



B. Assistência Médica

Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nascimentos vivos), 2002



1. Grupo A: Luxemburgo e Espanha; Grupo B: Austrália, Bélgica, Itália, Portugal, Nova Zelândia e Reino Unido; Grupo C: República Tcheca e Noruega; Grupo D: França e Alemanha.
2. Mortalidade infantil em 2001, fontes nacionais.

Fonte: OCDE, *Education at a Glance* e OMS.



Tabela 4.5. Indicadores de Pobreza e de Desigualdades de Renda, 1992-2002<sup>a</sup>

(Em porcentagem; com a exceção do Coeficiente de Gini)

	1992	1995	1999	2002
<b>Brasil</b>				
Coeficiente de Gini	0,58	0,60	0,59	0,59
Taxa de pobreza	42,2	35,1	35,3	31,3
Taxa de indigência	20,0	15,2	15,0	12,2
Hiato de pobreza	20,3	15,8	15,9	13,4
<b>Norte</b>				
Coeficiente Gini	0,56	0,58	0,56	0,56
Taxa de pobreza	54,3	44,0	46,9	42,9
Taxa de indigência	28,2	18,5	19,9	16,6
Hiato de pobreza	27,1	19,4	21,1	17,7
<b>Nordeste</b>				
Coeficiente Gini	0,59	0,60	0,60	0,59
Taxa de pobreza	67,8	61,3	60,5	55,8
Taxa de indigência	40,0	31,6	31,0	26,0
Hiato de pobreza	37,4	30,5	30,0	26,0
<b>Sudeste</b>				
Coeficiente Gini	0,55	0,57	0,56	0,56
Taxa de pobreza	28,6	21,0	21,6	19,2
Taxa de indigência	10,2	6,9	6,9	5,5
Hiato de pobreza	11,7	8,3	8,4	7,4
<b>Sul</b>				
Coeficiente Gini	0,55	0,57	0,56	0,53
Taxa de pobreza	33,6	26,6	26,9	19,6
Taxa de indigência	12,5	9,8	9,8	5,9
Hiato de pobreza	14,2	10,8	11,3	7,5
<b>Centro-Oeste</b>				
Coeficiente Gini	0,59	0,58	0,59	0,59
Taxa de pobreza	34,4	27,0	26,2	21,0
Taxa de indigência	12,2	8,9	8,3	6,3
Hiato de pobreza	14,3	10,8	10,2	8,2

a. Com base nas linhas de pobreza e indigência adotadas pelo IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
Fonte: IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

federais focalizadas atualmente chegam a cerca de 1,5% do PIB. Mas é importante reconhecer que esses cálculos devem ser interpretados com cuidado. As linhas de pobreza são arbitrárias e podem mudar ao longo do tempo, especialmente à medida que as sociedades se tornam mais prósperas. A eliminação da pobreza também exige a manutenção dos níveis da despesa pública durante um longo período de tempo, não apenas em um único ano. Além disso, as dificuldades na focalização dos gastos públicos sociais não devem ser subestimadas.

### *A focalização dos gastos públicos*

Estima-se que os gastos governamentais em programas sociais, em sua totalidade, sejam moderadamente progressivos, se considerado seu impacto sobre a desigualdade da renda. Entretanto, isso oculta diferenças importantes no grau de focalização na população de baixa renda dos gastos em certos programas: por exemplo, estima-se que os gastos públicos com a seguridade social, com exceção de aposentadorias rurais (discutidas abaixo),<sup>8</sup> assim como com ensino superior e hospitais particulares mantidos pelo governo (hospitais conveniados),<sup>9</sup> sejam regressivos.<sup>10</sup> Por outro lado, despesas públicas com programas de assistência à infância e adolescência e ensino fundamental claramente beneficiam mais que proporcionalmente a população de baixa renda em relação a população de maior poder aquisitivo (Figura 4.6).

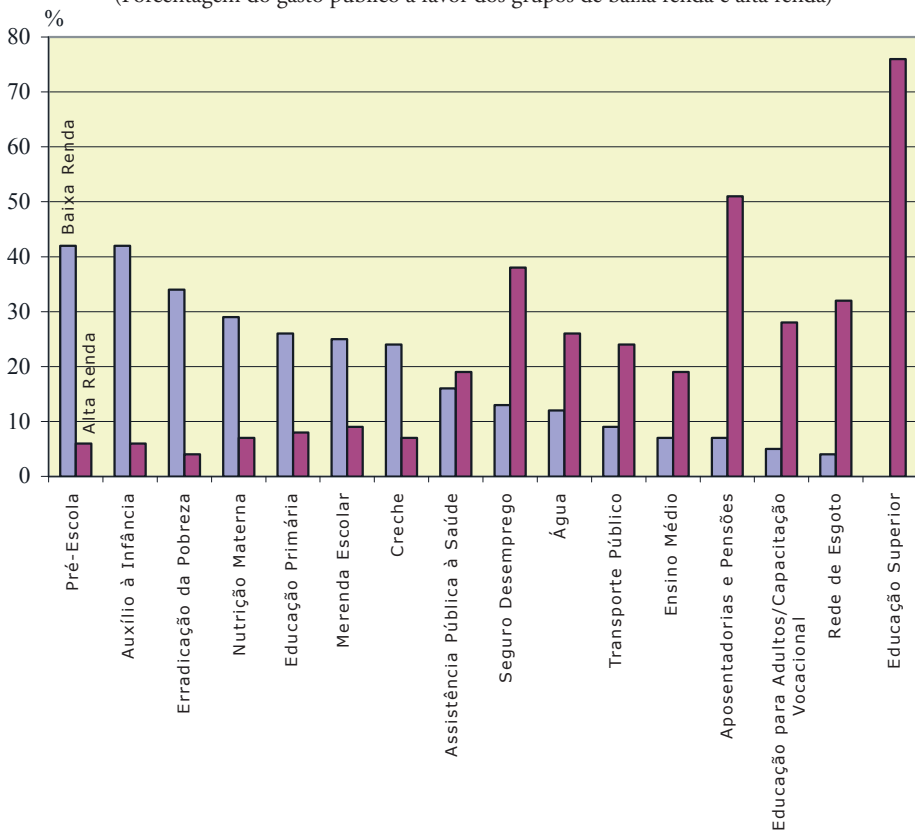
### *Seguridade e assistência social*

O sistema de seguridade social — incluindo os vários programas de seguridade e de assistência social — é um poderoso instrumento para reduzir a pobreza. Mais de 22 milhões de pessoas (inclusive aposentados rurais) recebem uma aposentadoria do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e cerca de dois terços dessas aposentadorias é equivalente ao salário mínimo. Para cada pessoa que recebe uma aposentadoria, estima-se que mais 2,5 pessoas (principalmente membros da família) são beneficiados indiretamente pela transferência de renda.<sup>11</sup> Conseqüentemente, a incidência de pobreza entre os idosos no Brasil é inferior à da média da população e também está entre as mais baixas da América Latina.<sup>12</sup> As aposentadorias rurais, que são essencialmente não-contributivas, são consideradas um dos programas sociais mais bem focalizados. Vários estudos têm acentuado seu

papel na redução da pobreza.<sup>13</sup> Outros programas de assistência social não-contributivos incluem aposentadorias pagas a pessoas pobres portadoras de deficiência, idosas ou com renda domiciliar *per capita* abaixo de um quarto do salário mínimo (LOAS). Essas aposentadorias não-contributivas também colaboram para a diminuição consistente da pobreza nas regiões mais pobres, especialmente no Nordeste e no Norte (principalmente na Bacia Amazônica).<sup>14</sup>

Figura 4.6. Brasil: Focalização de Programas Governamentais Selecionados

(Porcentagem do gasto público a favor dos grupos de baixa renda e alta renda)



Fonte: Banco Mundial (2003a).

A despeito de seu impacto sobre a pobreza, os principais programas de seguridade social são instrumentos ineficazes para promover a redistribuição de renda. Isto ocorre porque eles são predominantemente financiados por contribuições e reservados aos trabalhadores do setor formal, que tendem a ter renda acima da média. A maioria dos benefícios de aposentadoria são proporcionais ao último salário e podem ser relativamente altos: o teto do valor das aposentadorias pagas pelo RGPS (regime para trabalhadores do setor privado) é até 3 vezes maior do que a média salarial do setor formal. Como não existe uma idade mínima para a aposentadoria, quem recebe aposentadoria elevada (que são também as pessoas em melhor situação financeira e, portanto, que vivem mais tempo) termina recebendo sua aposentadoria durante período de tempo mais longo, o que tem um impacto negativo sobre o orçamento. A despesa com o regime de seguridade social para os servidores públicos é ainda mais regressiva porque, além de essas aposentadorias beneficiarem a população de maior renda, o déficit do regime é financiado por tributos em geral.<sup>15</sup> Mas, à medida que as reformas em curso (avaliadas em maiores detalhes no Capítulo 1) contribuirão para reduzir o déficit real neste regime, os recursos orçamentários poderão ser realocados para programas mais progressivos, fazendo com que os gastos sociais federais em geral sejam mais focados na população de baixa renda.

A comparação com a experiência da OCDE é ilustrativa a esse respeito. Ela sugere que a focalização mais sistemática para grupos de baixa renda é encontrada em países onde as aposentadorias públicas são limitadas a quantias mais baixas ou são mais homogêneas e não plenamente proporcionais ao último salário, como na Austrália, Reino Unido e Estados Unidos. No caso do Reino Unido, por exemplo, o grupo de renda mais baixa (20% mais pobres) recebe cerca de um quarto das aposentadorias e transferências e o grupo de renda mais elevada (20% mais ricos) recebe menos de um décimo do total. Se o Brasil tivesse uma focalização semelhante das despesas públicas sobre aposentadorias e outros benefícios, estima-se que o Coeficiente de Gini seria reduzido de 0,58 para 0,54.<sup>16</sup> Em outros países, os benefícios de seguro social muitas vezes são proporcionais ao último salário, como no Brasil, mas os grupos de baixa renda ainda recebem uma parcela elevada do total dos gastos públicos com esses programas porque

representam grande parcela dos portadores de deficiências, desempregados e aposentados prematuros. Este não é, entretanto, o caso em países como o México e a Turquia, onde a razão entre o recebimento de transferências e a renda disponível é baixa até mesmo para famílias de baixa renda (Tabela 4.6). Na maioria dos países europeus, ao contrário, as transferências respondem por mais da metade da renda das famílias pobres, levando a uma redução do Coeficiente de Gini em até 0,2 (Tabela 4.7).

Tabela 4.6. Focalização das Transferências de Renda Governamentais  
(em porcentagem da renda disponível)

	População total	Por nível de renda		
		20% mais pobres	60% em situação intermediária	20% mais ricos
Austrália	15,1	78,7	15,6	1,3
Reino Unido	16,8	72,8	19,2	2,9
França	30,1	64,6	31,6	19,3
Países Baixos	19,0	63,9	19,4	5,8
Polônia	26,6	58,3	37,4	9,8
Alemanha	25,9	57,1	28,8	14,0
Itália	28,0	48,8	33,0	18,4
Canadá	14,6	48,2	15,7	5,9
Portugal	19,5	47,0	20,0	14,4
Japão	17,0	40,0	19,7	9,1
Estados Unidos	9,5	38,9	9,9	4,4
<b>Brasil</b>	<b>20,9</b>	<b>26,8</b>	<b>20,5</b>	<b>20,7</b>
México	5,6	14,7	4,7	5,7
Turquia	1,9	3,1	2,7	1,1

Fonte: OCDE, dados para 2000; os cálculos para o Brasil, em 1999, baseiam-se em Immervoll *et al.* (2003).

Tabela 4.7. O Impacto Sobre a Distribuição de Renda das Transferências e da Incidência de Impostos  
(Medido pelo Coeficiente de Gini)

	Renda inicial (A)	Renda bruta (B) (renda inicial mais transferências)	Renda disponível (C) (renda bruta menos impostos diretos)	Impacto geral (A-C)
Bélgica	0,53	0,35	0,29	0,24
Suécia	0,55	0,34	0,32	0,23
Alemanha	0,55	0,39	0,32	0,23
Dinamarca	0,55	0,37	0,33	0,22
Espanha	0,51	0,38	0,33	0,18
Canadá	0,51	0,38	0,34	0,17
Reino Unido	0,53	0,38	0,35	0,18
Austrália	0,49	0,40	0,35	0,14
Estados Unidos	0,53	0,43	0,38	0,15
<b>Brasil</b>	<b>0,64</b>	<b>0,58</b>	<b>0,56</b>	<b>0,08</b>

Fonte: de Beer, Vrooman e Schut (2001); Lakin (2001); e Immervoll *et al.* (2003).

