



Propostas da Indústria para as Eleições 2014

Mapa Estratégico
DA INDÚSTRIA 2013-2022
UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

 PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
Eleições 2014

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Robson Braga de Andrade

1º VICE-PRESIDENTE

Paulo Antonio Skaf (licenciado)

2º VICE-PRESIDENTE

Antônio Carlos da Silva

3º VICE-PRESIDENTE

Flavio José Cavalcanti de Azevedo (licenciado)

VICE-PRESIDENTES

Paulo Gilberto Fernandes Tigre

Alcantaro Corrêa

José de Freitas Mascarenhas

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Rodrigo Costa da Rocha Loures

Roberto Proença de Macêdo

Jorge Wicks Côrte Real (licenciado)

José Conrado Azevedo Santos

Mauro Mendes Ferreira (licenciado)

Lucas Izoton Vieira

Eduardo Prado de Oliveira

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

1º DIRETOR FINANCEIRO

Francisco de Assis Benevides Gadelha

2º DIRETOR FINANCEIRO

João Francisco Salomão

3º DIRETOR FINANCEIRO

Sérgio Marcolino Longen

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Paulo Afonso Ferreira

2º DIRETOR SECRETÁRIO

José Carlos Lyra de Andrade

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Antonio Rocha da Silva

DIRETORES

Olavo Machado Júnior

Denis Roberto Baú

Edílson Baldez das Neves

Jorge Parente Frota Júnior

Joaquim Gomes da Costa Filho

Eduardo Machado Silva

Telma Lucia de Azevedo Gurgel

Rivaldo Fernandes Neves

Glauco José Côrte

Carlos Mariani Bittencourt

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Amaro Sales de Araújo

Sergio Rogerio de Castro (licenciado)

Julio Augusto Miranda Filho

CONSELHO FISCAL

TITULARES

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Carlos Salustiano de Sousa Coelho

SUPLENTES

Célio Batista Alves

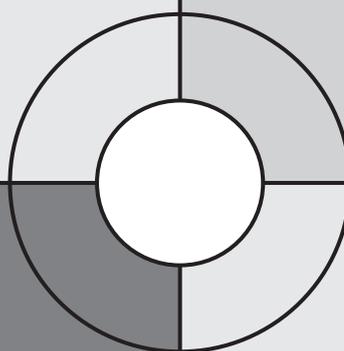
Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



Propostas da Indústria para as Eleições 2014

Mapa Estratégico
DA INDÚSTRIA 2013-2022
UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

BRASÍLIA, 2014



PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
Eleições 2014

© 2014. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE

FICHA CATALOGRÁFICA

C748p

Confederação Nacional da Indústria.

Propostas da indústria para as eleições 2014. – Brasília :

CNI, 2014.

266 p. : il.

1. Propostas da Indústria. 2. Eleições 2014. 3. Crescimento do Brasil. 4. Crescimento da Produtividade. I. Título.

CDU: 342.8

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.cni.org.br>

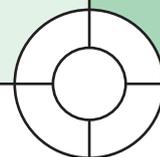
Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

Esse documento apresenta os sumários executivos das
42 Propostas da Indústria para as Eleições 2014.



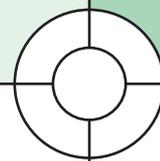


SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 GOVERNANÇA PARA A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA	27
2 ESTRATÉGIA TRIBUTÁRIA: CAMINHOS PARA AVANÇAR A REFORMA	33
3 CUMULATIVIDADE: ELIMINAR PARA AUMENTAR A COMPETITIVIDADE E SIMPLIFICAR	39
4 O CUSTO TRIBUTÁRIO DO INVESTIMENTO: AS DESVANTAGENS DO BRASIL E AS AÇÕES PARA MUDAR	45
5 DESBUROCRATIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA: PROPOSTAS PARA SIMPLIFICAÇÃO	51
6 CUSTO DO TRABALHO E PRODUTIVIDADE: COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS E RECOMENDAÇÕES	57
7 MODERNIZAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO TRABALHISTA: PROPOSTAS PARA AVANÇAR	61
8 TERCEIRIZAÇÃO: O IMPERATIVO DAS MUDANÇAS	69

9	NEGOCIAÇÕES COLETIVAS: VALORIZAR PARA MODERNIZAR	71
10	INFRAESTRUTURA: O CUSTO DO ATRASO E AS REFORMAS NECESSÁRIAS	75
11	EIXOS LOGÍSTICOS: OS PROJETOS PRIORITÁRIOS DA INDÚSTRIA	81
12	CONCESSÕES EM TRANSPORTES DE PETRÓLEO E GÁS: AVANÇOS E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTOS	85
13	PORTOS: O QUE FOI FEITO, O QUE FALTA FAZER	97
14	AMBIENTE ENERGÉTICO GLOBAL: AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL	101
15	SETOR ELÉTRICO: UMA AGENDA PARA GARANTIR O SUPRIMENTO E REDUZIR O CUSTO DE ENERGIA	109
16	GÁS NATURAL: UMA ALTERNATIVA PARA UMA INDÚSTRIA MAIS COMPETITIVA ..	117
17	SANEAMENTO: OPORTUNIDADES E AÇÕES PARA A UNIVERSALIZAÇÃO	121
18	AGÊNCIAS REGULADORAS: INICIATIVAS PARA APERFEIÇOAR E FORTALECER ..	127
19	EDUCAÇÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO: A ROTA PARA A PRODUTIVIDADE	133
20	RECURSOS HUMANOS PARA INOVAÇÃO: ENGENHEIROS E TECNÓLOGOS	139
21	REGRAS FISCAIS: APERFEIÇOAMENTOS PARA CONSOLIDAR O EQUILÍBRIO FISCAL	145
22	PREVIDÊNCIA SOCIAL: MUDAR PARA GARANTIR A SUSTENTABILIDADE	149
23	SEGURANÇA JURÍDICA: CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO	153
24	LICENCIAMENTO AMBIENTAL: PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO	157
25	QUALIDADE REGULATÓRIA: COMO O BRASIL PODE FAZER MELHOR	165
26	RELAÇÃO ENTRE O FISCO E OS CONTRIBUINTES: PROPOSTAS PARA REDUZIR A COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA	171
27	MODERNIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO: AS LIÇÕES INTERNACIONAIS PARA O BRASIL	177
28	COMÉRCIO EXTERIOR: PROPOSTAS DE REFORMAS INSTITUCIONAIS	181

29	DESBUROCRATIZAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR: PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO	185
30	ACORDOS COMERCIAIS: UMA AGENDA PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA	187
31	AGENDAS BILATERAIS DE COMÉRCIO E INVESTIMENTOS: CHINA, ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA	191
32	INVESTIMENTOS BRASILEIROS NO EXTERIOR: A IMPORTÂNCIA E AS AÇÕES PARA A REMOÇÃO DE OBSTÁCULOS	195
33	SERVIÇOS E INDÚSTRIA: O ELO PERDIDO DA COMPETITIVIDADE	201
34	AGENDA SETORIAL PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL	207
35	BIOECONOMIA: OPORTUNIDADES, OBSTÁCULOS E AGENDA	213
36	INOVAÇÃO: AS PRIORIDADES PARA MODERNIZAÇÃO DO MARCO LEGAL	221
37	CENTROS DE P&D NO BRASIL: UMA AGENDA PARA ATRAIR INVESTIMENTOS ..	227
38	FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO: A NECESSIDADE DE MUDANÇAS	233
39	PROPRIEDADE INTELECTUAL: AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA E A NOVA AGENDA	237
40	MERCADO DE TÍTULOS PRIVADOS: UMA FONTE PARA O FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS	247
41	SIMPLES NACIONAL: MUDANÇAS PARA PERMITIR O CRESCIMENTO	253
42	DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AGENDA E PRIORIDADES	257



INTRODUÇÃO

O Brasil tem oportunidades e desafios. É um país com indústria diversificada, ampla base de instituições científicas e tecnológicas, abundância de recursos naturais, elevada biodiversidade e grande potencial energético, do pré-sal a fontes renováveis. O mercado interno é um dos maiores do mundo e continua em expansão. Mas há desafios que precisam ser enfrentados para o país capturar, de forma plena, essas oportunidades.

Os países evoluem pelo aperfeiçoamento contínuo de suas instituições. O Congresso Nacional, o Executivo, o Judiciário e a sociedade precisam criar condições para o país transformar-se. A convivência com custos sistêmicos torna o Brasil um dos países mais caros do mundo e reduz o potencial de crescimento. O ambiente institucional em que os empreendedores operam é marcado por complexidade e insegurança. Nenhum dos poderes tem capacidade de, isoladamente, realizar as transformações necessárias. Mudar essa realidade é tarefa de todos.

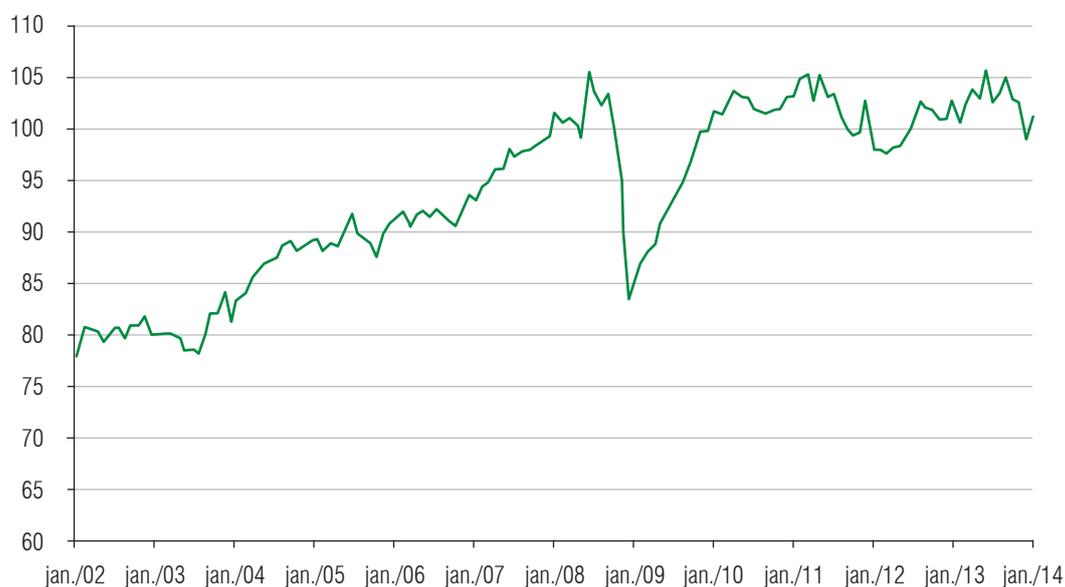
A indústria tem papel relevante na agenda de crescimento do Brasil. Ela é fonte de soluções para os desafios de criação de empregos de qualidade, do aumento da produtividade, da inovação e da geração de divisas. O crescimento do PIB depende do desenvolvimento da indústria. Desde 1970, o PIB brasileiro só cresceu acima de 4% ao ano em 22 ocasiões. A indústria foi o motor, apresentou a maior taxa entre os setores de atividades em 13 desses 22 anos.

Os países estão revalorizando a indústria. Em todo o mundo, há uma revalorização do papel da indústria. Dos Estados Unidos à União Europeia, há um crescente reconhecimento de que as métricas de medição da participação da indústria no PIB não são suficientes para capturar os efeitos da indústria sobre a inovação, formação de redes de atividades e a relação da sua influência sobre a dinâmica do setor serviços. A existência de um ecossistema industrial, formado por redes de empresas, centros de conhecimento e prestação de serviços tecnológicos e universidades é considerada crítica para a evolução da produtividade e da inovação. Uma indústria forte é fundamental para o crescimento.

É preciso olhar os desafios de 2015-2018 com as lentes ajustadas para os processos de transformação das economias brasileira e internacional e, em especial, das mudanças tecnológicas e dos sistemas de integração das cadeias globais de valor. O Brasil tem de desenvolver estratégia ativa de integração à economia global. O nosso mercado é grande, mas não suficiente. O Mercosul é importante, mas não é capaz de fornecer todo o ambiente de comércio, investimentos e tecnologias necessário à indústria brasileira. Para enfrentar o desafio da economia global, a modernização institucional e a redução do Custo Brasil não podem se dar por pequenas melhorias. Os resultados precisam ser substantivos.

A indústria é imprescindível para o Brasil crescer mais e melhor. A indústria brasileira mostra-se praticamente estagnada desde 2010. Com a redução da competitividade, a indústria brasileira perde fatias do mercado doméstico e externo. A participação dos produtos importados no mercado doméstico de manufaturados saltou, em termos reais, de 12%, em 2005, para 22%, em 2013. A quantidade exportada pela indústria continua abaixo da quantidade pré-crise de 2009.

GRAFICO 1 – PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
– DADOS DESSAZONALIZADOS (ÍNDICE, BASE: 2012=100)



Fonte: IBGE.

A retomada do crescimento da indústria brasileira passa pelo aumento da competitividade. Os desafios são aumentar a produtividade e reduzir o Custo Brasil.

O crescimento da produtividade é prioritário. É ele que permite o aumento de salários e lucros concomitantemente com a redução dos preços. Maior competitividade significa mais produção, mais emprego e mais renda. Ao contrário do passado, não se pode esperar que o crescimento da força de trabalho seja o principal determinante do crescimento da economia brasileira.

O crescimento da produtividade permite a sustentabilidade de aumentos de salários.

O aumento dos salários é importante para o bem-estar da população e para o fortalecimento da demanda doméstica. No Brasil, nos últimos 10 anos, a remuneração real do trabalhador industrial cresceu 21%, mas ele tornou-se, em média, apenas 1,8% mais produtivo, limitando o aumento da produção. O resultado é que o custo real por unidade de produção da indústria cresceu 19%, acima do de vários países.

A valorização do real acirrou o problema de falta de produtividade. Há outras variáveis igualmente importantes, mas não é possível subestimar o seu efeito. Apesar da depreciação de 30% nos últimos dois anos, a moeda brasileira ainda acumulava apreciação de 30% entre 2003 e 2013. O resultado é que o custo unitário do trabalho em dólares cresceu 190%, bastante acima do que o observado em nossos principais competidores. Com um aumento dessa magnitude, não surpreende a perda de participação da indústria brasileira, tanto no mercado doméstico como no mercado externo.

O Brasil é um país caro. Outros custos importantes para a indústria também cresceram mais no Brasil do que em países concorrentes. O Brasil se encontra entre os líderes do *ranking* de maiores custos em energia, transporte, burocracia, tributação e taxa de juros, entre outros.

TABELA 1 – DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE

Determinantes da competitividade	Brasil	EUA	México
Valorização da moeda local vs dólar (2004-2014) ^a	20%	-	-11%
Crescimento dos salários (2004-2014) ^a	100%	27%	67%
Crescimento do custo com eletricidade (2004-2014) ^a	90%	30%	55%
Crescimento do preço do gás (2004-2014) ^a	60%	-25%	-37%
Aumento da produtividade do trabalho (2004-2014) ^a	3%	19%	53%
Burocracia (<i>ranking</i> Doing Business 2014) ^b	116^o	4 ^o	53 ^o
Taxa de juros nominal (3 meses) 2014 ^c	10,90	0,23	3,80
Carga tributária (2011) ^d	35,3	24,0	19,7

Fonte: (a) Boston Consulting Group. (b) Doing Business *Ranking* dos países (1-189). Banco Mundial. (c) The Economist, publicado em 31/05/2014. (d) OCDE.

Pontos fundamentais para serem resolvidos até 2018

Em 2018, a indústria espera que os indicadores de competitividade do Brasil demonstrem avanços substantivos. Daqui a quatro anos, queremos afirmar que:

- O sistema tributário está livre das principais ineficiências que o caracterizavam em 2014 (cumulatividade, oneração das exportações e investimentos). Sua complexidade reduziu-se de forma expressiva, tornando-se compatível com os padrões internacionais;
- O sistema de relações de trabalho evoluiu em direção ao reconhecimento da negociação com legislação moderna e flexível e segurança jurídica;
- Os investimentos em infraestrutura cresceram em relação ao PIB por meio de crescente participação do capital privado e de maior alocação de recursos públicos. Os avanços nesta área se transformaram na principal fonte de crescimento da competitividade do país;
- A política fiscal evoluiu de forma a aumentar a taxa de investimento no PIB, trazer a taxa de juros a níveis mais próximos do internacional e concorrer para uma taxa de câmbio mais estável e competitiva; e
- A qualidade da educação mostrou avanços expressivos, retratados nos exames de proficiência dos alunos tanto da Prova Brasil quanto do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), da OCDE.

Os caminhos para a competitividade

O ambiente de negócios precisa de uma melhoria radical. A capacidade de absorção pelas empresas de custos e obrigações acessórias das mais diversas legislações, em especial a tributária e de relações do trabalho, está esgotada. Esse ambiente, além de onerar as empresas, cria incertezas para os investidores.

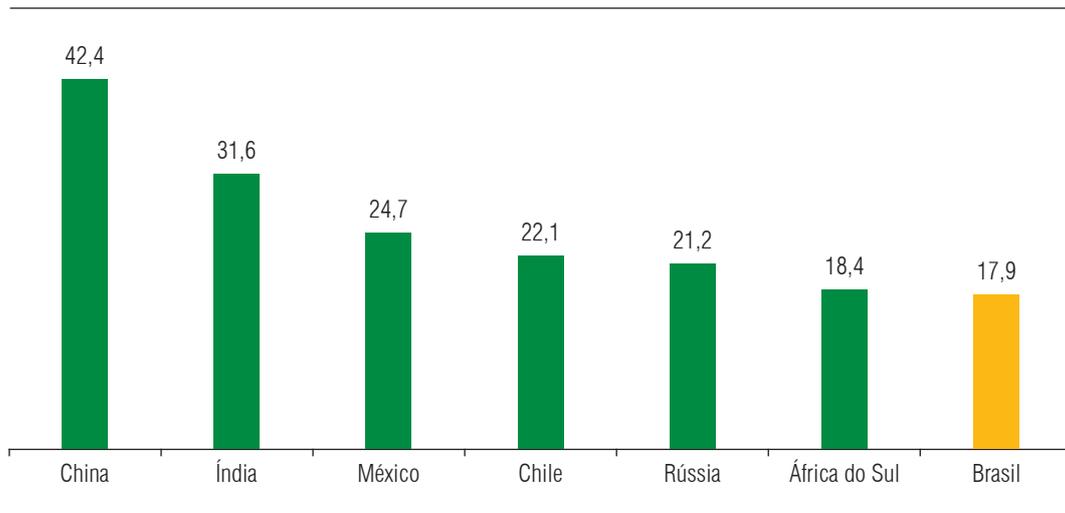
O Brasil tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo e, diferentemente da maioria dos países, ainda tributa investimento e exportação. A eliminação dos impostos cumulativos e a redução da complexidade do sistema tributário são essenciais para a redução dos custos das empresas e da insegurança jurídica.