### *O papel da tributação*

O sistema tributário também não contribui para melhorar a distribuição de renda. Enquanto a distribuição de renda antes e depois dos impostos difere em montantes significativos na maioria dos países da OCDE, este não é o caso no Brasil. Isto ocorre porque o impacto dos impostos diretos sobre a distribuição de renda é quase que completamente compensado pelo impacto dos impostos indiretos, especialmente na camada de renda mais alta (Tabela 4.8). Houve avanços significativos na segunda metade da década de 1990 quanto ao aumento da eficiência da tributação direta, mas o patamar de isenção para o imposto de renda permanece relativamente alto em relação ao dos países da OCDE, reduzindo consideravelmente o número de contribuintes (Figura 4.7).<sup>17</sup> Estender a incidência de impostos diretos àqueles que se encontram atualmente abaixo do patamar de isenção (embora reconhecendo que os custos administrativos também tendem a aumentar) prepararia o caminho para reduzir a parcela representada pelos impostos indiretos na receita do governo. É

importante, contudo, notar que o impacto dessas medidas sobre o grau de progressividade do sistema tributário é incerto: uma passagem de impostos indiretos para diretos tornaria o sistema tributário mais progressivo, mas a redução do patamar de isenção torna-lo-ia menos progressivo.

**Tabela 4.8. Brasil: Impacto das Transferências e da Incidência de Impostos sobre a Distribuição de Renda**

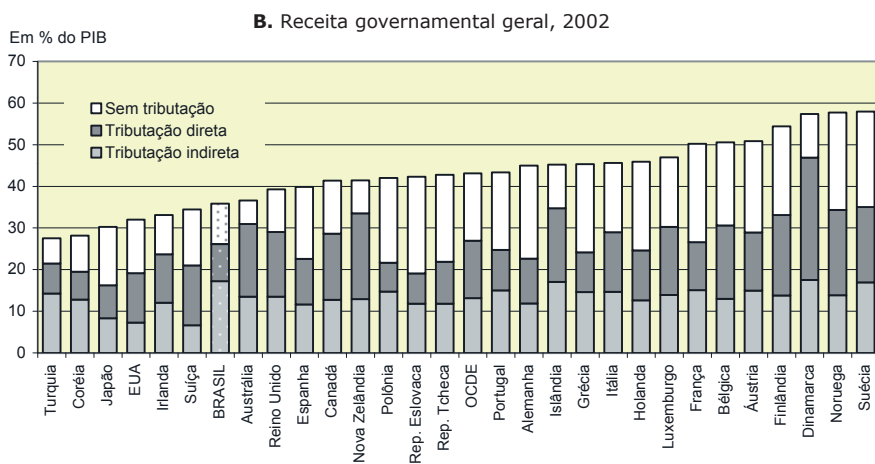
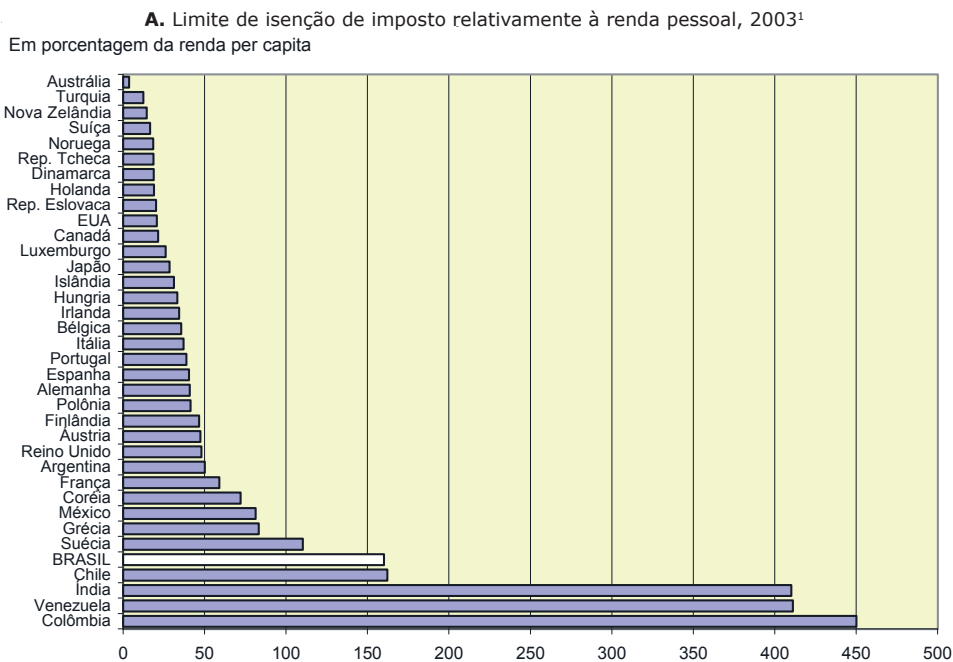
(Medido por parcelas de renda / por decis de renda)

	Renda inicial (A)	Renda bruta (B)	Renda disponível impostos diretos <sup>a</sup> (C)	Renda disponível impostos indiretos (D)	Impacto geral	
		(renda inicial mais transferências)	(renda bruta menos impostos diretos)	(renda bruta menos impostos diretos e indiretos)	Impostos diretos <sup>a</sup> (C-A)	Impostos diretos e indiretos (D-A)
1º decil (mais baixo)	0,7	0,8	1,0	0,9	0,3	0,2
2º decil	1,5	1,7	1,9	1,8	0,4	0,3
3º decil	2,3	2,5	2,7	2,5	0,4	0,2
4º decil	3,2	3,4	3,6	3,4	0,4	0,2
5º decil	4,2	4,5	4,6	4,4	0,4	0,2
6º decil	6,0	5,9	6,0	5,6	-0,0	-0,4
7º decil	8,2	8,1	8,1	7,7	-0,1	-0,5
8º decil	11,3	10,9	10,9	10,5	-0,4	-0,8
9º decil	16,7	16,5	16,5	16,5	-0,2	-0,2
10º decil (mais alto)	45,9	45,7	44,8	46,6	-1,1	0,7
<i>Item de memorando:</i>						
Coeficiente de Gini	0,64	0,58	0,56	0,58	0,08	0,06

a. Inclui contribuições de seguridade social.

Fonte: Immervoll *et al.* (2003).

Figura 4.7. Tributação da Renda Pessoal e Composição da Receita do Governo



1. 1998 para o Chile, Índia, Venezuela, e Colômbia.

Fonte: OCDE, *Special Features: Thresholds for paying Income Tax and Social Security Contributions*, e OCDE *Economic Outlook 75 database*, estimativas da OCDE.

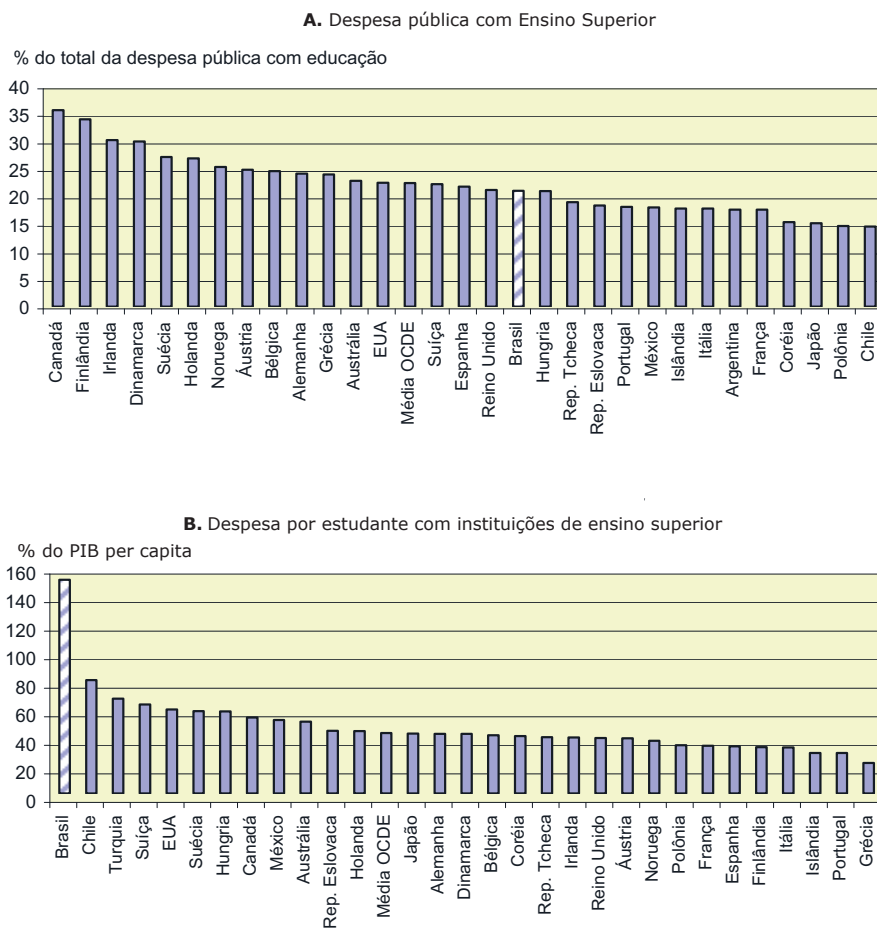


Ao mesmo tempo, a elevada carga tributária sobre a renda do trabalho, mais do que a rigidez da Legislação de Proteção ao Emprego (LPE), parece ser a principal variável determinante da informalidade no mercado de trabalho. A dualidade do mercado de trabalho contribui para a desigualdade da renda, conforme mostram dados de pesquisa domiciliar que revela que os proventos tendem a ser maiores no setor formal. O Brasil não parece ter uma LPE demasiadamente rígida, pelo menos conforme o resultado inferido pelo indicador elaborado pela OCDE (Anexo 4.1), embora a legislação seja complexa e parcialmente desatualizada.<sup>18</sup> O principal instrumento é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, com emendas, algumas das quais foram incluídas na Constituição de 1988. Por outro lado, a alíquota total das contribuições obrigatórias para a seguridade social incidentes sobre a folha de pagamentos é de cerca de 45%, dos quais os empregadores pagam cerca de 35 pontos percentuais (incluindo FGTS e outros programas).<sup>19</sup> Há pouca evidência empírica, mas acredita-se que as políticas para a redução da carga tributária sobre a folha de pagamentos em pequenas e médias empresas têm contribuído para a criação de empregos naquele segmento de mercado. A criação do **Simples** em 1999, um regime simplificado de impostos federais para pequenas empresas, reduziu a carga tributária sobre o trabalho, incentivando a criação de empregos formais naquelas empresas. Há discussões em curso para incluir os impostos dos governos estaduais e municipais no **Simples**, estendendo o programa para os outros níveis de governo.

### *Educação e saúde*

Há considerável heterogeneidade nas taxas de incidência sobre educação e saúde. No caso da educação, a composição das despesas do governo concentra-se no ensino superior, cujos benefícios são predominantemente a favor dos não-pobres. Quase 60% dos estudantes que frequentam estabelecimentos públicos de ensino superior pertencem ao grupo dos 20% mais ricos. O ensino superior responde por cerca de um quinto das despesas do governo com educação, perto da média da OCDE (Figura 4.8). Mas o custo médio por estudante para o orçamento do ensino superior é de cerca de 150% do PIB *per capita*, quase quatro vezes a média da OCDE.

Figura 4.8. Despesas com Ensino Superior, 2000



Fonte: OCDE, *Education at a Glance*

No caso da saúde, embora se estime que a despesa do governo com hospitais públicos seja progressiva, isto não se aplica aos hospitais privados financiados pelo SUS (hospitais conveniados). Isto ocorre porque o acesso ao SUS é universal, até mesmo para quem tem seguro de saúde privado, normalmente pessoas de renda média e alta. Como resultado, as empresas de seguro são desestimuladas a cobrir procedimentos complexos e onerosos, o que resultaria em prêmios mais altos.<sup>20</sup> Os custos da prestação desses serviços são então transferidos para o governo, uma

vez que as empresas de seguro não têm grandes incentivos para ampliar a gama de procedimentos elegíveis para reembolso. Ao mesmo tempo, a dedução no imposto de renda das despesas com seguros de saúde privados e assistência médica tende a beneficiar pessoas de renda mais alta, tornando as despesas públicas com saúde em geral menos progressivas do que o que seria desejável.

A focalização dos gastos públicos com saúde também depende da distribuição de postos de atendimento em todo o país. Isto ocorre porque os orçamentos de saúde permanecem predominantemente voltados para a demanda por serviços de saúde, de modo que as transferências federais para estados e municípios dependem da infra-estrutura existente, que é relativamente mais desenvolvida nos estados mais ricos. As transferências federais tendem, portanto, a favorecer estados com renda *per capita* relativamente maior a despeito das necessidades de saúde mais prementes nos estados relativamente mais pobres. Mas desde o final da década de 1990 as diferenças nas despesas federais com saúde *per capita* têm sido reduzidas, uma vez que o governo tem substituído parte dessas transferências por dotações em bloco com base nas necessidades estimadas de assistência primária e preventiva (Quadro 4.2).

### 3. Avanços

O Brasil tem realizado consideráveis avanços na melhoria dos resultados sociais nos últimos anos. Importantes fatores dessa melhoria são a ênfase na facilitação do acesso da população carente a serviços e os esforços no sentido de melhor focalizar os gastos do governo com programas sociais para beneficiários de baixa renda. As políticas deveriam, portanto, centrar-se na consolidação dos avanços nessas áreas dentro da atual estrutura orçamentária, dado que o Brasil já gasta uma parcela relativamente alta da renda nacional com programas sociais, o que, possivelmente, tornaria despesas adicionais ineficientes e incoerentes com os esforços atuais de consolidação macroeconômica. Além disso, a criação de condições para lidar com futuras pressões de despesa, ligadas predominantemente ao envelhecimento da população, também exige maior ênfase na eficiência e na concepção e implementação de programas sociais financiados com recursos públicos.

### *Tornando os gastos públicos mais focalizados na população de baixa renda*

Uma melhoria na focalização do gasto público com programas sociais pode ser alcançada por meio de esforços continuados para reformar a seguridade social. Garantir que o regime de seguridade social para trabalhadores do setor privado e do setor público seja financeiramente sustentável ao longo do tempo é um pré-requisito para criar espaço no orçamento para elevar as despesas com programas de assistência social voltados para a população de baixa renda e para o aumento da capacidade do Brasil de lidar nos próximos anos com as pressões de despesas ligadas ao rápido envelhecimento da população. Possivelmente as pressões sobre as despesas também se intensificarão no fu-

#### Quadro 4.2. Programas de saúde preventiva

As despesas com assistência preventiva e primária respondem por cerca de um terço dos gastos públicos primários com saúde. Os principais programas são o PAB (Piso Assistencial Básico), o PSF (Programa Saúde da Família) e o PACS (Programa Agentes Comunitários de Saúde).

- O PAB, estabelecido em 1998, é uma dotação em bloco do governo federal para os municípios com base nas despesas estimadas *per capita*. Os governos estaduais prestam os demais serviços e são, em princípio, responsáveis pelo planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação da implementação das políticas nacionais de saúde no nível local. Os Conselhos de Saúde supervisionam o uso dos fundos e a alocação de recursos.
- O PSF, estabelecido em 1994, oferece a cada 1.000 famílias uma equipe que compreende um médico, um enfermeiro, um ou dois assistentes de enfermagem e seis agentes comunitários. O programa foi originalmente implementado nas regiões mais carentes, principalmente em áreas não cobertas pela rede do SUS. Cerca de 45 milhões de pessoas são atualmente servidas por equipes de saúde familiar.
- O PACS também é patrocinado pelo Ministério da Saúde e gerido pelos governos municipais. O programa concentra-se na prestação de assistência materna e infantil. Até 2003, 94 milhões de pessoas haviam sido atendidas por esses agentes comunitários e 93% de todos os municípios são atualmente cobertos pelo PACS.

No caso do PSF, há evidência de que a mortalidade infantil foi reduzida em áreas onde o programa está em funcionamento, em particular nas regiões mais carentes. Também têm sido observadas melhorias em indicadores de saúde, como o aumento da assistência pré-natal ou da medicina preventiva e o monitoramento de diabetes, hipertensão, tuberculose e outras doenças comuns nas comunidades (Quadro Tabela 4.1).

Quadro-Tabela 4.1. Programas de Ação Comunitária PSF/PACS, 2002

	Cobertura (porcentagem da população)	Porcentagem de atendimento pre-natal	Crianças com menos de um ano de idade	
			Taxa de Imunização	Taxa de Subnutrição
<b>Brasil</b>	<b>58,8</b>	<b>82,5</b>	<b>87,4</b>	<b>6,1</b>
<b>Norte</b>	<b>98,7</b>	<b>72,3</b>	<b>82,7</b>	<b>6,1</b>
Rondônia	89,2	83,6	93,9	4,0
Acre	88,4	73,4	77,9	9,1
Amazonas	100,0	68,9	84,8	6,0
Roraima	90,7	83,1	91,7	3,8
Pará	93,9	69,5	78,0	7,1
Amapá	100,0	67,5	85,9	3,4
Tocantins	100,0	81,5	91,8	4,5
<b>Nordeste</b>	<b>90,0</b>	<b>78,4</b>	<b>84,1</b>	<b>7,8</b>
Maranhão	100,0	63,5	73,0	10,1
Piauí	100,0	77,9	85,3	8,2
Ceará	78,9	89,4	90,6	6,4
Rio Grande do Norte	97,7	85,7	85,3	5,5
Paraíba	98,8	85,9	86,7	6,5
Pernambuco	83,3	83,6	89,6	8,1
Alagoas	86,2	78,7	86,7	10,9
Sergipe	91,9	83,6	88,6	5,6
Bahia	84,2	72,4	79,7	7,6
<b>Sudeste</b>	<b>33,1</b>	<b>91,9</b>	<b>95,3</b>	<b>3,7</b>
Minas Gerais	53,4	90,9	95,1	5,8
Espírito Santo	75,1	89,6	95,7	2,8
Rio de Janeiro	25,5	92,2	94,7	3,0
São Paulo	22,7	93,6	95,6	2,0
<b>Sul</b>	<b>50,4</b>	<b>92,5</b>	<b>93,0</b>	<b>3,4</b>
Paraná	56,0	93,6	93,2	3,4
Santa Catarina	79,6	92,8	95,5	2,7
Rio Grande do Sul	29,8	90,0	90,1	4,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>64,7</b>	<b>90,1</b>	<b>91,9</b>	<b>3,4</b>
Mato Grosso do Sul	75,0	90,9	89,7	2,9
Mato Grosso	74,5	90,3	93,1	3,3
Goiás	74,7	89,8	93,4	3,8
Distrito Federal	18,0	86,5	90,4	2,0

Fonte: Ministério da Saúde

turo como resultado do progresso tecnológico, que é um determinante importante dos custos da saúde. Também é importante tornar as aposentadorias contributivas menos regressivas. A esse respeito, os ajustes no valor do teto para as aposentadorias financiadas com recursos públicos, que recentemente foi aumentado nos termos do RGPS, e no teto do regime para trabalhadores do setor privado deveriam ser ponderados considerando o fato de que provavelmente beneficiem, mais que proporcionalmente, a população de maior poder aquisitivo em relação à população de baixa renda. Ademais, esses aumentos desestimulam o desenvolvimento de fundos de pensão complementar conforme discutido no Capítulo 1.

Os programas sociais de acesso universal, tais como educação e saúde, também devem ser mais voltados para a população de baixa renda. No caso da educação, o redirecionamento das despesas do governo em favor do ensino fundamental é um passo necessário nessa direção. Isso poderia ser alcançado, dentro da atual estrutura orçamentária, por meio da crescente redução dos custos associados ao ensino superior, por exemplo, pela cobrança de tarifas aos estudantes de maior renda. Esta opção de política também criaria espaço no orçamento para despesas com programas que facilitassem o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, tais como bolsas com focalização de renda. Uma melhor focalização dos benefícios tributários atualmente disponíveis para instituições educacionais filantrópicas também poderia contribuir. São igualmente importantes os esforços para estender a cobertura do FUNDEF ao ensino médio, o que está em discussão e que deveria ser apoiado devido ao papel do programa no aumento das matrículas escolares no ensino fundamental (Anexo 4.2). Uma outra opção é a ênfase contínua na frequência escolar como condição de elegibilidade para programas de transferência de renda, discutidos a seguir, para tornar os gastos sociais mais voltados à população de baixa renda.

No caso da saúde, maior ênfase na assistência preventiva tornaria a despesa do governo mais focalizada na população carente. Conseguir o equilíbrio adequado entre assistência preventiva e curativa não é uma tarefa fácil, mas um aumento no atual nível de transferências *per capita* do governo federal para os municípios permitiria a prestação de uma gama maior de serviços de assistência preventiva. Também contribuiriam para tornar as despesas públicas com saúde mais voltadas à população de baixa renda, esforços contínuos

no sentido de mudar o foco da elaboração orçamentária de uma abordagem baseada nos aportes para outra que avaliasse as necessidades de gastos, com base em indicadores epidemiológicos, demográficos e/ou socioeconômicos, por exemplo. Uma outra opção para melhorar o direcionamento das despesas públicas com saúde é a redução das deduções do imposto de renda para despesas com saúde. As seguradoras privadas também deveriam pagar o custo total dos serviços prestados a segurados atendidos em clínicas e hospitais financiados com recursos dos atuais planos de saúde. Além disso, esforços para aumentar o acesso da população de baixa renda a produtos farmacêuticos deveriam ser fortalecidos, incluindo a oferta de medicamentos a preços reduzidos para indivíduos e famílias de menor poder aquisitivo.<sup>21</sup> A esse respeito, a experiência do Brasil no fornecimento de livre acesso a tratamento para HIV/AIDS, com base na distribuição gratuita de medicamentos genéricos, assim como numa ampla campanha preventiva, deve ser elogiada.<sup>22</sup>

#### *Aumentando a coordenação intergovernamental de políticas*

A diversidade dos programas sociais existentes, associada à prestação descentralizada de serviços, freqüentemente resulta na sobreposição de iniciativas e mandatos, aumentando os custos de prestação. É necessário, portanto, maior ênfase na coordenação intergovernamental na concepção e na implementação de programas sociais. A fusão em 2003 de quatro benefícios federais de assistência social (principalmente auxílio escolar e subsídios para aquisição de alimentos e gás) no âmbito da Bolsa Família é um exemplo de iniciativas recentes nesta área (Quadro 4.3). Uma proposta recente de aumentar o valor do benefício federal, se outros níveis de governo concordarem em compartilhar o custo orçamentário, também é emblemática dos atuais esforços para fomentar a coordenação intergovernamental de políticas. Com relação a isso, é igualmente importante fortalecer os atuais esforços para estabelecer um cadastro único de beneficiários de programas de assistência social nos vários níveis do governo. Isso não somente tornará as iniciativas de políticas inter e intragovernamentais mais fáceis de implementar, mas também reduzirá os custos administrativos da prestação de serviços e ao mesmo tempo facilitará a avaliação dos programas e o controle interno e social das despesas sociais financiadas com recursos públicos.

### Quadro 4.3. O Bolsa Família e a experiência internacional com transferências condicionais de renda

#### *Bolsa Família*

O Bolsa Família (BF) foi lançado em outubro de 2003 no contexto do Programa Fome Zero do novo governo, fundindo quatro programas federais existentes de transferência de renda com condicionalidades (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás).<sup>1</sup> Cada um desses programas tinha uma finalidade diferente embora estivessem direcionados aproximadamente para o mesmo grupo de famílias de baixa renda. Além disso, eram administrados separadamente, tendo diferentes testes de renda e métodos de prestação de serviços, portanto, aumentando os custos operacionais. O BF tem a finalidade de aprimorar a eficiência, a focalização, o monitoramento e a avaliação, assim como incentivar uma abordagem mais abrangente das políticas sociais de educação, saúde e nutrição e integrar verticalmente os programas federais, estaduais e municipais. Ao mesmo tempo em que objetiva reduzir a pobreza a curto prazo por meio da transferência direta de renda para as famílias de baixa renda, o BF proporciona incentivos e condições para melhorar a situação de saúde e educação dos beneficiários, permitindo-lhes superar a pobreza a médio e longo prazo.

O BF é dirigido a grupos em condições de pobreza extrema e moderada (unidades familiares com renda mensal *per capita* abaixo de R\$ 50 e R\$ 100, respectivamente), com outras exigências tais como frequência escolar (para crianças e jovens) e assistência pré-natal e básica (para mulheres grávidas e crianças de menos de seis anos de idade). O valor da transferência de renda vai de R\$ 15 a R\$ 95 por mês no caso de programas federais, dependendo do nível de renda do beneficiário e da composição das famílias. Os benefícios são preferencialmente pagos à mãe. A família beneficiária padrão recebe cerca de R\$ 71, o que é quase três vezes o total do benefício padrão dos programas anteriores. O número de beneficiários do Bolsa Família atingiu quatro milhões de famílias em junho de 2004, sendo que a meta é de 11 milhões de famílias até 2006 e 13 milhões até 2007. O custo orçamentário do BF provavelmente mais que dobrará entre 2004 e 2006 até chegar a 0,5% do PIB.

#### **Experiência internacional**

Além do BF e dos programas de erradicação do trabalho infantil (PETI) no Brasil, existem programas de transferências condicionais de renda (TCRs) em vários países em desenvolvimento, incluindo Chile, Colômbia, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua e Turquia, entre outros.

O México está entre os pioneiros em termos de TCRs condicionais, com o lançamento do *PROGRESA* em 1997.<sup>2</sup> Até 2003, 4,3 milhões de unidades familiares haviam sido inscritas no programa, predominantemente em áreas rurais. O *PROGRESA* condiciona a transferência de renda à frequência escolar e o valor dos benefícios aumenta em proporção direta aos anos de escolaridade, sendo maior para meninas devido a seu índice de evasão mais alto. O *PROGRESA* foi estendido ao ensino médio em 2002. A assistência básica de saúde, incluindo nutrição, é prestada a mulheres grávidas e lactantes



e a crianças de menos de dois anos de idade. O subsídio direto à renda responde por até 22% da renda média dos beneficiários. O *PROGRESA* está ligado a uma queda de 16% nas taxas de subnutrição desde 1997, de 12% nas doenças de crianças menores de cinco anos e a um aumento de 14% na proporção de crianças que completam a escola primária.

O Chile introduziu um TCR (*Chile Solidario*) em 2002 para erradicar a pobreza extrema. Os beneficiários recebem transferência de renda durante dois anos, devendo assinar um “contrato” para melhorar sete “dimensões de bem-estar” (saúde, educação, planejamento familiar, trabalho, renda, habitação e qualidade de vida) com a ajuda de um assistente social. O programa ajuda os beneficiários a candidatar-se a outros programas sociais dos quais podem não ter conhecimento, tais como aposentadoria e subsídios a água potável para criança. Os beneficiários também têm acesso preferencial a programas sociais dirigidos, como treinamento de mão-de-obra, programas para crianças em situação de risco e prevenção contra o uso de drogas.