Uma legislação trabalhista desconectada com o mundo moderno, com excesso de burocracia e insegurança jurídica, é um ônus para as empresas e trabalhadores. As empresas e os trabalhadores sofrem tanto com o excesso de normas quanto com a falta delas. É preciso desburocratizar, mas também criar regras claras e estáveis, sobretudo com relação à terceirização. Em um mundo em que a terceirização é a forma dominante de organização da produção, proibir a terceirização é condenar a indústria brasileira à ineficiência.

O crescimento depende também de ambiente macroeconômico estável e previsível. Inflação reduzida, equilíbrio de longo prazo das contas públicas e credibilidade da política monetária são condições indispensáveis para a ampliação dos horizontes e manutenção da confiança elevada. Esse ambiente é fundamental para que os agentes econômicos internos e externos possam tomar suas decisões estratégicas para aumentar a taxa de investimento da economia.

A baixa poupança penaliza a indústria via câmbio e juros. Faz-se necessário aumentar o volume de recursos para o investimento, de modo a elevar a taxa de investimento (em proporção do PIB). A taxa atual, a menor entre os países emergentes, reflete a baixa taxa de poupança doméstica, especialmente pela ausência de contribuição do setor público. Devem-se impor mecanismos de limitação ao gasto corrente do setor público, de modo a permitir a geração de poupança pública sem recurso ao aumento de tributação.

GRÁFICO 2 – TAXA DE INVESTIMENTO - MÉDIA 2003-2011 (% DO PIB)



Fonte: FMI.

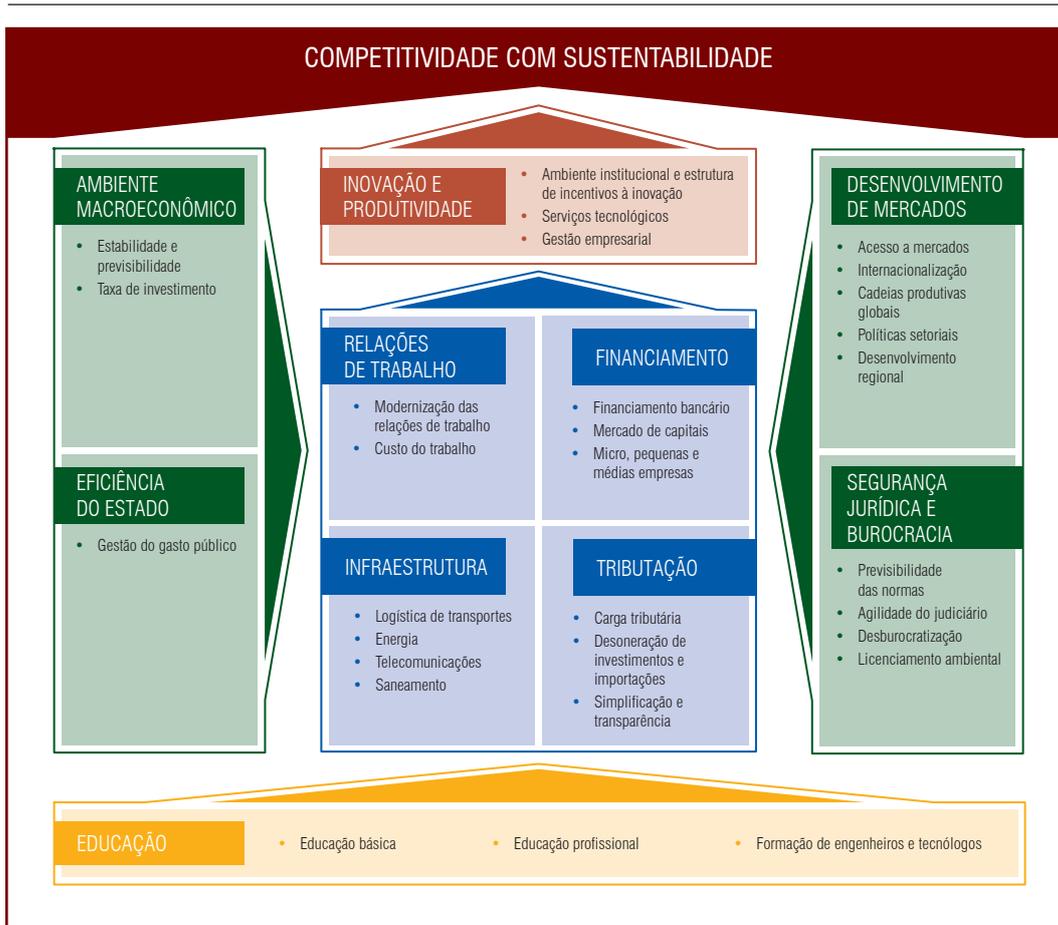
A escassez de trabalhador qualificado dificulta o aumento da eficiência e a melhora da qualidade do produto. Com o forte crescimento de vagas de emprego a partir de 2005, o país se ressentiu da falta de profissionais qualificados. Na indústria, esse problema afeta 65% das empresas e atinge todas as áreas, principalmente o chão de fábrica.

Infraestrutura: exemplo de desafio e oportunidade. A deficiência da infraestrutura de transporte e o alto custo da oferta de energia são duas das principais causas da pouca competitividade da indústria brasileira. O aumento do investimento em infraestrutura produzirá um salto significativo. Nos últimos anos, houve avanços significativos nos marcos regulatórios, porém, o excesso de burocracia e a baixa eficiência da gestão pública têm retardado os investimentos.

É preciso foco, gestão e compromisso para atuar sobre os problemas da competitividade. A questão do Custo Brasil está em pauta desde, pelo menos, 1994. É fundamental que se desenvolva um sistema de governança para gerir a agenda da competitividade, com liderança presidencial, objetivos e metas claramente definidos, compromissos plenamente assumidos e avaliações periódicas, tendo como referência os competidores internacionais, de modo a assegurar a efetiva implementação da agenda.

O Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022 define os fatores-chave para o aumento da competitividade. A agenda apresentada no documento busca criar um ambiente de negócios favorável ao crescimento sustentável do país e estimular o aumento da produtividade da indústria.

QUADRO 1 – MAPA ESTRATÉGICO DA INDÚSTRIA 2013-2022



O Brasil precisa recuperar a defasagem acumulada em relação aos demais países.

Este documento apresenta 42 sumários executivos das propostas da CNI para os eleitores e os candidatos às eleições de 2014. Os estudos e as recomendações foram elaborados com base nas diretrizes desenhadas pelo *Mapa Estratégico da Indústria* e objetivam aumentar a competitividade da indústria. As recomendações aqui apresentadas são essenciais para o desenvolvimento do Brasil.

42 propostas para o aumento da competitividade

A indústria oferece agendas com propostas de reformas amplas e pontuais nos dez fatores-chave da competitividade:

TRIBUTAÇÃO

Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma. Apresenta os caminhos para a realização de uma reforma do sistema tributário brasileiro, com definição dos pontos prioritários de mudanças para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros.

Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar. Avalia os tributos sobre consumo e circulação de bens e serviços e apresenta recomendações para o redesenho desse tipo de tributação, de forma a respeitar o princípio da não cumulatividade do sistema tributário.

Custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar. Mensura o custo da tributação sobre o investimento, compara com outros países e apresenta propostas para sua eliminação.

Simples Nacional: mudanças para permitir o crescimento. Apresenta as distorções que dificultam o crescimento das micro e pequenas empresas em função do salto tributário e propõe medidas de correção.

Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação. Identifica medidas de impacto sobre a operação das empresas, de fácil implementação e que não dependem de negociações complexas no Congresso Nacional.

RELAÇÕES DO TRABALHO

Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações.

Identifica, por meio de comparações internacionais, a importância do custo do trabalho para a competitividade e discute como o marco legal brasileiro contribui para o aumento desse custo, seja diretamente, seja por meio do desestímulo ao crescimento da produtividade do trabalho.

Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para avançar. Apresenta soluções viáveis de serem implementadas que concorrem positivamente para a competitividade das empresas brasileiras.

Terceirização: o imperativo das mudanças. Mostra como as transformações de produção e organizacionais nas empresas geraram a busca pela especialização e como esse fenômeno mudou as relações internacionais por meio das cadeias globais de valor. O documento defende uma proposta de lei que regulamente a terceirização e elimine os atuais problemas de insegurança jurídica.

Negociações coletivas: valorizar para modernizar. Revela que a maior parte das soluções para as relações do trabalho passa pela valorização e efetivo reconhecimento da negociação coletiva, um instrumento que permite a realização de ajustes para as diferentes realidades produtivas e trabalhistas e acolhe os interesses de trabalhadores e empresas.

AMBIENTE MACROECONÔMICO

Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal. Avalia as regras fiscais vigentes com base nas melhores práticas internacionais e propõe melhorias ao sistema brasileiro.

Previdência Social: mudar para garantir a sustentabilidade. Mostra a importância de uma reforma da Previdência para a gestão fiscal do país e aponta para os caminhos dessa reforma.

EDUCAÇÃO

Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade. Mostra a conexão da educação com a produtividade e o que precisa ser feito para o Brasil dispor de uma melhor educação.