A Turquia tem fornecido subsídios à educação e à saúde para famílias pobres desde 2002.<sup>3</sup> O programa (*Sosyal Fon*) é administrado pelo Fundo de Solidariedade Social em coordenação com o Instituto Nacional de Estatística. As transferências de renda para educação são feitas nove meses por ano, com pagamentos mensais cujo valor diminui segundo o número de crianças por família (US\$ 9,5, US\$ 8 e US\$ 6,4 para o primeiro, segundo e terceiro filho, respectivamente). No caso da saúde, o valor do subsídio à renda é de US\$ 8 por filho menor de seis anos de idade, independentemente do número de crianças na família. Cerca de 1,6% da população nas áreas urbanas e rurais se beneficiam atualmente com o programa.

1. Para maiores informações, ver Ministério de Desenvolvimento Social (<http://www.fomezero.gov.br>) e Banco Mundial (2004a).
2. Em março de 2002, o *PROGRESA* passou a chamar-se *Oportunidades* e foram introduzidas várias mudanças em seus objetivos e aspectos operacionais, incluindo a sua expansão para dar cobertura também a áreas urbanas. Ver Rawlings e Rubio (2003), e OCDE (2003b, 2003c) para mais informações.
3. Ver Banco Mundial (2002) para maiores informações.

### *Reforçando a dimensão regional das políticas sociais*

De forma geral os programas federais são padronizados a despeito da heterogeneidade geográfica entre as regiões brasileiras. Além disso, a maioria dos programas sociais existentes não foi concebida de modo a considerar as desigualdades regionais em matéria de desenvolvimento humano. Os programas existentes de desenvolvimento regional muitas vezes beneficiam regiões consideradas pobres dentro do estado onde estão localizadas, e não com relação a um referencial nacional de pobreza. Iniciativas como o

Programa Alvorada são exemplos de ações de políticas mais abrangentes, que visam reduzir as disparidades regionais em termos de desenvolvimento humano.<sup>23</sup> Nesse particular, os indicadores de desenvolvimento humano devem ser mais utilizados nas fórmulas de alocação das subvenções federais entre os governos estaduais e municipais. Isso é ainda mais importante em vista dos esforços recentes do Brasil para elaborar indicadores de desenvolvimento humano em nível regional e especialmente em nível municipal.

As informações sobre políticas sociais dos estados e municípios poderiam ser compartilhadas de maneira mais ampla. Vários estados têm seus próprios programas de assistência social, feitos sob medida para suas próprias necessidades e sujeitos às suas próprias limitações financeiras. A disponibilização de informações sobre esses programas para os demais formuladores de políticas facilitaria a concepção de políticas em outras regiões do país e a disseminação de melhores práticas. Da mesma forma, a troca de informações sobre opções para lidar com os desafios surgidos da prestação descentralizada de serviços sociais, inclusive economias de escala, deveria ser incentivada. No caso da saúde, por exemplo, experiências com consórcios intermunicipais na administração hospitalar e nas compras públicas, aplicadas de forma generalizada em algumas regiões, poderiam ser mais divulgadas. A disseminação de informações sobre iniciativas bem sucedidas provavelmente incentivaria os municípios a se organizarem em entidades micro-regionais para unir recursos e compartilhar instalações.

### *Os programas sociais podem ser melhor integrados a políticas sociais mais abrangentes*

Geralmente cada programa social atende a diferentes propósitos sociais, tornando necessária sua integração em políticas sociais mais amplas para maior eficiência na prestação de serviços. Isto pode ser realizado, por exemplo, com a continuação do uso da frequência escolar como condicionalidade para programas de transferência de renda. O Programa Bolsa Escola (agora parte do Programa Bolsa Família), ao condicionar a assistência social à frequência escolar, está entre os casos de melhor integração da transferência de renda no Brasil. Este tem sido certamente um importante fator por trás do aumento recente no número de matrículas escolares. Avaliações mais rigorosas de um programa semelhante no México (*PROGRESA*, depois chamado *Oportunidades*) indicaram que o efeito é maior à medida que o período de estudo obrigatório chega ao

fim, sugerindo que pode ser mais adequado pagar benefícios maiores a adolescentes do que a crianças mais jovens.<sup>24</sup> A transferência da renda condicionada à frequência escolar também contribui para a melhoria da distribuição de renda. Isto ocorre porque, como na maioria dos países, o acesso a empregos mais bem pagos está fortemente relacionado ao nível de escolaridade. Também é importante o fato de que a situação da educação é um determinante especialmente significativo da desigualdade de renda entre grupos étnicos, a qual ainda persiste no Brasil.<sup>25</sup> Por exemplo, os rendimentos médios por hora são quase duas vezes maiores entre os trabalhadores brancos do que entre os trabalhadores não-brancos embora a diferença de proventos entre grupos étnicos pareça estar diminuindo com o tempo, especialmente se forem levadas em conta as diferenças nos níveis de escolaridade.<sup>26</sup>

A integração entre programas sociais e políticas sociais é especialmente urgente no caso dos programas de mão-de-obra. Por exemplo, o seguro-desemprego protege trabalhadores do setor formal no caso de demissão sem justa causa. Mas, como esses trabalhadores não são nem os mais pobres, nem os mais vulneráveis, o seguro-desemprego torna-se um instrumento fraco de proteção social, conforme discutido acima. Numa tentativa de mitigar esse problema, ao menos parcialmente, a duração mínima de um emprego formal exigida para qualificar o trabalhador para o benefício foi reduzida de 15 para seis meses no início da década de 1990 e a elegibilidade foi estendida a outras categorias de trabalhadores, inclusive pescadores e trabalhadores domésticos, que têm maior probabilidade de ter um emprego informal. Ademais, o seguro-desemprego poderia ser condicionado à matrícula em cursos de treinamento de mão-de-obra e programas de busca de emprego, uma vez que esses programas são considerados sub-utilizados e que poucas das vagas oferecidas são preenchidas. A verba de qualificação, dada a trabalhadores temporariamente dispensados, mas não demitidos, é um desses casos. Esses trabalhadores recebem o seguro-desemprego enquanto freqüentam programas de qualificação e depois voltam ao seu trabalho.<sup>27</sup> Uma melhor integração de programas de treinamento de mão-de-obra com o seguro-desemprego é ainda mais importante à luz do valor cada vez maior dado pelo mercado formal de trabalho ao nível de escolaridade dos trabalhadores. Por fim, são necessários maiores esforços para uma melhor integração dos programas de treinamento profissional do governo federal (Programa Nacional de Qualificação) e de outras agências, em particular o sistema “S”.

*Facilitando o acesso aos programas sociais e melhorando a qualidade dos serviços*

Em muitos casos, as políticas têm sido centradas na melhoria do acesso aos serviços, e não em sua qualidade. No ensino fundamental, o foco das atuais políticas deveria residir em uma mudança conducente à redução de discrepâncias na qualidade do ensino, em vez da promoção do amplo acesso à escolaridade, uma política que tem sido até agora muito bem-sucedida. O fato de que 60% dos recursos desembolsados pelo FUNDEF são reservados para a remuneração de professores já pode ser interpretado como um passo no sentido da melhoria da qualidade, na medida em que uma melhor remuneração aumentará a atratividade do magistério. O investimento na capacitação de professores é outro importante passo no aumento da qualidade da educação.<sup>28</sup> No ensino médio, entretanto, índices menores de matrículas podem refletir sobretudo o acesso limitado à educação. A facilitação do acesso às séries avançadas do ensino médio, especialmente para a população pobre, é portanto importante, tendo em vista o papel da educação na redução da desigualdade da renda, assim como a crescente importância atribuída à escolaridade no mercado de trabalho. Com este propósito, tendo em vista o crescente papel do FUNDEF no aumento da índice de matrículas na educação fundamental e que a taxa permanece relativamente baixa no ensino médio, a discussão atual sobre estender o FUNDEF ao ensino médio poderia ser aprofundada.

A prestação de serviços de saúde também pode se tornar mais eficiente. Atualmente fundos federais são canalizados para os municípios, por intermédio de mais de 70 programas e mecanismos de pagamento, com base nos custos de prestação, na cobertura da rede do SUS ou no tamanho da população. As gerências locais de saúde têm pouca autonomia com relação a pessoal, remuneração, financiamento e uso de tecnologias.<sup>29</sup> A esse respeito, iniciativas recentes para melhorar o desempenho do SUS poderiam ser aprofundadas e aumentadas, inclusive reforçando programas de credenciamento para hospitais, ajustes em taxas de reembolso para assistência pública e privada e melhorias nos sistemas governamentais de reembolso. Embora essas iniciativas possam ter algum efeito, é provável que sejam necessárias reformas mais abrangentes para aumentar substancialmente a eficiência geral do sistema. Em particular, sistemas de gestão por desempenho, incluindo objetivos e prioridades, poderiam ser introduzidos de forma mais ampla e os programas de credenciamento de hospitais poderiam ser unificados e expandidos. Esforços para

incentivar os médicos de família a intermediar o acesso a serviços mais complexos, reduzindo o número de internações e atendimentos de emergência e aumentando os atendimentos de assistência básica, são passos adicionais nessa direção. Por fim, poderia ser implementado um sistema de informações padronizado para permitir o monitoramento do desempenho de gerentes e instituições, inclusive com informações sobre listas de espera e qualidade dos serviços em geral.

*Tornando as opções de financiamento consistentes com a flexibilidade do orçamento*

Tornar o financiamento dos serviços sociais compatível com a flexibilidade orçamentária é da maior importância. Conforme discutido no Capítulo 1, a experiência com a introdução de pisos mínimos de despesas como meio de reduzir o risco da falta de recursos e conseqüentes interrupções na prestação de serviços é controversa. Embora as evidências sugiram que a introdução de níveis mínimos de despesa *per capita* com assistência preventiva e com educação fundamental (por estudante) esteja associada a uma melhora nos indicadores sociais, é improvável que as metas agregadas de desembolso, como no caso da saúde, após a Emenda Constitucional de 2000, sejam igualmente eficientes. Seriam bem-vindos esforços no sentido de avaliar essas disposições caso a caso para enfatizar experiências bem-sucedidas e avaliar os benefícios dessa opção de financiamento face aos custos da rigidez orçamentária.

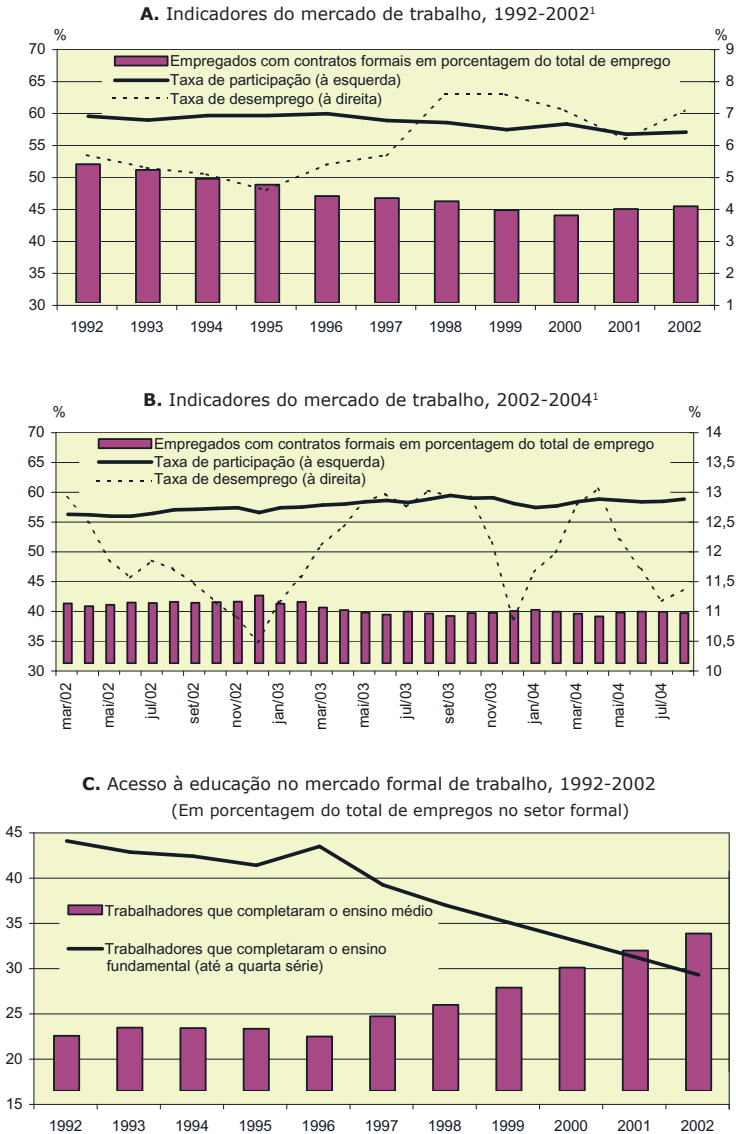
## Anexo 4.1

### *Mão-de-obra informal: impostos e a Legislação de Proteção ao Emprego (LPE)*

#### **O aumento da informalidade no mercado de trabalho**

O aumento do desemprego formal nos últimos anos e principalmente antes de 2002 tem sido acompanhado por um aumento da informalidade (Figura 4.A1.1).<sup>30</sup> Isto ocorre porque a perda de empregos no setor formal em áreas metropolitanas — refletindo pelo menos em parte a expansão do setor de serviços, em detrimento da indústria manufatureira — não tem sido totalmente compensada pela criação de empregos formais em outros lugares. Mas essas tendências precisam ser avaliadas com cuidado, em razão de consideráveis diferenças metodológicas nos principais estudos sobre o mercado de trabalho do Brasil, muitas vezes levando a interpretações conflitantes.<sup>31</sup> Em todo caso, a crescente informalidade tem aumentado a vulnerabilidade de certos grupos sociais. A demanda formal por mão-de-obra tem mudado seu foco em busca de mão-de-obra mais qualificada, ressaltando a necessidade de maior ênfase em políticas sociais ligadas ao desenvolvimento de capital humano. Quase 70% dos desempregados têm baixo nível de escolaridade, ao passo que a demanda de mão-de-obra atribui cada vez mais valor aos anos adicionais de educação formal. Em sintonia com as tendências internacionais, nas maiores áreas metropolitanas, a conclusão do ensino médio e conhecimentos básicos de informática se tornaram pré-requisitos até mesmo para tarefas rotineiras e operacionais. A rotatividade do emprego também é alta no setor informal, criando desestímulos para um adequado investimento em capital humano específico para determinados empregos.

Figura 4.A1.1. Tendências do Mercado de Trabalho  
(Em porcentagem)



1. Devido alterações metodológicas em 2002, os indicadores não são comparáveis ao longo do tempo.  
Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME), IBGE; Ministério do Trabalho; IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 4.A1.1. A Rigidez da Legislação de Proteção ao Emprego nos Países da OCDE, no Brasil e no Chile, 2003<sup>a</sup>

(Pontuação de 0-6. Países classificados em ordem crescente)

Encerramento de contratos sem prazo definido							
	Inconvenientes de procedimento <sup>b</sup>	Pagamento de aviso prévio e indenização por demissão	Dificuldade para conseguir demitir <sup>c</sup>	Média	Dispensas coletivas (procedimentos adicionais)	Empregos temporários <sup>d</sup>	Pontuação geral <sup>e</sup>
Estados Unidos	0,0	0,0	0,5	0,2	2,9	0,3	0,7
Reino Unido	1,0	1,1	1,3	1,1	2,5	0,4	1,0
Canadá	1,0	1,0	2,0	1,3	2,9	0,3	1,1
Nova Zelândia	2,0	0,4	2,7	1,7	0,4	1,3	1,3
Irlanda	2,0	0,8	2,0	1,6	2,4	0,6	1,3
Austrália	1,5	1,0	2,0	1,5	2,9	0,9	1,5
Suíça	0,5	1,5	1,5	1,2	3,9	1,1	1,6
Hungria	1,5	1,8	2,5	1,9	2,9	1,1	1,7
Chile	1,0	2,8	3,3	2,3	0,0	2,0	1,8
Japão	2,0	1,8	3,5	2,4	1,5	1,3	1,8
Dinamarca	1,0	1,9	1,5	1,5	3,9	1,4	1,8
República Tcheca	3,5	2,7	3,8	3,3	2,1	0,5	1,9
Coréia	3,3	0,9	3,0	2,4	1,9	1,7	2,0
República Eslovaca	5,0	2,7	2,8	3,5	2,5	0,4	2,0
Finlândia	2,8	1,0	2,8	2,2	2,6	1,9	2,1
Polônia	3,0	1,4	2,3	2,2	4,1	1,3	2,1
Áustria	2,5	0,9	3,8	2,4	3,3	1,5	2,2
<b>Brasil</b>	<b>0,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>
Países Baixos	4,0	1,9	3,3	3,1	3,0	1,2	2,3
Itália	1,5	0,6	3,3	1,8	4,9	2,1	2,4
Alemanha	3,5	1,3	3,3	2,7	3,8	1,8	2,5
Bélgica	1,0	2,4	1,8	1,7	4,1	2,6	2,5
Noruega	2,0	1,0	3,8	2,3	2,9	2,9	2,6
Suécia	3,0	1,6	4,0	2,9	4,5	1,6	2,6
França	2,5	1,9	3,0	2,5	2,1	3,6	2,9
Grécia	2,0	2,2	3,0	2,4	3,3	3,3	2,9
Espanha	2,0	2,6	3,3	2,6	3,1	3,5	3,1
México	1,0	2,1	3,7	2,3	3,8	4,0	3,2
Turquia	2,0	3,4	2,3	2,6	2,4	4,9	3,5
Portugal	3,5	5,0	4,3	4,3	3,6	2,8	3,5
Média OCDE	2,2	1,7	2,7	2,2	3,0	1,8	2,2

a. Refere-se à situação da legislação em 2003 para todos os países e 2004 para o Brasil.

b. Refere-se a procedimentos e atrasos antes do aviso prévio.

c. Refere-se a razões válidas, possível período probatório antes que os novos trabalhadores tenham direito a proteção, compensação por dispensa injustificada, prorrogação de re-colocação.

d. Refere-se a contratos de duração fixa e a agências de trabalho temporário. Para o Chile e o México, a pontuação estimada para contratos de duração fixa aplica-se também às agências de trabalho temporário.

e. Os seguintes pesos são usados: contratos indefinidos, 5/12; demissões coletivas, 2/12; e empregos temporários, 5/12.

Fonte: OCDE(2004b), OCDE (2003c) e Anexo 4.1.



### Avaliando a rigidez da LPE

Com base num indicador criado pela OCDE (metodologia descrita abaixo), a rigidez da legislação de proteção ao emprego (LPE) brasileira é comparável à média da OCDE (Tabela 4.A1.1).<sup>32</sup> Isto se deve a uma combinação de rigidez abaixo da média na regulação de contratos e rigidez acima da média para contratos de trabalho temporários e de duração fixa. A legislação brasileira coloca relativamente poucas restrições práticas e formais à demissão de trabalhadores com contratos sem prazo definido. O Brasil é mais flexível do que a maioria dos países da OCDE com relação a demissões em grande escala ou “coletivas”, não impondo quaisquer limitações adicionais nesses casos, a não ser as que se aplicam a demissões individuais. As demissões são portanto menos onerosas para os empregadores no Brasil do que em muitos países europeus e latino-americanos, enquanto que mais onerosas do que na América do Norte ou no Reino Unido.

Os procedimentos normais para demissão são rotineiramente chamados “injustos” na terminologia legal brasileira.<sup>33</sup> Isso é uma consequência dos incentivos criados pela legislação que trata das indenizações por demissão (FGTS). O pagamento de benefícios por demissão é financiado por uma contribuição sobre a folha de pagamentos, que os empregadores devem pagar independentemente do fato de terem dispensado trabalhadores ou não. Em casos de demissão sem justa causa, o trabalhador recebe o saldo do fundo e, além disso, o empregador deve pagar a indenização. Embora a indenização por demissão dê aos empregadores um incentivo financeiro para evitar demissões, outros aspectos do sistema podem ter o efeito contrário. Em particular, a combinação da taxa de retorno dos ativos do Fundo abaixo do mercado e de opções limitadas de saque pode incentivar os trabalhadores a aceitar, ou até a provocar sua própria demissão, a fim de sacar o seu saldo.<sup>34</sup> Esta prática parece explicar uma tendência observada dos abandonos voluntários do trabalho serem comunicados como demissões sem justa causa e é provavelmente um dos vários fatores por detrás dos altos índices de demissões.

Diante desse cenário, a possibilidade de reformar o FGTS deveria ser considerada em conjunto com o seguro-desemprego brasileiro (SD) pago pelo FAT, que também cobre trabalhadores do setor formal. A experiência da OCDE mostra que o SD é preferível aos benefícios por demissão porque pode ser combinado com medi-

das mais efetivas para promover a readmissão, a despeito do fato de que as contas de poupança do FGTS, de alguma maneira, têm aspectos desejáveis e não distorsivos. O monitoramento e a efetiva aplicação da exigência legal de procura de emprego para o recebimento do SD também podem ser problemáticos, principalmente quando muitos dos desempregados têm empregos informais e as agências públicas de emprego tem poucos postos a oferecer no setor formal.

Além disso, o período de experiência, durante o qual os empregados não estão plenamente cobertos pelos dispositivos da LPE e não podem ser feitas reclamações por demissão sem justa causa, é relativamente curto e as possibilidades de re-colocação são previstas em lei. As principais fontes de rigidez no Brasil, medidas pelo método de pontuação da OCDE, são as restrições aos contratos de trabalho temporários e de duração fixa. Os contratos de duração fixa estão sujeitos a várias restrições, inclusive consentimento do sindicato, e estão limitados a 24 meses de duração. As agências de trabalho temporário não podem alocar trabalhadores por períodos superiores a três meses. As restrições a contratos temporários e de duração fixa parecem desestimular o uso de contratos formais para esses empregos, conforme comprovado pelo fato de que os empregos de curta duração muitas vezes são informais. Também é importante notar que ainda é difícil uma avaliação mais abrangente do impacto da LPE sobre a economia, devido à relativa facilidade existente para que as empresas funcionem informalmente, ao contrário do que acontece em muitos países da OCDE.

A disseminação da informalidade dificulta o direcionamento das despesas do governo com programas de proteção à mão-de-obra. Devido à pouca duração dos empregos e à sua alta rotatividade, os saldos do FGTS são normalmente baixos para os trabalhadores de baixa renda que muitas vezes também não conseguem se qualificar para o recebimento do seguro-desemprego.<sup>35</sup> Como resultado disso, o seguro-desemprego e o abono salarial podem acabar por beneficiar mais a população de maior poder aquisitivo do que a população de menor poder aquisitivo, que normalmente não tem contratos de trabalho formais.<sup>36</sup> Outros programas de trabalho e emprego, tais como nutrição do trabalhador, criação de empregos e capacitação, são considerados mais focados nos trabalhadores de baixa renda. Considera-se que a incidência do programa de nutrição do trabalhador

tem melhorado com a extensão do programa a empresas menores, nas quais a remuneração da mão-de-obra é normalmente mais baixa.

### Calculando a pontuação da LPE

O Secretariado criou um índice de rigidez da legislação de proteção ao emprego (LPE), centrando-se em dispositivos legais que regulam o emprego e o trabalho temporário em países da OCDE. Os índices originais, tendo por base a situação da legislação em 1998, foram recalculados para levar em conta mudanças ocorridas na legislação durante o período de 1998 a 2003.<sup>37</sup> Fora da área da OCDE, também há estimativas de rigidez da LPE para o Chile, seguindo esta metodologia. As estimativas para o Brasil, constantes do texto principal, baseiam-se nas respostas das autoridades brasileiras a um questionário padrão (abaixo).

O índice da LPE vai de 0 a 6, com “0” indicando o nível mais baixo de rigidez e “6” indicando o mais alto. A classificação se baseia predominantemente na legislação trabalhista, mas também tenta levar em conta as práticas judiciais e a jurisprudência dos tribunais sobre os dispositivos jurídicos e contratuais. Com base nas informações de cada país fornecidas sobre suas legislações, usa-se um procedimento de múltiplos estágios para compilar indicadores sumários cardinais da rigidez da LPE que permitam comparações internacionais. O sistema de indicadores da LPE tem a forma de pirâmide com 22 itens detalhados no nível baixo, na base, e um indicador sumário geral, no topo. Numa primeira fase, os 22 itens pormenorizados, expressados em unidades diferentes (isto é, tempo, pontuação numa escala ordinal etc.), são convertidos em pontuações cardinais que vão de 0 a 6. Essas pontuações são subseqüentemente ponderadas para calcular três conjuntos de indicadores que resumem a regulamentação sobre: *i*) contratos permanentes; *ii*) contratos temporários; e *iii*) demissões coletivas. Por fim, calcula-se um indicador geral para cada país com base nos três grupos subjacentes, atribuindo-se um peso menor às demissões coletivas do que aos outros dois componentes. Isto ocorre porque as demissões coletivas somente refletem proteção adicional ao emprego com relação à regulamentação sobre demissões individuais, a qual é modesta na maioria dos países.

## Respostas ao questionário sobre LPE

Este anexo informa as respostas dadas pelas autoridades brasileiras aos questionários usados para elaborar o índice sumário da LPE, refletindo o estado da legislação em agosto de 2004.