Recursos humanos para a inovação: engenheiros e tecnólogos. Apresenta propostas de reestruturação dos cursos de engenharia como instrumento para a formação de profissionais mais adaptados aos desafios da produtividade e da inovação.

INFRAESTRUTURA

Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias. Examina as razões dos atrasos de seis obras de infraestrutura no Brasil e aponta reformas que podem produzir maior eficiência na gestão de grandes obras de infraestrutura.

Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria. Sintetiza estudos da CNI que identificam e selecionam os sistemas logísticos de menor custo, voltados para o mercado interno e externo. Esses projetos podem constituir carteira para a melhoria da infraestrutura brasileira, com vistas a integrar física e economicamente as regiões do Brasil e possibilitar um melhor planejamento da infraestrutura logística brasileira.

Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos. Avalia os diversos processos de concessão nas áreas de transporte e de petróleo e gás. Revela os avanços e onde é preciso mudar.

Portos: o que foi feito, o que falta fazer. Mostra o balanço das mudanças no marco regulatório, destaca os avanços e sugere novos pontos para aperfeiçoamento.

Ambiente energético global: as implicações para o Brasil. Apresenta recomendações para a diversificação da matriz energética, tendo como referência transformações recentes, derivadas de tendências tecnológicas e regulatórias, na oferta mundial de energia.

Setor elétrico: uma agenda para garantir o suprimento e reduzir o custo de energia. Traz a evolução recente do setor, identifica os problemas e apresenta recomendações para o Brasil ter mais segurança de suprimento, a preços competitivos.

Gás natural: uma alternativa para uma indústria mais competitiva. Mostra os impactos da exploração do *shale gas* no mundo e os seus efeitos sobre a competitividade da indústria. Apresenta a agenda de mudanças regulatórias necessárias para o Brasil enfrentar esse novo ambiente e desenvolver uma fonte de suprimento essencial para a indústria.

Saneamento: oportunidades e ações para a universalização. Revela o esforço necessário para se atingir a universalização desses serviços e as oportunidades para a indústria fornecedora de equipamentos e bens.

SEGURANÇA JURÍDICA E BUROCRACIA

Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento. Identifica as fontes de insegurança e apresenta recomendações para a redução da insegurança jurídica no Brasil.

Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento. Exibe os problemas tanto no nível federal quanto estadual e apresenta um conjunto de propostas para enfrentar a questão, uma das principais razões dos atrasos de investimentos de grande porte no Brasil.

Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor. Explora os melhores padrões internacionais de regulação e aponta para a necessidade de o Brasil desenvolver reformas capazes de melhorar a qualidade da regulação, de modo a oferecer mais orientação e segurança às empresas.

Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária. Com base na experiência internacional, mostra que o Brasil pode avançar muito na relação fisco-contribuinte, por meio do aperfeiçoamento do processo de construção de normas e de consultas com o contribuinte.

Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil. Busca identificar as melhores práticas de fiscalização no mundo e propor melhorias no Brasil.

Redução da burocracia. É apresentada em três conjuntos de propostas nas áreas de **pagamento de tributos, comércio exterior e relações de trabalho**. São identificados os problemas do excesso de burocracia e apresentadas soluções por meio de propostas de novas redações das instruções normativas relevantes.

EFICIÊNCIA DO ESTADO

Governança para a competitividade da indústria brasileira. Mostra que a capacidade de o Estado gerir agendas horizontais, dispersas em vários ministérios e agências, é fundamental para a geração de resultados.

Agências reguladoras: iniciativas para aperfeiçoar e fortalecer. Mostra a importância de agências independentes, transparentes e estáveis para produzir a segurança necessária à atração de investimentos privados para a infraestrutura.

DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS

Comércio exterior: propostas de reformas institucionais. Identifica os problemas de coordenação institucional na formulação estratégica e de execução operacional, a necessidade de reforçar áreas e instituições e aponta para soluções inovadoras, como a criação do adido da indústria em países relevantes para a expansão de exportações de manufaturados.

Desburocratização de comércio exterior: propostas para aperfeiçoamento. Apresenta a consolidação da legislação brasileira de comércio exterior e um conjunto de iniciativas para desburocratizar e reduzir as fontes de insegurança jurídica.

Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira. Apresenta as prioridades da indústria para acordos comerciais e identifica os temas-chave para negociação.

Agendas bilaterais de comércio e investimentos: China, Estados Unidos e União Europeia. Aponta estratégias e ações para desenvolver os mercados da China, EUA e União Europeia para produtos brasileiros.

Investimentos brasileiros no exterior: a importância e as ações para a remoção de obstáculos. Identifica os problemas e as ações que precisam ser desenvolvidas para estimular a internacionalização das empresas brasileiras e reduzir as desvantagens competitivas.

Serviços e indústria: o elo perdido da competitividade. Aponta para a crescente importância dos serviços para a competitividade da indústria e como a sua tributação reduz a capacidade de crescimento das empresas industriais de alto valor agregado.

Agenda setorial para a política industrial. Revela a urgência de superar os problemas de competitividade e aponta para o que pode facilitar a transformação estrutural da indústria em direção à diversificação e desenvolvimento tecnológico.

Bioeconomia: oportunidades, obstáculos e agenda. Identifica as enormes oportunidades que se apresentam para o Brasil desenvolver novas indústrias nas áreas de alimentos, energia, cosméticos, química verde e farmacêutica. Mostra os obstáculos e o que precisa ser feito.

Desenvolvimento regional: agenda e prioridades. Mostra ações com vistas à redução das desigualdades regionais e fortalecimento do mercado doméstico.

INOVAÇÃO E PRODUTIVIDADE

Inovação: as prioridades para modernização do marco legal. Destaca os avanços nos instrumentos de apoio à inovação, os problemas que persistem e o que precisa ser feito.

Centros de P&D no Brasil: uma agenda para atrair investimentos. Aponta para a importância de o Brasil desenvolver um trabalho sistemático de atração de centros de P&D e para a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação entre ministérios e agências em torno da agenda de inovação.

Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças. Faz avaliação dos atuais instrumentos e sugere a necessidade de se repensar esses mecanismos à luz das novas demandas e transformações da indústria.

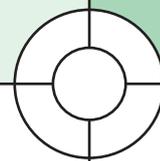
Propriedade intelectual: as mudanças na indústria e a nova agenda. Mostra as mudanças no ambiente da indústria e da inovação que demandam nova visão sobre o papel da propriedade intelectual como instrumento de indução à inovação no Brasil.

FINANCIAMENTO

Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças. Como citado acima, apresenta propostas de aperfeiçoamento dos instrumentos atuais.

Mercado de títulos privados: uma fonte para o financiamento das empresas. Defende que o mercado de debêntures pode ser instrumento auxiliar ao financiamento das empresas. Muito pode ser feito e a agenda não depende de modificação expressiva da legislação.

A seguir, são apresentados os sumários executivos de todas as 42 propostas. Os interessados em se aprofundar nos temas podem acessar as versões completas dos estudos/propostas por meio do *link* disponibilizado no início de cada sumário executivo. Várias propostas incluem os respectivos atos normativos e/ou proposições legislativas.



1 GOVERNANÇA PARA A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA¹

Sumário executivo

O desafio central é avançar na agenda da competitividade. A questão essencial da competitividade da economia brasileira não é de diagnóstico, mas de governança.

Fazer a agenda da competitividade acontecer não é fácil. Envolve vários e diferentes atores, com interesses nem sempre convergentes. A maior parte das ações dessa agenda inclui mais de um ministério ou agência de governo, alcança outros poderes e envolve a iniciativa privada. Essas dificuldades são amplificadas pela estrutura decisória setorializada e fragmentada do setor público brasileiro.

Os instrumentos tradicionais de política não dão conta de tamanho desafio, nem são capazes de superar os atuais entraves à competitividade em tempo razoável. Reformas que aprimorem a estrutura organizacional do governo, por mais desejáveis que estas possam ser, não superam os desafios que dificultam fazer avançar esta agenda.

¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Governança para a competitividade da indústria brasileira*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.1). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/governancacompetitividade

Um aumento significativo e mais rápido da competitividade demanda uma nova governança capaz de estabelecer novos padrões de articulação e cooperação entre atores governamentais, empresariais e políticos, regular e coordenar essas interações com vistas a superar os gargalos de competitividade do país.

Não há modelo único de governança desta agenda. Cada situação exige um modelo adequado ao seu contexto e à cultura governamental vigente. Assim, neste momento, o que se propõe é um **conjunto de diretrizes para a governança da agenda da competitividade.**

PRINCIPAIS ENTRAVES PARA FAZER AVANÇAR A AGENDA DA COMPETITIVIDADE

Nenhum governo será capaz de fazer avançar a competitividade do país se não atuar decisivamente na governança da agenda. Os principais entraves relacionados à governança com impacto direto no avanço da agenda da competitividade estão descritos a seguir:

- **Dificuldade do governo de definir e seguir prioridades.** Não há clara explicitação dos resultados esperados para o país no campo da competitividade. Em geral, as políticas abarcam um número grande de medidas e as prioridades variam muito em função da conjuntura.
- **Fragmentação da agenda.** A agenda da competitividade, dada a sua natureza, envolve diversos agentes governamentais, com as ações se fragmentando entre eles. A estrutura administrativa do Estado, organizada setorialmente, em geral, prioriza as agendas setoriais, lideradas pelo ministro da área. É, assim, avessa à coordenação.
- **Ausência de mecanismos efetivos e ágeis de coordenação.** Na falta destes, cada órgão acaba limitando sua ação às políticas e instrumentos sob seu controle e capacidade de decisão, o que induz à formatação de iniciativas e programas setorializados e não integrados. Isso reforça a fragmentação das agendas.
- **Falta de clareza.** Os objetivos, os resultados e os beneficiários das ações, em geral, não são claros. As metas, quando existentes, são pouco críveis ou subestimadas. É difícil identificar se o conjunto de esforços é coerente e suficiente para superar os gargalos ao qual se propõe.