Componentes da LPE	Descrição
1 Procedimentos de notificação	Aviso prévio verbal ou escrito.
2 Prazo antes que possa começar o aviso prévio	Uma vez emitido o aviso prévio, a demissão torna-se efetiva quando da expiração do respectivo aviso. Se o empregador reconsiderar a demissão antes do final do período de aviso prévio, o trabalhador pode aceitar ou rejeitar essa decisão. Se o trabalhador aceitar a reconsideração ou continuar trabalhando após a expiração do período de aviso prévio, o contrato de trabalho permanecerá válido como se não tivesse sido dado o aviso prévio.
3 Aviso prévio / tempo de serviço	Aviso prévio de pelo menos 8 dias para trabalhadores pagos semanalmente, ou de 30 dias para os que são pagos quinzenal ou mensalmente, ou que tenham trabalhado na firma por mais de 12 meses.
4 Indenização por demissão / tempo de serviço	No caso de demissão sem justa causa, os trabalhadores do setor privado têm direito a uma indenização (multa) de 40% do valor total do depósito em seu nome no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Para constituir esse fundo, o empregador deposita 8% dos proventos mensais do trabalhador numa conta de poupança no nome do trabalhador. A indenização é paga por conta dos depósitos na conta de FGTS do empregado durante a vigência do contrato de trabalho. Note-se que isto se aplica somente a partir do quarto mês do contrato de trabalho, os primeiros três meses são considerados, embora não consubstanciados na legislação, como um período de experiência.

(Continua)

Componentes da LPE	Descrição
5 Definição de demissão justificada ou sem justa causa	<p>Os seguintes casos constituem razões para demissão com justa causa: <i>i)</i> atos desonestos; <i>ii)</i> conduta imoral ou mau comportamento; <i>iii)</i> condução de negócio em caráter regular por parte do trabalhador por sua conta ou por conta de terceiros, sem a permissão do empregador, em concorrência com o empregador ou em detrimento deste; <i>iv)</i> condenação penal, a menos que a sentença tenha sido suspensa, <i>v)</i> negligência; <i>vi)</i> embriaguez habitual ou no emprego; <i>vii)</i> quebra de sigilo da empresa; <i>viii)</i> quebra de disciplina ou insubordinação; <i>ix)</i> abandono do emprego; <i>x)</i> agressão física ou verbal no local de trabalho contra qualquer pessoa, salvo em defesa própria ou em defesa de terceiros; <i>xi)</i> agressão física ou verbal contra o empregador ou superior, salvo em defesa própria ou em defesa de terceiros; <i>xii)</i> prática habitual de jogos de azar. Atos prejudiciais à segurança nacional, se comprovados em processo administrativo, também constituem razões para demissão com justa causa.</p> <p>Um trabalhador pode considerar seu contrato encerrado e pode reclamar a devida indenização, quando: <i>i)</i> o empregador procura impor ao empregado a execução de serviços além do alcance do contrato de trabalho, ou além da capacidade física do empregado, ou que constituam atos legalmente proibidos ou moralmente degradantes; <i>ii)</i> o empregado está sujeito a ação disciplinar excessiva por parte do empregador ou de um superior; <i>iii)</i> o empregado é exposto a riscos consideráveis; <i>iv)</i> o empregador não cumpre suas obrigações nos termos do contrato de trabalho; <i>v)</i> o empregador ou seus agentes praticam atos contra a honra ou a reputação do empregado ou de sua família; <i>vi)</i> o empregador agride fisicamente o empregado, salvo em defesa própria ou em defesa de terceiros; e <i>vii)</i> o empregador reduz a carga de trabalho do empregado, assim reduzindo significativamente o salário do empregado.</p> <p>O trabalhador pode parar de prestar serviços ou encerrar o contrato de trabalho quando lhe for exigido o cumprimento de obrigações incompatíveis com a continuação do emprego.</p> <p>No caso da morte de um empregador constituído como empresa individual, o empregado tem direito de encerrar o contrato de trabalho.</p> <p>Nos itens (iv), (v) e (vii), o trabalhador pode solicitar o encerramento do contrato de trabalho e receber as respectivas indenizações e pode, a seu critério, continuar a prestar serviços até a decisão do caso.</p>
6 Período de teste/ experiência	Não coberto pela legislação.
7 Pagamentos derivados da demissão sem justa causa	Os trabalhadores do setor privado têm direito a uma indenização de 40% do valor total registrado em seu nome no FGTS, conforme discutido acima.

(Continua)

Componentes da LPE	Descrição	
8	Possibilidade de recolocação após demissão sem justa causa	A lei prevê essa possibilidade, mas ela é raramente usada por causa da indenização paga pelo FGTS.
9	Casos válidos para uso de contratos de duração fixa, exceto situação “objetiva” ou “material”	Um contrato de duração fixa somente será válido em casos em que: <i>a)</i> a natureza do trabalho justifique o estabelecimento de um prazo fixo; <i>b)</i> as atividades da empresa sejam de natureza temporária ou sazonal; e <i>c)</i> o contrato for de experiência.
10	Número máximo de contratos de duração fixa sucessivos	Pode ser prorrogado uma vez, sem exceder dois anos.
11	Duração máxima acumulada de contratos de duração fixa sucessivos	24 meses.
12	Tipos de trabalho para os quais o contrato de trabalho temporário é válido	Trabalho em áreas urbanas para atender a uma necessidade temporária ou sazonal de empregados regulares e permanentes, ou para responder a um aumento extraordinário da carga de trabalho.
13	Há quaisquer restrições ao número de renovações de um contrato se o trabalho for temporário?	Sim. O prazo máximo de um contrato de trabalho temporário é de 3 meses, a menos que autorizado diferentemente pelo Ministério do Trabalho e Emprego.
14	Duração máxima acumulada de contratos de trabalho temporários	Três meses.
15	Definição de demissão coletiva	Não existem dispositivos legais.
16	Exigências adicionais quanto a notificação em caso de demissão coletiva	Não existem dispositivos legais. No entanto, a matéria pode ser tratada no âmbito das negociações coletivas.
17	Atrasos adicionais envolvidos em caso de demissão coletiva	Não existem dispositivos legais. No entanto, a matéria pode ser tratada no âmbito das negociações coletivas.
18	Outros custos especiais para os empregadores em caso de demissão coletiva	Não existem dispositivos legais. No entanto, a matéria pode ser tratada no âmbito das negociações coletivas.

## Anexo 4.2

### *O FUNDEF e o seu efeito sobre as matrículas escolares*

#### **Histórico**

O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foi criado em 1996 e implantado em janeiro de 1998 na maioria dos estados.<sup>38</sup> O Fundo alterou o mecanismo de financiamento das despesas dos estados e municípios com educação em dois aspectos principais. *Primeiro*, foi introduzido um piso para as despesas nacionais por estudante matriculado no ensino fundamental (1ª a 8ª séries), associado a um esquema para a alocação de fundos entre as redes escolares públicas estaduais e municipais. *Segundo*, o fundo exige que o governo federal complemente as despesas dos estados que não têm condições financeiras para cumprir o piso nacional de despesas. A partir de 2000, foi estabelecido um piso de despesa diferenciado para a 5ª a 8ª séries superior ao piso de despesa para a 1ª à 4ª séries. Os pisos de despesas têm sido ajustados ao longo do tempo, mantendo seu valor a grosso modo constante.<sup>39</sup>

O FUNDEF é financiado pela vinculação de 15%: *i*) das alocações estaduais e municipais nos fundos de receita compartilhada com o governo federal (Fundo de Participação dos Estados, FPE e Fundo de Participação dos Municípios, FPM); *ii*) da receita do imposto estadual sobre valor agregado (ICMS); *iii*) da receita do imposto federal sobre valor agregado cobrado nas exportações (IPIexp); e *iv*) das transferências federais para os estados, ligadas à Lei Kandir.<sup>40</sup> Os recursos do FUNDEF são alocados em cada estado segundo o número de estudantes matriculados na rede estadual e municipal de escolas públicas. Pelo menos 60% das alocações do FUNDEF deve ser gasto com pessoal e a parcela restante deve ser gasta em custeio e manutenção. No âmbito do FUNDEF, exige-se que os municípios gastem pelo menos 25% de sua receita com educação (pelo menos 15% no ensino fundamental).

As taxas de matrícula cresceram acentuadamente desde o início da década de 1990, especialmente após 1998, quando o FUNDEF foi implantado (Figura 4.A2.1). Embora este aumento não possa ser atribuído exclusivamente ao FUNDEF, parece haver uma forte associação entre mudanças nos índices de matrícula e a composição da matrícula entre as escolas estaduais e municipais, que vem mudando ao longo do tempo em favor da rede escolar municipal (Tabela 4.A2.1).

**Tabela 4.A2.1. Composição das Matrículas por Região, 1998-2004**

Relação entre a matrícula no ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais  
(Em porcentagem)

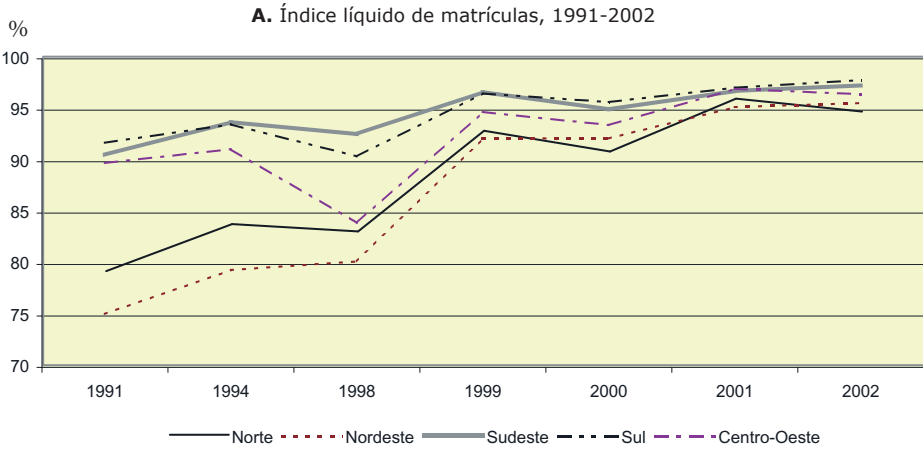
	1998	2001	2004 <sup>a</sup>
Norte	63,1	45,4	40,3
Nordeste	42,7	35,2	28,0
Sudeste	71,4	59,5	53,2
Sul	57,3	54,7	51,8
Centro-Oeste	64,0	57,3	50,9

a. Estimativa preliminar.

Fonte: Ministério da Educação e Cálculos da OCDE.

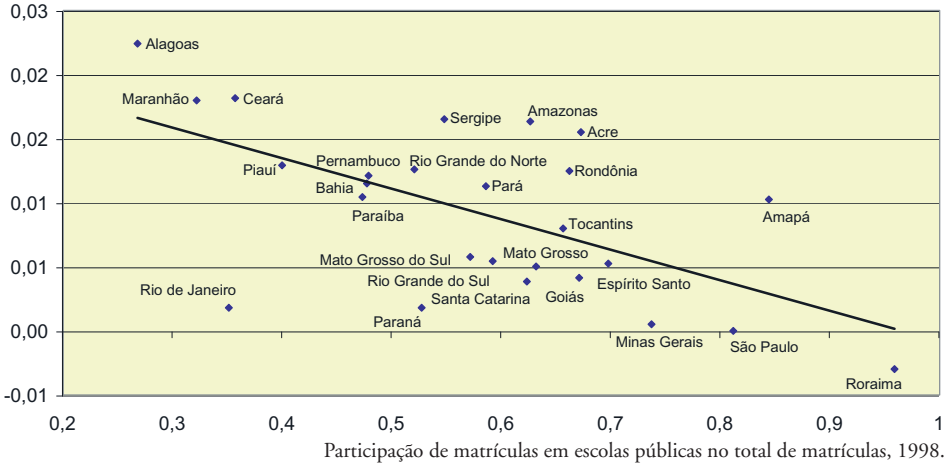


Figura 4.A2.1. Taxas Líquidas de Matrículas: Ensino Fundamental



**B. Índice de matrículas e composição da rede escolar nos estados/municípios**

Varição no índice de matrículas, 1998-2002<sup>1</sup>



1. Taxa média de variação dos índices de matrícula no período 1998-2002.

Fonte: Ministério da Educação e estimativas da OCDE.

### Evidência empírica

A hipótese a ser testada é a de que a criação do FUNDEF teve um impacto significativo sobre as taxas líquidas de matrículas no nível estadual. Isto pode ser feito regredindo a taxa de mudança nos índices líquidos de matrículas em cada estado sobre a taxa inicial de matrícula e algumas variáveis de controle, inclusive o PIB *per capita* no nível estadual (para controlar diferenciais de renda e desenvolvimento), os índices de repetência (para controlar os diferenciais de qualidade na prestação de serviços de educação) e as despesas públicas com educação (para controlar as despesas municipais que não têm relação com o FUNDEF). Também foram considerados alguns indicadores específicos do funcionamento do FUNDEF, inclusive uma variável *dummy* que identifica o período de 1998 a 2001; a razão entre matrículas escolares estaduais e municipais, refletindo o tamanho relativo das redes escolares estadual e municipal; e mudanças no valor real das transferências do FUNDEF por estudante, refletindo a disponibilidade de fundos para financiar as despesas dos estados e municípios com educação.

O conjunto de dados inclui 26 estados (excluindo o Distrito Federal) e cobre o período de 1991, 1994 e de 1998 a 2001. As fontes dos dados são as seguintes: os dados sobre as taxas líquidas de matrículas foram disponibilizados pelo Ministério da Educação (INEP) para os anos 1991, 1994, 1998, 1999 e 2000, e pelo IBGE para 2001 (PNAD) e 2002. Os dados sobre o PIB *per capita* foram disponibilizados pelo IPEA. Os dados sobre índices de repetência foram disponibilizados pelo Ministério da Educação (INEP). O valor para 1994 não estava disponível e, portanto, foi utilizado o valor mais próximo (1995). Os dados sobre transferências por estudante no âmbito do FUNDEF foram disponibilizados pelo Ministério da Educação para o período de 1998 a 2001. Os dados sobre as taxas de matrículas em escolas estaduais e municipais foram disponibilizados pelo Ministério da Educação para o período após 1998. Os dados sobre a despesa municipal total com educação e cultura foram disponibilizados pelo Ministério da Educação para o período após 1994.