- **Capacidade técnica insuficiente.** Formular bons projetos e consistentes com os desafios da agenda da competitividade requer elevada capacidade técnica e organizacional. Não é suficiente definir metas, é fundamental detalhar a estratégia para atingi-las, alocar os recursos necessários, articular as partes interessadas e estabelecer as responsabilidades; sem isso, os projetos acabam por não alcançar seus objetivos.
- **Foco no procedimento burocrático ao invés do resultado.** A administração e os controles públicos são fortemente voltados para os meios e procedimentos. Não há incentivos adequados ao alcance dos resultados finalísticos e à inovação necessária para superar restrições e acelerar ações.
- **Ausência de monitoramento dos resultados.** A falta de monitoramento e avaliação dos resultados não permite a identificação de restrições e a realização de ajustes e correções de rumo, bem como readaptações a novas circunstâncias.
- **Relação frágil entre os setores público e privado.** Dada sua natureza e complexidade, a agenda da competitividade só poderá ser enfrentada com êxito se houver estreita articulação público-privada, transparência, circulação de informações e, sobretudo, confiança entre empresários e governo.

PRINCÍPIOS PARA O FUNCIONAMENTO DA GOVERNANÇA

Três princípios devem reger o funcionamento da instância de governança da competitividade:

- 1 **Transparência e accountability:** as decisões tomadas e os critérios que as fundamentam deverão ser de conhecimento público com efetiva responsabilização pelos resultados. O processo de prestação de contas às partes interessadas deverá ser permanente;
- 2 **Publicidade:** as decisões devem ser amplamente divulgadas junto à sociedade, particularmente, aos atores diretamente interessados; e
- 3 **Mensuração:** ter presente a importância de examinar e avaliar as decisões e ações com base nos custos e benefícios decorrentes.

MOBILIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO DA AGENDA DA COMPETITIVIDADE

O desafio último da governança é tornar a busca por competitividade uma bandeira da sociedade e uma atribuição perene do Estado, quaisquer que sejam os partidos políticos envolvidos.

A implantação de uma agenda da competitividade pode trazer consigo resistências. Por isso, a governança deve se preocupar em ter uma estratégia de comunicação que possibilite dialogar com a população.

A comunicação deverá ressaltar que a busca da competitividade não se confunde com agendas protecionistas e corporativas. Evidenciar que a competitividade significa também maior cooperação e inovação. Demonstrar que maior competitividade permite ganhos de bem-estar da população, com acesso a produtos e serviços de maior qualidade, com menor preço.

Recomendações

Estruturar e implantar um modelo de governança da agenda da competitividade capaz de negociar com as partes interessadas, regular e coordenar as ações e políticas essenciais à agenda da competitividade do país. Ressalte-se que nova governança não significa substituir qualquer instância pública ou privada, mas aprimorar e complementar o arcabouço existente para possibilitar o enfrentamento de questões cruciais para a competitividade.

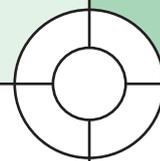
A formalização de uma instância de governança específica é ponto central deste modelo. Seu *locus* institucional deve ser definido em função do estilo de governar do presidente e do modelo organizacional de gestão adotado.

A governança da agenda da competitividade deve levar em conta as seguintes **diretrizes para a sua implementação**:

- 1 Ser prioridade presidencial**, anunciada para dentro e fora do governo e traduzida em objetivos, metas e modelo de governança e de gestão que permita alcançá-los.

- 2 Ter liderança executiva reconhecida.** Nomeada pelo presidente da República, a liderança executiva deve ser reconhecida pela competência técnica e política, não apenas sobre o tema da competitividade, mas também sobre o funcionamento da máquina administrativa.
- 3 Ter estrutura enxuta,** com membros dos setores público e privado, permanentes e circunstanciais, apoiados por um pequeno número de técnicos, requisitados para trabalhar em tempo integral. Não se pode cair na armadilha de inflar o grupo com participações não essenciais.
- 4 Ter caráter decisório em termos políticos e administrativos.** Dotada de capacidade de orientar e influenciar os rumos das políticas e acelerar as iniciativas.
- 5 Ter capacidade de ação.** A instância de governança deve contar com instrumentos que lhe permita atuar de modo célere e intensivo nos temas fundamentais que agem sobre a competitividade e exigem elevado nível de coordenação de agentes públicos e privados. Nesses temas, é fundamental a mobilização dos melhores recursos técnicos disponíveis tanto no setor público como no privado.
- 6 Definir foco e prioridades para ação.** A governança da agenda da competitividade não se ocupa de toda a agenda, mas dos seus elementos estruturantes. Concentra-se nos desafios alinhados com os objetivos definidos pelo presidente. Atua nos programas e projetos com maior capacidade de contribuição para os resultados estabelecidos.
- 7 Incentivar a inovação organizacional.** Para superar restrições e acelerar resultados, é preciso inovar nos processos e nas iniciativas institucionais. Não se pode ficar refém de modelos e procedimentos rígidos. Este é um desafio difícil de ser enfrentado apenas por meio da melhoria ou da manutenção das ações em curso.
- 8 Priorizar objetivos passíveis de serem mensurados em prazos relativamente curtos.** Começar por ações que produzam resultados imediatos e de forte impacto, com amplo espectro de beneficiados e passíveis de apresentar resultados no curto prazo. Em geral, medidas de caráter mais horizontal, que demandem menor articulação dentro e fora do governo para a sua implementação.

- 9 Adotar sistemática de trabalho clara e objetiva.** Deve-se definir a missão e as atribuições de cada parte integrante da governança. Um plano de trabalho, com metas, responsabilidades e prazos definidos, e sistema de cobrança e consequências ampliam as chances de efetividade da ação e contribui para a credibilidade e reconhecimento da iniciativa junto a representantes do governo, empresários e opinião pública.
- 10 Monitorar as ações e avaliar resultados.** Monitorar as ações que impactam de forma significativa as metas e os resultados desejados. Avaliar resultados visando permitir readequações de ações, quando necessário.
- 11 Garantir a participação dos empresários.** Desde o início, o setor privado deve ser envolvido de diversas formas. Ele deve ser auscultado, mobilizado, incitado a formular propostas e a formar parcerias na busca de soluções que sejam mais consistentes e duráveis.



2 ESTRATÉGIA TRIBUTÁRIA: CAMINHOS PARA AVANÇAR A REFORMA²

Sumário executivo

O sistema tributário brasileiro é um fator de restrição ao desenvolvimento econômico. As ineficiências desse regime estão entre as principais fontes que limitam a capacidade de o país e a indústria crescerem de forma acelerada. Por sua elevada complexidade e falta de racionalidade, que se refletem na elevada carga tributária, nos numerosos regimes especiais de tributação e nos custos acessórios de conformidade, a tributação atual compromete nossa competitividade e impõe limites à expansão das empresas.

É necessário ter uma estratégia para avançar no sentido de solucionar os problemas. Tratar o sistema tributário apenas adequando-o de acordo com os problemas significa perpetuar as disfunções que limitam o crescimento. É um sistema crescentemente dominado por interesses diversos e soluções pontuais que agravam os problemas e tornam mais complexas as soluções.

² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.2). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/estrategia tributaria

Os entraves causados pelo atual sistema à atividade econômica são, em grande parte, decorrentes de um único foco: a necessidade de maior arrecadação.

Originadas por despesas elevadas, as necessidades de financiamento pressionam a forma de extração tributária da sociedade. A criação e a operacionalização dos tributos terminam por não levar em consideração os impactos, e eventuais distorções, que a forma de tributar provoca no ambiente econômico.

Questões como competitividade da economia, neutralidade e eficiência na alocação dos recursos produtivos, segurança jurídica, transparência e simplicidade são, muitas vezes, desconsideradas. Tais obstáculos são agravados pela necessidade de sustentar um nível de despesas públicas que cresce em um ritmo maior do que o PIB.

É preciso definir aonde se pretende chegar. Um novo governo não pode iniciar sem um plano para a melhoria do sistema tributário. Há necessidade da formação de uma visão clara sobre os objetivos e princípios unificadores. Em seguida, definir uma matriz de prioridades dos objetivos identificados, com um cronograma anual das mudanças a serem realizadas.

É fundamental reformar o sistema tributário, de modo que ele se converta em instrumento para a promoção do crescimento econômico. Estabelecer as linhas gerais das alterações a serem feitas no sistema tributário, de início, aumenta a viabilidade da reforma. Isso permite uma maior compensação de ganhos e perdas entre os entes públicos e entre os setores econômicos.

Embora definidas em bloco, as alterações a serem promovidas no sistema tributário devem conter períodos de transição coerentes. Isso é importante para reduzir as resistências e permitir que os agentes econômicos, públicos e privados, se adaptem às novas regras que entrarão em vigor.

Enquanto uma ampla reforma do sistema tributário não for viabilizada, é necessária a realização gradual de correções na estrutura tributária e regras atuais, de forma a reduzir os efeitos negativos sobre o crescimento da economia. Essas mudanças em etapas necessariamente precisam ser compatíveis e estar alinhadas com o desenho do novo sistema em uma visão de longo prazo.