As conclusões empíricas constantes da Tabela 4.A2.2 sugerem que a implementação do FUNDEF está relacionada a um aumento no número de matrículas no ensino fundamental: o crescimento do índice de matrícula foi mais acentuado no período pós introdução do FUNDEF, cerca de 2% ao ano maior, do que no período entre 1991 e 1998 (Modelo 1).<sup>41</sup> Para ter certeza de que isso se deve pelo menos em

parte ao FUNDEF, dois indicadores foram incluídos nas regressões: a razão entre as matrículas escolares estaduais e municipais; e mudanças no valor das transferências no âmbito do FUNDEF (Modelo 2). Embora a parcela de matrículas na rede escolar estadual pareça afetar as matrículas negativamente, as transferências do FUNDEF são determinantes importantes das matrículas escolares: quanto maiores as transferências, mais acentuado é o aumento na taxa de matrículas. As variáveis de controle, de forma geral, assumem valores esperados. O nível inicial de matrículas é fortemente significativo e tem o sinal negativo, sugerindo convergência nos índices de matrículas entre os estados, com os retardatários alcançando o melhor desempenho. As despesas municipais com educação e cultura têm um impacto fortemente significativo e positivo sobre a evolução das matrículas, conforme esperado (todos os modelos). Os diferenciais de renda também são importantes, com o PIB *per capita* assumindo o sinal positivo esperado (embora nem sempre em um nível clássico de significância), indicando que os estados mais ricos têm maiores índices de matrículas. As taxas de repetência, representando diferenças de desempenho, não parecem ter um forte efeito sobre as matrículas.

Tabela 4.A2.2. **Brasil: O FUNDEF e os Índices Líquidos de Matrículas<sup>a</sup>**  
(Mudanças anuais nos índices líquidos de matrículas em porcentagem)

	Amostra Completa	Modelo 1	Modelo 2
Taxa inicial de matrícula (log)	-0,26 *** (-6,93)	-0,35 *** (-8,43)	-0,84 *** (-7,17)
PIB <i>per capita</i> (log defasado)	0,001 (0,22)	0,007 (1,58)	0,01 * (1,69)
Taxa de repetência (defasado)	0,000 (0,91)	0,000 (0,06)	-0,001 (-1,61)
Mudanças nas despesas públicas com educação (defasado)	0,017 *** (3,70)	0,021 *** (4,73)	0,021 *** (3,53)
Modelo FUNDEF (período após 1998)		0,02 *** (4,13)	
Razão entre as matrículas estaduais e municipais (log, defasado)			-0,016 * (-1,70)
Mudanças nas despesas por estudante (FUNDEF, defasado)			0,092 ** (2,22)
Intercepto	1,16 *** (6,57)	1,49 *** (8,08)	3,757 *** (7,01)
Número de observações	130	130	78
Número de estados	26	26	26

a. Todos os modelos foram estimados por meio de efeitos aleatórios. Os valores absolutos da estatística z são relatados entre parênteses. A significância estatística nos níveis 1, 5 e 10% é indicada por \*\*\*, \*\* e \*, respectivamente.

Fonte: Cálculos da OCDE.

# LISTA DE SIGLAS

ANA	<i>Agência Nacional de Águas</i>
ANATEL	<i>Agência Nacional de Telecomunicações</i>
ANEEL	<i>Agência Nacional de Energia Elétrica</i>
ANP	<i>Agência Nacional do Petróleo</i>
ANTAQ	<i>Agência Nacional de Transportes Aquaviários</i>
ANTT	<i>Agência Nacional de Transportes Terrestres</i>
ANVISA	<i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</i>
BB	<i>Banco do Brasil</i>
BCB	<i>Banco Central do Brasil</i>
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
BOVESPA	<i>Bolsa de Valores de São Paulo</i>
BVRJ	<i>Bolsa de Valores do Rio de Janeiro</i>
CADE	<i>Conselho Administrativo de Defesa Econômica</i>
CEF	<i>Caixa Econômica Federal</i>
CMN	<i>Conselho Monetário Nacional</i>
COPOM	<i>Comitê de Política Monetária</i>
CVM	<i>Comissão de Valores Mobiliários</i>
FAT	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
FGTS	<i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</i>
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
INEP	<i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i>
INSS	<i>Instituto Nacional de Seguridade Social</i>
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
SDE	<i>Secretaria de Direito Econômico</i>
SEAE	<i>Secretaria de Acompanhamento Econômico</i>
SPC	<i>Secretaria de Previdência Complementar</i>
STN	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
SUSEP	<i>Superintendência de Seguros Privados</i>
TCU	<i>Tribunal de Contas da União</i>

# NOTAS

- <sup>1</sup>. Ver OCDE (2001), assim como de Mello (2000a) e Banco Mundial (2000a, 2003a, 2003b), para informações sobre o histórico dos gastos e políticas sociais no Brasil.
- <sup>2</sup>. Ver Afonso e de Mello (2002) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>3</sup>. Ver Capítulo 1 e de Mello (2000b) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>4</sup>. Em particular, aproximadamente 56% dos estudantes estão abaixo do Nível 1, o nível de desempenho mais baixo, contra cerca de 50% no Chile, 44% na Argentina e no México, e 80% no Peru. Menos de 1% dos estudantes atingiram o nível máximo de desempenho, em comparação com uma média da OCDE de cerca de 10%. Ver OCDE (2003a) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>5</sup>. Ver Baldacci, Guin-Siu e de Mello (2002), para evidências empíricas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Pesquisas recentes também sugerem uma relação positiva entre as despesas públicas com saúde e a mortalidade prematura numa amostra de países da OCDE (Or, 2000). Em geral, a relação entre despesas públicas e resultados sociais é mais forte na educação (Flug, Spilimbergo e Watchenheim, 1998).
- <sup>6</sup>. Ver, por exemplo, Bourguignon (2002) e CEPAL (2003) para informações adicionais sobre o assunto.
- <sup>7</sup>. Com base na linha de pobreza adotada pelo IPEA, Ministério do Planejamento e Orçamento, de cerca de 31% da população e um hiato de pobreza de 13% da linha de pobreza, a insuficiência média de renda de uma pessoa pobre foi de cerca de R\$ 660 por ano em 2002. A insuficiência total de renda das pessoas que se estima estejam abaixo da linha de pobreza é, portanto, igual a cerca de 2,7% do PIB. Esses cálculos baseiam-se numa linha de pobreza constante em termos reais, mas a própria linha de pobreza pode mudar ao longo do tempo.
- <sup>8</sup>. A cobertura do seguro social foi estendida na década de 1990 a trabalhadores rurais de ambos os gêneros mesmo que não tivessem pago contribuições de seguridade social. Só se exige dos que solicitam o benefício que provem ter 15 anos de trabalho em fazendas ou outras atividades rurais para serem elegíveis para uma pensão mínima com a idade de 60 (homens) ou 55 (mulheres), assim como para outros benefícios (por exemplo, incapacidade, maternidade e acidente de trabalho). Essas pensões são atualmente pagas a aproximadamente 7 milhões de trabalhadores rurais.
- <sup>9</sup>. Junto com hospitais e clínicas públicas, esses hospitais privados financiados com recursos públicos compõem o Sistema Único de Saúde (SUS). Financiado por tributos gerais e vinculados, o SUS proporciona acesso universal a assistência primária, secundária e complexa a todos os residentes do Brasil. O SUS foi criado pela Constituição de 1988, que consolidou os programas de saúde financiados com recursos públicos e estendeu a cobertura a toda a população. O sistema é gerido de maneira descentralizada. O SUS responde por cerca da metade do total de despesas públicas com saúde. Ver OCDE (2001) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>10</sup>. Essas taxas agregadas de incidência mascaram discrepâncias regionais. Há pouca evidência empírica, mas, por exemplo, Soares (1999) mostra que aproximadamente um terço das aposentadorias públicas são pagas ao grupo de renda mais baixa na região metropolitana de São Paulo, contra aproximadamente um quinto do grupo de renda mais alta.

- <sup>11</sup>. Baseado na Pesquisa Nacional por Domicílios (PNAD) de 2001.
- <sup>12</sup>. Ver Gill, Packard, e Yermo (2004), para obter maiores informações. Também, segundo Barros, Mendonça, e Santos (1999), as pensões e os benefícios da seguridade social respondem por quase 60% da renda domiciliar *per capita* no caso de pessoas pobres da faixa etária acima de 60 anos, contra aproximadamente 47% para os não pobres da mesma faixa etária.
- <sup>13</sup>. Ver Banco Mundial (2000*b*) e Schwarzer e Querino (2002) para informações adicionais sobre o assunto.
- <sup>14</sup>. Ver Morley (2003) e Carvalho (2001) para informações adicionais sobre o assunto.
- <sup>15</sup>. As pensões do setor privado foram em média inferiores a dois salários mínimos na segunda metade da década de 1990, enquanto as pensões do setor público no Poder Executivo federal foram, em média, sete vezes mais altas. Ver de Mello (2000*b*) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>16</sup>. Ver Ministério da Fazenda (2003) para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto.
- <sup>17</sup>. Ver Secretaria da Receita Federal (2001) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>18</sup>. Grande parte da legislação trabalhista parece ser amplamente cumprida no setor formal e no setor informal da economia: a maior parte dos empregados formais e informais trabalha cerca de 44 horas por semana e os procedimentos administrativos muitas vezes são semelhantes em ambos os setores. A legislação sobre o salário mínimo pode até mesmo ter um impacto mais forte sobre o estabelecimento do valor dos salários e sobre o desemprego no setor informal, onde os salários são mais baixos.
- <sup>19</sup>. A alíquota de contribuição dos empregadores inclui 20% para o seguro social, 8,5% para o FGTS (inclusive o adicional de 0,5 ponto percentual introduzido em 2001), e encargos para financiar várias instituições especializadas (por exemplo, o chamado sistema “S” para financiar treinamento de mão-de-obra, educação, apoio a pequenas empresas e desenvolvimento agrícola). Outros encargos sociais são direcionados, por sua vez, principalmente para o seguro-desemprego e serviços de emprego. A alíquota de contribuição dos empregados para o seguro social é de 7,65% para proventos de até 3 salários mínimos, 9% para proventos entre 3 e 5 salários mínimos, e 11% para proventos entre 5 e 10 salários mínimos.
- <sup>20</sup>. A cobertura dos seguros de saúde privados é relativamente baixa no Brasil, envolvendo aproximadamente 25% da população, contra uma média de cerca de um terço na área da OCDE. O acesso a seguros de saúde privados concentra-se nas pessoas em melhor situação financeira, com 75% de segurados na faixa de renda familiar de mais de cinco salários mínimos e 95% deles vivendo em áreas urbanas, principalmente no Sul e Sudeste do país.
- <sup>21</sup>. Em princípio, os medicamentos são fornecidos gratuitamente pelo SUS, mas na prática a maior parte dos produtos farmacêuticos é comprada particularmente, colocando um ônus desproporcional sobre a população de baixa renda. Para lidar com este problema, foi criado um programa de assistência farmacêutica (Política de Assistência Farmacêutica), que compreende o Programa Nacional de Farmácias Básicas, para distribuir medicamentos em geral a municípios com menos de 21.000 habitantes. Outras iniciativas nesta área incluem o Programa de Medicamentos Genéricos, para incentivar a produção doméstica de medicamentos genéricos, e o Programa Farmácia Popular, estabelecido em 2004, que disponibiliza uma variedade limitada de produtos farmacêuticos a baixo preço para pessoas e unidades familiares de baixa renda.
- <sup>22</sup>. A terapia antiretroviral tem sido proporcionada pelo governo desde 1997. O Brasil agora produz sete dos 14 medicamentos distribuídos a aproximadamente 115.000 pacientes, contribuindo para uma redução de 50% no número de mortes ligadas a HIV/AIDS desde 1996.

- <sup>23</sup>. O Programa Alvorada, lançado em 2000, centrou as políticas e as despesas sociais do governo com programas sociais existentes, especialmente nas áreas de saúde, educação e apoio à renda, nos estados e municípios com índices de desenvolvimento humano abaixo da média nacional.
- <sup>24</sup>. Ver Attanasio *et al.* (2001) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>25</sup>. Com base no censo populacional de 2000, cerca de 45% da população declara-se “não branca”, representando cerca de dois terços da população no Norte e Nordeste, metade no Centro-Oeste e mais de um terço no Sudeste, mas somente 15% no Sul.
- <sup>26</sup>. Com base na evidência empírica de que falam Bourgnignon, Ferreira e Menendez (2003) comparando faixas etárias, o efeito negativo de não ser branco pode estar lentamente diminuindo, conforme sugerido, por um impacto mais fraco sobre os proventos de trabalhadores nascidos nos anos sessenta e setenta do que para aqueles nascidos nos anos quarenta. A escolaridade também afeta positivamente os proventos de praticamente todos os grupos sociais, ainda que menos para as mulheres do que para os homens, aumentando com a idade (como substituto para a experiência). A escolaridade dos pais é outro fator chave, afetando os proventos tanto indiretamente, por meio de escolhas educacionais, quanto com efeitos mais diretos sobre o sucesso de seus filhos no mercado de trabalho. Ver também Martins (2004) para informações adicionais sobre o assunto.
- <sup>27</sup>. O SINE (Serviço Nacional do Emprego) é o principal responsável por programas de alocação profissional, que combinam os empregos oferecidos com as habilidades do trabalhador. Desde 1990, sindicatos de trabalhadores também têm sido ativos nesta área. O índice de alocação profissional do SINE tem permanecido estável em cerca de 50% desde a segunda metade da década de 1990. A proporção de vagas preenchidas pelo SINE em comparação com o número total de vagas preenchidas (segundo o CAGED) aumentou de 2% para 9% no mesmo período. Em comparação com os padrões internacionais, esses resultados estão, entretanto, ainda baixos.
- <sup>28</sup>. É digno de nota a este respeito o Programa FUNDESCOLA III, que se concentra no aumento dos índices de conclusão do ensino fundamental, no aumento de qualidade, no estabelecimento de padrões mínimos e na substituição de professores sem credenciamento por profissionais credenciados. Outros programas de capacitação de professores também estão disponíveis, tais como a *Rede Nacional de Formação e Pró-Formação*.
- <sup>29</sup>. Em termos nacionais, há uma super capacidade de leitos e de serviços complexos de diagnóstico, uma super representação de pacientes com doenças que poderiam ser tratadas em assistência primária e reembolsos que não estão ligados aos custos. Ver Banco Mundial (2003*b*) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>30</sup>. Ver Camargo, Neri e Reis (2000) e Chahad e Cacciamali (2003) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>31</sup>. Estudos sobre emprego focalizados em áreas metropolitanas, tais como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) tendem a subestimar a criação de empregos em outras áreas, conforme evidenciam os conjuntos de dados RAIS e CAGED do Ministério do Trabalho, que se baseiam em registros administrativos de trabalhadores do setor formal e têm uma cobertura geográfica mais ampla. Ver Paiva (2004) para mais informações sobre o assunto.
- <sup>32</sup>. O Índice de Leis de Emprego do Banco Mundial (2004*b*), coloca o Brasil entre os países com EPLs mais rígidas do mundo, tanto com relação aos países da OCDE quanto a países fora da OCDE. O índice do World Bank é mais abrangente do que as pontuações da LPE aqui apresentadas, uma vez que ele também se concentra nas condições de trabalho, tais como regulamentações sobre horas de trabalho e férias anuais, assim como em regulamentações sobre salário mínimo.
- <sup>33</sup>. Para informações adicionais sobre o assunto, ver Amadeo *et al.* (2000) e Gonzaga (2003).
- <sup>34</sup>. Se um trabalhador quer ser demitido a fim de ter acesso a seu saldo do FGTS ele pode estar disposto a abrir mão da indenização de 40%.



<sup>35</sup>. Gonzaga (2003) estima a duração média dos empregos informais como sendo de cerca de um ano para empregados informais que subseqüentemente se tornam desempregados.

<sup>36</sup>. Barros, Corseuil e Foguel (2000) mostram que somente cerca de um terço dos que recebem o benefício de desemprego e o abono salarial é pobre. Da mesma forma, Ramos (1999) mostra que outros 40% dos pagamentos de seguro-desemprego beneficiam famílias com renda entre 20 e 30 salários mínimos, contra menos de 6% no caso das famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos. Ver também Banco Mundial (2000a) para mais informações sobre o assunto.

<sup>37</sup>. A metodologia utilizada para calcular o índice da LPE é descrita no Capítulo 2 do *Employment Outlook* de 1999 (OCDE, 1999). Ver também OCDE (2004b) para as pontuações atualizadas da LPE e um resumo dos dispositivos legais dos países membros, refletindo mudanças na regulamentação durante o período de 1998 a 2003.

<sup>38</sup>. Com a exceção do estado do Pará, onde foi implementado em julho de 1997.

<sup>39</sup>. Ver Ministério da Educação (2003) para informações adicionais sobre o assunto.

<sup>40</sup>. Lei Complementar Nº 87/96 (Lei Kandir) exige que o governo federal compense os estados pelas perdas de receita oriundas da isenção do imposto sobre valor agregado incidente nas exportações de bens manufaturados e semi-manufaturados (ICMS).

<sup>41</sup>. Após várias regressões usando variáveis fictícias para cada ano chegou-se a este resultado. Embora a taxa de crescimento do número de matrículas de 1999 a 2000 não tenha sido estatisticamente diferente do período anterior a 1998, os outros três períodos têm coeficientes fortemente significativos, positivos, e variam ao longo do tempo, indicando que a velocidade de crescimento dos índices de matrícula tem sido bem maior após 1998 do que antes.

# BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J.R.; MELLO, L. de. Brasil: An Evolving Federation. In: AHMAD, E.; TANZI, V. (ed.). *Managing Fiscal Decentralization*. Londres: Routledge, 2002.
- AMADEO, E.; CAMARGO, J.M. Instituições e Mercado de Trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J.M. *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.
- AMADEO, E.; GILL I.; NERI, M.C. *The Pressure Points in Labour Legislation*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. Documento não publicado.
- ATTANASIO, O.; MEGHIR, C.; SANTIAGO, A. *Education Choices in México: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA*. Londres: Institute for Fiscal Studies, 2001. Documento de trabalho EDePo, n. 04/04.
- BALDACCI, E.; GUIN-SIU, M.T.; MELLO, L. de. *More on the effectiveness of public expenditure on Health Care and Education: A Covariance Structure Modelo*. Washington, DC: FMI, 2002. Documento de trabalho do Fundo Monetário Internacional, n. WP/02/90.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: Equitable, Competitive and Sustainable — Contributions for Debate*. Washington, DC: Banco Mundial, 2003b.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil — Bolsa-Família Project*. Washington, DC: Banco Mundial, 2004a. Project Appraisal Document.
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business*. Washington, DC: Banco Mundial, 2004b.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: Selected Issues in Social Protection*, Relatório do Banco Mundial 20054-BR. Washington, DC: Banco Mundial, 2000a.
- BANCO MUNDIAL. *Attacking Brazil's Poverty: A Framework for Sustainable Poverty Reduction— With a Focus on Urban Areas*, Relatório do Banco Mundial 20475-BR. Washington, DC: Banco Mundial, 2000b.
- BANCO MUNDIAL. *The Quality of Public Expenditure in Brazil*. Washington, DC: 2003a. Relatório.
- BANCO MUNDIAL. *Proceedings of Workshop on Conditional Cash Transfer Programs: Operational Experiences*. Puebla, México, 29 de abril a 1 de maio 2002.
- BARROS, R.P.; MENDONÇA, R.; SANTOS, D. *Incidência e Natureza da Pobreza entre Idosos no Brasil*. Brasília: IPEA, 1999. Documento de trabalho, n. 686.
- BARROS, R.P.; CORSEUIL, C.H.; FOGUEL, M. *Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Documento não publicado.
- BOURGUIGNON, F. The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Países and Time Periods. In: EICHLER; TURNOVSKY (ed.). *Growth and Inequality*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.
- BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, H.G.; MENÉNDEZ, M. *Desigualdade de Resultados e Desigualdade de Oportunidades no Brasil*. Washington, DC: Banco Mundial, 2003. Documento de trabalho, n. 3174.

## Bibliografia

- CAMARGO, J. P.; NERI, M.; REIS, M. *Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações*. Brasília: IPEA, 2000. Documento de trabalho, n. 743.
- CARVALHO, V.P. *Amazônia Cidadã: A Previdência Social na Região Norte do Brasil, Informe de Previdência Social*. Brasília: Ministério de Previdência Social, v. 13, 2001.
- CHAHAD, J. P.; CACCIAMALI, M.C. Introdução. In: CHAHAD, J. P.; CACCIAMALI, M.C. (ed.). *Mercado de Trabalho no Brasil, Novas Práticas Trabalhistas, Negociações Coletivas e Direitos Fundamentais no Trabalho*. São Paulo: Editora LTR, 2003.
- DE BEER, P.T.; VROOMAN, J.C.; SCHUT, J.M.W. *Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism? Luxembourg Income Study*. Luxemburgo: Centre for the Study of Population; Poverty and Public Policy, 2001. Documento de trabalho, n. 276.
- DE MELLO, L.R. Social Spending in Brazil: Education and Health Care. In: *BRASIL: Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington, DC: FMI, 2000a.
- DE MELLO, L.R. Social Spending in Brazil: Recent Trends in Social Assistance. In: *BRASIL: Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington, DC: FMI, 2000.
- CEPAL. *Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2003.
- FLUG, K.; SPILIMBERGO, A.; WACHTENHEIM, E. Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter? *Journal of Development Economics*, [S.l.], 1998, v. 55, n. 2, p. 465-81.
- GONZAGA, G. Labour Turnover and Labour Legislation in Brazil. *Economía*, [S.l.], v. 4, N. 1, p. 165-222, 2003.
- GILL, I.S.; PACKARD, T.; YERMO, J. (ed.). Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America. Disponível em: <[www.worldbank.org/lacpensõesconf](http://www.worldbank.org/lacpensõesconf)> . Acesso em: 2004.
- IMMERVOLL, H. et alii. Simulating Brasil's Tax-Benefit System Using BRAHMS, the Brazilian Household Micro-Simulation Model. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC), 31., 2003, Porto Seguro. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia (ANPEC)*. Porto Seguro: [s.n.], 2003.
- LARKIN, C. The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1999-2000. *Economic Trends*, Londres: Office for National Statistics, n. 569, 2001.
- LEMONS, S. *The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brazil*. Bonn: Institute for the Study of Labour, 2004. IZA, Documento para Discussão, n. 1089.
- MARTINS, R.B. *Desigualdades Raciais e Políticas de Inclusão Social: Um Sumário da Experiência Brasileira*. Santiago: CEPAL, 2004. (Série Políticas Sociais, n. 82).
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Sobre a Fixação do Valor Mínimo Nacional por Aluno/ano. Brasília, 2003. Relatório.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. "Gasto Social do Governo Central, 2001 e 2002. Brasília, 2003.
- MORLEY, S. *Reducing Poverty in Brazil: Lessons Learned and Challenges for the Future*. Boston, MA: Boston Institute for Developing Economics, 2003.

- OCDE. *Economic Survey of Brazil*. Paris: OCDE, 2001.
- OCDE. *Economic Survey of Chile*. Paris: OCDE, 2003c.
- OCDE. *Economic Survey of Mexico*. Paris: OCDE, 2003b.
- OCDE. *Employment Outlook*. Paris: OCDE, 2004b.
- OCDE. *Employment Outlook*. Paris: OCDE, 1999.
- OCDE. *Literacy Skills for the World of Tomorrow - Further results of PISA 2000*. Paris: OCDE, 2003a.
- OCDE. *Preliminary version of OCDE social expenditure database*. Paris: OCDE, 2004a.
- OR, Z. Determinants of Health Outcomes in Industrialised Countries: A Pooled, Cross-Country, Time-Series Analysis. *OCDE Economic Studies*, [S.l.], n. 30, 2000.
- PAIVA, L.H. Revendo o Crescimento da Informalidade e de Sua Dimensão Previdenciária à Luz dos Dados da PNAD. *Mercado de Trabalho*, [S.l.] , n. 23, maio 2004.
- RAMOS, C.A. Impacto Distributivo dos Gastos Sociais no Mercado de Trabalho. In: *GASTO Social: O IPEA Debate*. Brasília: IPEA, 1999.
- RAWLINGS, L.B.; RUBIO, G.M. *Evaluation the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons of Latin América*. Washington, DC: Banco Mundial, 2003. Documento de trabalho de pesquisa em políticas, n. 3119.
- REIS, J.G.; ROCHA, R. *Social Policy in Brazil: Recent Trends and Selected Items of the Policy Agenda*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2004.
- SCHWARZER, H.; QUERINO, A.C. *Benefícios Sociais e Pobreza: Programas Não-contributivos da Seguridade Social Brasileira*. Brasília: IPEA, 2002. Documento para Discussão, n. 929.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Considerações sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2001. Documento para Discussão, n. 14.
- SOARES, M.C. *A Mensuração do Impacto Distributivo do Gasto Social: Um Estudo para a Região Metropolitana de São Paulo*. Brasília: IPEA, 1999. Documento para Discussão, n. 643.

Estudos Econômicos da OCDE Brasil 2005

ISBN: 85-22505-05-5

O título original deste livro é: OECD Economic Surveys: Brazil  
ISBN 9264007474 © 2005, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.

Esta publicação em português está de acordo com a OCDE. E não é uma tradução oficial da OCDE.

[www.oecd.org/publishing/translations](http://www.oecd.org/publishing/translations) - Translated versions of OECD publications

[www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org) - OECD online bookshop

[www.sourceoecd.org](http://www.sourceoecd.org) - OECD e-library

[www.oecd.org/oecdirect](http://www.oecd.org/oecdirect) - OECD title alerting service