O tempo político da reforma é diferente do tempo do mundo competitivo. É preciso ter uma estratégia definida para curto, médio e longo prazo. Esse aperfeiçoamento deve ser buscado em duas frentes: a discussão sobre o desenho de uma reforma completa – o “sistema ideal” a ser perseguido – e, em paralelo, a promoção de mudanças pontuais que solucionem alguns dos principais problemas do sistema atual.

É fundamental haver liderança política no nível presidencial. O compromisso com a agenda de reformas deve ser da Presidência da República. Essa é uma liderança que não se terceiriza. Há que se ter visão, compromisso, persuasão e comunicação.

A reforma do sistema tributário deve orientar-se pela busca da remoção dos principais obstáculos do atual sistema ao crescimento econômico. Essa alternativa exige um longo tempo para sua efetivação e as exigências do mundo atual não permitem esperar pelo cronograma total de votação e implementação de uma reforma ampla. Todavia, há um conjunto de ajustes a se fazer no sistema que são absolutamente essenciais e urgentes.

Algumas dessas mudanças propostas no sistema tributário são objetos de documentos específicos no âmbito da carteira de projetos prioritários apresentados pela CNI aos candidatos à Presidência da República. Para um detalhamento desses temas, ver os projetos:

- Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar;
- Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação;
- O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar;
- Simples Nacional: mudanças para permitir o crescimento.

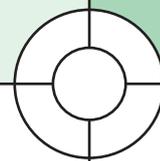
Recomendações para reforma do sistema tributário

- 1** Assegurar a desoneração tributária completa de investimentos e exportações.
- 2** Unificar tributos incidentes sobre circulação de bens e serviços (IPI, PIS/Pasep, Cofins, ICMS, ISS, Cide-Combustíveis), mesmo que alguns permaneçam sob administração de diferentes níveis de governo.
- 3** Unificar as contribuições sociais da seguridade (Cofins e PIS/Pasep) em uma única contribuição sobre o valor adicionado (Imposto sobre Valor Adicionado Federal – IVA Federal).
- 4** Garantir a não cumulatividade na tributação sobre valor adicionado, com o uso pleno e imediato como crédito de todos os valores pagos do tributo nas fases anteriores da cadeia produtiva.
- 5** Simplificar e atualizar, em termos da experiência mundial, a tributação sobre a renda.
- 6** Unificar o Imposto de Renda Pessoa Jurídica e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.
- 7** Extinguir a CIDE-Transferências, com tributação das operações atualmente taxadas apenas pelo Imposto de Renda.

Recomendações de ajustes imediatos no sistema

As exigências do mundo atual não permitem esperar pelo cronograma total de votação e implementação de uma reforma ampla. Há um conjunto de ajustes a fazer no sistema que são absolutamente essenciais e urgentes. Seguindo princípios básicos, que devem nortear as discussões nesse momento, propomos:

- 1 Reduzir a cumulatividade.
- 2 Aprimorar o processo de desoneração da folha de pagamentos.
- 3 Permitir a ampla compensação de saldos credores de tributos federais
- 4 Equacionar a questão dos incentivos fiscais no âmbito do ICMS (“guerra fiscal”).
- 5 Avançar na simplificação e na desburocratização das obrigações tributárias.
- 6 Ampliar gradativamente os prazos para pagamentos de tributos, compatibilizando-os com as práticas comerciais.
- 7 Aumentar o número de tratados internacionais para evitar dupla tributação.



3 CUMULATIVIDADE: ELIMINAR PARA AUMENTAR A COMPETITIVIDADE E SIMPLIFICAR³

Sumário executivo

A tributação sobre a circulação de bens e serviços no Brasil precisa ser aperfeiçoada para deixar de ser um obstáculo ao crescimento econômico. Seu formato atual é um dos principais limitadores da competitividade das empresas brasileiras.

A cumulatividade e a oneração das exportações são os principais problemas do nosso sistema de tributação indireta. São obstáculos gerados pelas ineficiências no regime de débito-crédito, como a morosa devolução dos saldos credores e a aplicação do conceito de crédito físico. Isso faz com que as empresas não tenham direito ao crédito em determinadas aquisições.

³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.3). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/cumulatividade

Uma em cada cinco empresas exportadoras avalia o fator “tributos e ressarcimento de créditos tributários” como uma das principais dificuldades para a exportação.

Esse é um dos resultados da pesquisa Entraves às Exportações Brasileiras, divulgada pela CNI em 2014. Tal conclusão reforça a avaliação de que o uso equivocado da política tributária compromete o desempenho econômico do país.

Outro aspecto negativo do modelo adotado no Brasil é a tributação parcial na origem, que provoca conflitos federativos e reduz a competitividade das empresas exportadoras. Restituir a essas empresas créditos tributários recolhidos para outro estado é uma das razões pelas quais os governos estaduais levam as empresas exportadoras a acumularem saldos credores. Tributar na origem está desalinhado com as práticas internacionais de tributação sobre o consumo, o que coloca o Brasil em uma posição desfavorável frente a seus competidores.

A tributação sobre a circulação de bens e serviços no Brasil é feita por nada menos que seis tributos diferentes (PIS/Pasep, Cofins, IPI, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS).

Essa é uma das explicações para a elevada complexidade e a falta de transparência vigentes nesses tributos, o que gera insegurança jurídica nos contribuintes e implica altos custos de conformidade.

Cerca de 150 países utilizam o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) para tributar a circulação de bens e serviços. O IVA europeu é um dos modelos mais bem-sucedidos nesse tipo de tributação. Sua eficiência está calcada, basicamente, na ágil devolução dos créditos, na desoneração dos bens de capital, na tributação no destino, no creditamento amplo, no número reduzido de alíquotas e na restrição ao uso do sistema de substituição tributária.

Para que o Brasil caminhe no mesmo sentido, é preciso focar na simplificação de seu arranjo tributário e na redução da cumulatividade. Como resultado, o ambiente de negócios ficará mais eficiente e a competitividade será melhorada, o que é benéfico tanto para as empresas quanto para os consumidores.

Recomendações

É diante dessas constatações que a CNI apresenta 12 propostas para aperfeiçoar a tributação sobre a circulação de bens e serviços. O objetivo é tornar o ICMS e o PIS/Cofins mais próximos das boas práticas internacionais, preservando a capacidade de arrecadação. São elas:

1 Tributar no destino

- Alterar a cobrança do ICMS da origem para o destino, característica desejável na tributação sobre consumo. Essa medida permite que as exportações sejam completamente desoneradas, elevando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo. Outro resultado positivo que a medida proporciona é o equacionamento dos embates entre os estados, como a “guerra fiscal”.

2 Instituir a devolução ágil dos saldos credores

- Garantir a devolução ágil de eventuais saldos credores de ICMS, PIS/Pasep e Cofins. Essa é uma condição essencial para que o sistema de alíquota zero das exportações tenha eficácia.
- Limitar o prazo de devolução dos saldos credores de ICMS, PIS/Pasep e Cofins em, no máximo, 30 dias úteis após o pedido de restituição.

3 Adotar o crédito financeiro

- Substituir o conceito de crédito físico pelo de crédito financeiro no âmbito do sistema de débito-crédito do ICMS, do PIS/Pasep e da Cofins, tornando dedutível todo tributo pago pelo contribuinte em suas aquisições. Assim, será possível eliminar a cumulatividade ainda presente na tributação indireta em vigência.

4 Desonerar os bens de capital

- Assegurar a neutralidade do ICMS sobre a aquisição de bens de capital, o que se alcança permitindo a compensação imediata do imposto incidente na aquisição desse tipo de produto (máquinas e equipamentos, por exemplo) – requisito fundamental para que o investimento cresça no país.

5 Limitar a Substituição Tributária

- Reduzir a utilização do mecanismo de Substituição Tributária (ST) aplicado no ICMS, sobretudo na modalidade “para frente”.
- Restringir a aplicação da ST somente a algumas práticas comerciais específicas, em que o recolhimento do ICMS é realizado “para trás”, ou seja, o recolhimento do imposto deixa de ser responsabilidade do vendedor e passa a ser responsabilidade do comprador, caso esse esteja registrado no ICMS.
- Estabelecer, para casos específicos, o grau de concentração na produção e a pulverização no varejo como critérios para a aplicação ou não da Substituição Tributária.

6 Adequar o prazo de recolhimento

- Ajustar os prazos de recolhimento do ICMS, PIS/Pasep, Cofins e IPI para sintonizá-los com o fluxo de caixa das empresas e, dessa maneira, reduzir o custo com capital de giro destinado ao pagamento desses tributos. Para isso, é preciso estender o período de recolhimento a fim de aproximá-lo da data do recebimento das vendas.

7 Promover a cobertura ampla do consumo de bens e serviços

- Incorporar o Imposto Sobre Serviços – ISS ao ICMS. Dessa maneira, o ISS seria extinto e os serviços de todas as naturezas ficariam sujeitos à incidência do ICMS.

8 Instituir a seletividade do consumo

- Aplicar alíquota uniforme no ICMS, com o propósito de interferir o menos possível na determinação dos preços relativos e, conseqüentemente, na eficiência dos mercados.
- Utilizar o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) como um tributo seletivo. O IPI somente seria aplicado aos produtos que geram externalidades negativas, para os quais se justifica a tributação diferenciada e agravada, como, por exemplo, tabaco e bebidas alcoólicas.
- Tornar o IPI um imposto de caráter monofásico.

9 Criar o recolhimento centralizado na empresa

- Centralizar o recolhimento do ICMS nas empresas, em vez de recolher o tributo em cada estabelecimento, individualmente. Tal medida anula o risco de que os fiscos estaduais tornem o simples deslocamento de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa sujeito à incidência do ICMS. Além disso, a centralização do recolhimento facilitaria a apuração e a compensação de saldos acumulados de ICMS, ou seja, a posição credora de um estabelecimento seria automaticamente compensada com a posição devedora de outro estabelecimento da mesma empresa.

10 Adotar o cálculo por fora

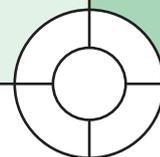
- Substituir o sistema de cálculo “por dentro” pelo cálculo “por fora” na apuração do valor a ser pago de ICMS, do PIS/Pasep e da Cofins. Essa alteração evita que a alíquota desses tributos seja considerada na composição da base de cálculo sobre a qual o imposto é aplicado.
- Possibilitar que as alíquotas do ICMS, do PIS/Pasep e da Cofins sejam aplicadas diretamente sobre o valor da fatura do produto ou serviço comercializado, o que torna as operações tributárias mais simples e transparentes.

11 Promover a legislação coordenada

- Estabelecer um estatuto de coordenação tributária do ICMS entre os estados brasileiros, de forma a alinhar as alíquotas mínimas e máximas, padronizar as faturas e as declarações de ICMS, bem como harmonizar os critérios contábeis.

12 Oferecer orientação ao contribuinte, criando uma nova ética de cumprimento voluntário

- Adotar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais.
- Introduzir instrumentos e práticas baseados em análise de risco que permitam assegurar o cumprimento da legislação fiscal sem onerar desnecessariamente o grande universo de contribuintes.
- Tornar os procedimentos mais eficientes e estabelecer canais ágeis de orientação aos contribuintes, com comunicação interativa, tanto no acesso online quanto presencial. Esse esforço levará à redução dos custos de conformidade e dos custos de administração tributária.



4 O CUSTO TRIBUTÁRIO DO INVESTIMENTO: AS DESVANTAGENS DO BRASIL E AS AÇÕES PARA MUDAR⁴

Sumário executivo

É possível reduzir consideravelmente o custo total dos investimentos no Brasil por meio de modificações no sistema tributário. Tornar a tributação menos onerosa para as empresas que investem é fundamental para viabilizar uma expansão da taxa de investimento e, por consequência, do nível de crescimento econômico. A ampliação do volume de investimentos deve ocorrer pela viabilização ou estímulo à efetivação de novos projetos já planejados para serem realizados no Brasil ou pela atração de projetos que, com as regras atuais, serão desenvolvidos em outros países.

O custo final de instalação de uma siderúrgica no Brasil é elevado em 10,6% devido aos efeitos direto e indireto dos tributos sobre bens e serviços. O mesmo investimento siderúrgico teria seu custo ampliado em 1,7% pela tributação indireta existente na Austrália,

⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.4). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/custoinvestimento

em 1,6% pelo efeito dos tributos indiretos no México e em apenas 0,4% se fosse realizado no Reino Unido. Esses são os principais resultados de um estudo comparativo internacional sobre o impacto da tributação sobre um investimento padrão em uma nova planta siderúrgica realizado pela Ernst & Young a pedido da CNI e da Embaixada do Reino Unido no Brasil.

O aumento do custo final do investimento observado no Brasil é provocado por dois problemas do sistema tributário. O primeiro deles é a existência de tributos não recuperáveis que incidem nas aquisições realizadas pela empresa para a realização do projeto. O segundo são as restrições existentes para a utilização dos créditos de tributos recuperáveis incidentes na fase pré-operacional.

Apenas os tributos não recuperáveis são responsáveis por elevação de 6% no custo final do investimento. Nesse caso, o impacto é provocado pelas incidências do Imposto sobre Serviços (ISS), do Imposto de Importação (II), do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre bens de capital.

O custo financeiro provocado pelas restrições ao uso dos créditos de tributos recuperáveis adiciona outros 4,6% ao custo final do investimento no Brasil. Esse custo é decorrente da necessidade de manutenção por determinado período de tempo dos saldos credores das contribuições sociais PIS/Pasep e Cofins e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

No caso do PIS/Pasep e da Cofins, a utilização dos saldos credores só é possível após o início das operações da unidade produtiva. Os saldos credores podem ser restituídos em dinheiro ou compensados com débitos relativos a outros tributos federais.

No que se refere ao ICMS, a utilização dos saldos credores deve ser feita em 48 parcelas mensais e após o início das operações da unidade produtiva. Além disso, não há registro de restituição em dinheiro. Dessa forma, o período no qual os saldos credores precisam ser mantidos supera o dos saldos de PIS/Pasep e Cofins. Como na fase de operação as aquisições de insumos dão direito a novos créditos de ICMS, uma empresa que realizasse o investimento simulado no estudo levaria 15 anos para utilizar o saldo credor acumulado na fase de construção.

Os demais países do estudo possuem sistemas tributários mais simples e com regras que reduzem o custo tributário sobre os investimentos. Enquanto no Brasil a empresa está sujeita à incidência de sete tributos nas aquisições de bens e serviços, no Reino Unido são apenas dois tributos e no México e na Austrália incidem três tributos.

No Reino Unido, o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) é integralmente recuperável em dinheiro ainda durante a fase de construção. Além disso, a única outra incidência é a do Imposto de Importação (II), que, como em todos os países, não é recuperável.

O bom funcionamento do IVA no Reino Unido faz com que o país apresente a maior incidência tributária nas aquisições e o menor custo final sobre o investimento. As incidências do II e do IVA chegam a 19% do custo do investimento. Porém, a restituição integral e rápida dos saldos credores do IVA reduz o impacto final da tributação indireta a apenas 0,4% do custo do investimento.

No México, o saldo credor do IVA é restituído em dinheiro ainda na fase de construção e o ressarcimento tem prazo máximo de 40 dias para ser realizado. Além disso, os montantes reembolsados ao investidor são atualizados para corrigir a inflação do período em que o recurso ficou indisponível. Além do IVA, o investimento na planta siderúrgica está sujeito à incidência do II e de uma taxa alfandegária, ambos não recuperáveis.

A restituição eficiente do IVA faz com que o efeito da tributação custo final do investimento no México seja substancialmente menor que no Brasil. Isso ocorre apesar da incidência tributária total no México – 18% do custo do investimento – superar a registrada no Brasil – 16%.

Na Austrália, as empresas que acumulam saldos credores do equivalente ao IVA, o Goods and Service Tax (GST), são restituídas 14 dias após a declaração do imposto. Com isso, o impacto do GST sobre o custo final do investimento é bastante reduzido, pois o tributo é imediatamente recuperável mesmo antes do início da operação da unidade produtiva. Além do GST, a tributação indireta inclui a incidência do II e de uma taxa alfandegária, ambos não recuperáveis.

A incidência tributária total na Austrália – 11% do custo do investimento – é a menor entre os quatro países estudados. Isso ocorre porque as alíquotas aplicáveis do GST são menores do que as do IVA no Reino Unido e no México e do conjunto de alíquotas dos impostos indiretos no Brasil.

O aumento no custo final do investimento provocado pela tributação no Brasil pode tornar o país menos atrativo mesmo com a concessão de benefícios ao investidor.

A planta siderúrgica simulada no estudo requer um investimento de 4,6 bilhões de dólares antes dos tributos. Nesse montante está incluída a aquisição do terreno, que foi estimada em 405 milhões de dólares. Entretanto, é prática comum no Brasil e no México que em investimentos desse porte o terreno seja doado pelo município em que a unidade será instalada. No Reino Unido e na Austrália não se observa a doação de terrenos.

O custo final do investimento no Brasil, mesmo com a doação do terreno, seria superior aos dos demais países. A instalação no Brasil ficaria em 4,682 bilhões de dólares após a inclusão dos custos tributários e financeiros relacionados à tributação. O país mais atrativo, dada a doação do terreno, passaria a ser o México, onde o custo final seria de 4,268 bilhões de dólares. Na sequência, viriam o Reino Unido, com custo final de 4,617 bilhões de dólares, e Austrália, que teria custo de 4,678 bilhões de dólares.

Recomendações

1 Reduzir a incidência de tributos cumulativos

- Tornar a tributação dos serviços não cumulativa, com a inclusão dos serviços atualmente tributados pelo ISS na base de incidência do ICMS;
- Instituir direito a crédito do IPI nas aquisições de bens de capital;
- Isentar o AFRMM nas operações de importação de bens de capital.

2 Aperfeiçoar as regras para restituição de tributos não cumulativos

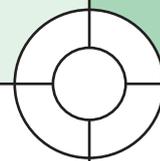
- Permitir a utilização imediata, no mês de aquisição dos bens, dos créditos de ICMS provenientes da aquisição de bens de capital;
- Possibilitar o pedido de ressarcimento em dinheiro de saldos credores de PIS/Pasep, Cofins e ICMS na fase de construção (pré-operacional);
- Estipular prazo para efetivo ressarcimento dos saldos credores de PIS/Pasep, Cofins e ICMS.

3 Aprimorar as regras da tributação sobre a renda

- Reduzir gradualmente o limitador – atualmente em 30% do lucro do período – para o aproveitamento de prejuízos fiscais em períodos futuros;
- Instituir regime diferenciado para depreciação acelerada;
- Isentar da incidência de PIS/Cofins os juros sobre capital próprio.

4 Desonerar a tributação indireta na fase de construção

- Definir projetos de investimento que sejam contemplados com desoneração de tributos federais, estaduais e municipais na fase de construção (fase pré-operacional).



5 DESBUROCRATIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA: PROPOSTAS PARA SIMPLIFICAÇÃO⁵

Sumário executivo

Para serem competitivas, as empresas precisam de procedimentos tributários e aduaneiros simples, transparentes e céleres. A burocracia excessiva e pouco racional é um entrave à competitividade, pois gera custos, insegurança jurídica e um cenário de conflitos, que opõe os órgãos fiscalizadores e as empresas fiscalizadas.

O sistema tributário brasileiro deve desonerar a atividade industrial brasileira pela redução tanto da carga tributária quanto da burocracia. As empresas lidam com uma burocracia ineficiente e onerosa e que produz dificuldades para os pagamentos de tributos. Dificilmente se tem certeza sobre o cumprimento de todas as obrigações tributárias. É comum ter a necessidade de lidar com longos processos para reaver créditos tributários, usufruir de benefícios fiscais ou mesmo conseguir pagar os tributos e liquidar débitos. Esses processos sobrecarregam as empresas, minam a eficiência do Estado e geram incertezas e custos.

⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.5). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/desburocratizacaotributaria

Processos aduaneiros precisam ser desburocratizados e racionalizados, seja para empresas exportadoras ou importadoras. A burocracia excessiva aumenta o tempo e o custo das importações e exportações, torna os mecanismos de ressarcimento de créditos tributários nas exportações ineficazes e impõe obstáculos ao acesso do país a cadeias globais de valor.

A desburocratização depende tanto de grandes reformas quanto de mudanças pontuais, que são também capazes de trazer grandes ganhos de eficiência para as empresas. A tecnologia da informação deve ser utilizada a fim de promover mais transparência e agilidade, com menores custos para o fiscalizador e o fiscalizado. Essas medidas simples de redução da burocracia nos procedimentos de pagamentos de tributos e nos processos aduaneiros irão liberar os escassos recursos do Estado. Ao mesmo tempo, iniciativas mais profundas de desburocratização darão condições para permitir maiores avanços.

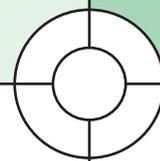
Recomendações

- 1 Desonerar o investimento empresarial,** com a modernização dos mecanismos de ressarcimento de créditos relativos aos impostos incidentes sobre bens de capital, capaz de eliminar os custos financeiros decorrentes da demora no recebimento.
- 2 Desburocratizar o modelo de ressarcimento de créditos de exportação,** substituindo o sistema atual por um que proporcione maior segurança e previsibilidade para a apuração e o pagamento desses créditos, tanto para os exportadores quanto para o fisco.
- 3 Implantar o drawback financeiro,** medida que simplificará os controles dos regimes de drawback e permitirá a imediata identificação de desvios e eventuais fraudes no regime.
- 4 Dar maior efetividade e segurança jurídica à consulta tributária,** com a adoção de regras que estabeleçam, principalmente, prazo razoável de resposta.
- 5 Continuar o processo de simplificação da legislação de preços de transferência,** que beneficiará, em especial, as empresas de menor porte.

- 6 Implantar o regime de desoneração da folha em todos os setores e torná-lo opcional para as empresas,** uma vez que, para algumas delas, a carga tributária da contribuição sobre a receita bruta é superior àquela que incidia sobre a folha.
- 7 Adequar as multas por infrações fiscais,** reavaliando todas as penalidades em vigor e reduzindo-as a patamares compatíveis com a realidade econômica do país. Isso evita que as multas tornem-se ônus insuportável para a empresa.
- 8 Atribuir liquidez aos créditos acumulados das contribuições ao PIS e Cofins,** permitindo a compensação com débitos relativos a contribuições previdenciárias e à transferência dos créditos acumulados a terceiros.
- 9 Permitir a utilização do seguro-garantia como alternativa de garantia nos processos de execução fiscal,** solução que oferece maior liquidez para o fisco e é menos onerosa para os contribuintes.
- 10 Limitar as hipóteses em que a existência de débitos fiscais seja utilizada como fator de restrição ao livre exercício da atividade empresarial,** para garantir que a empresa tenha condições de liquidar seus débitos.
- 11 Vedar a incidência de tributação sobre os valores, receitas ou ganhos decorrentes do usufruto de incentivos e benefícios fiscais,** prática que tem como efeito a anulação parcial das medidas de desoneração pretendidas e gera um enorme contencioso administrativo e judicial.
- 12 Criar mecanismos de ressarcimento para gastos com equipamentos destinados apenas ao controle fiscal,** de forma a promover a aquisição dos instrumentos que trazem maior efetividade da fiscalização e elevação da arrecadação de tributos para o fisco.
- 13 Ampliar as hipóteses de habilitação ao despacho aduaneiro expresso (a chamada “linha azul”)** para que pequenos e médios importadores e exportadores possam usufruir dos benefícios do regime e para incluir a participação de outros órgãos anuentes.

- 14 Implantar despacho consolidado para as operações de exportação**, possibilitando o embarque da mercadoria com base apenas na nota fiscal eletrônica, especialmente quando se tratar de empresas e operações contumazes.
- 15 Permitir o registro da declaração de importação antes da chegada e descarga da mercadoria**, de forma que as cargas de maior risco possam ser deslocadas para inspeção nos recintos designados e as não selecionadas para inspeção possam ser liberadas de imediato, em conformidade com as boas práticas internacionais.
- 16 Permitir a descarga direta de granéis para veículo ou local do importador**, o que contribuiria não só para desobstruir as áreas portuárias como também para reduzir os riscos com o manuseio e guarda desses produtos em zona primária.
- 17 Revisar o processo de habilitação no Sistema de Registro da Atuação dos Intervenientes Aduaneiros (Radar) do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex)** para que critérios e métodos adotados para a estimativa da capacidade financeira do interessado na habilitação não deem margem à discricionariedade.
- 18 Revisar e atualizar as definições e rotinas do Siscomex** por meio de mapeamento dos processos de comércio exterior e introdução dos ajustes identificados para garantir a implementação das medidas e a transparência na sua execução.
- 19 Criar canais formais de comunicação entre os usuários do comércio exterior e a administração aduaneira** para encaminhar soluções modernizadoras dos processos aduaneiros, receber denúncias ou esclarecer dúvidas sobre a aplicação da legislação.
- 20 Consolidar legislação aduaneira e correlata**, de forma a promover maior compreensão da regulamentação e estimular o cumprimento espontâneo, além de reduzir a discricionariedade dos agentes públicos e a corrupção.
- 21 Tornar mais ágil a conclusão do Portal Único do Comércio Exterior**, o que promoverá facilidade de acesso a informações e maior transparência dos procedimentos.

- 22 Institucionalizar a gestão de riscos no comércio exterior** para aperfeiçoar a seleção de cargas para inspeção, reduzindo as fiscalizações sobre cargas e operadores de baixo risco.
- 23 Promover atuação coordenada e integrada dos órgãos de controle**, definindo liderança na gestão das atividades aduaneiras, especialmente no que se refere ao fluxo físico das mercadorias.
- 24 Informatizar e padronizar documentos exigidos nos trâmites aduaneiros**, eliminando a exigência de documentos relativos à carga, às declarações aduaneiras, às licenças e registros também na forma impressa.
- 25 Revisar o rito processual para aplicação da pena de perdimento (apreensão de mercadoria)** para possibilitar instância recursal ainda na esfera administrativa e ampliar as hipóteses em que seria possível a conversão da pena de perdimento em multa.
- 26 Regulamentar os critérios de credenciamento e as normas operacionais aplicáveis ao operador econômico qualificado**, cuja instituição deverá contribuir para facilitar o comércio legítimo e, ao mesmo tempo, combater as práticas de comércio ilegais.
- 27 Permitir que as mercadorias sujeitas a procedimento especial de controle possam ser liberadas mediante a prestação de garantia**, evitando danos irreparáveis para o importador ou exportador, especialmente nas situações em que ao final não restar configurada qualquer irregularidade.
- 28 Aprimorar consulta sobre classificação fiscal de mercadorias**, tornando-a célere, objetiva e precisa, adotando a mesma classificação em todo o país, e criando instância recursal para a revisão de soluções de consultas ou de divergências.



6 CUSTO DO TRABALHO E PRODUTIVIDADE: COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS E RECOMENDAÇÕES⁶

Sumário executivo

Os custos do trabalho e a produtividade são elementos essenciais para a competitividade de um país. Uma agenda focada em competitividade não pode prescindir de um exame das relações entre essas variáveis e de como a regulação das relações do trabalho afeta diretamente os custos e a produtividade do trabalho. Um sistema normativo excessivamente rígido e burocrático pode aumentar os custos e obstruir a obtenção de ganhos de produtividade, afetando o desempenho dos trabalhadores e das empresas.

As evidências sobre a evolução dos custos do trabalho e da produtividade no Brasil mostram um quadro preocupante, sustentado pelas informações sintetizadas a seguir:

⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.6). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/custotrabalho

- **Os custos do trabalho na indústria de transformação no Brasil superam os da maioria dos países em desenvolvimento – com os quais a indústria brasileira compete diretamente –, embora sejam menores do que os dos países desenvolvidos.** Dados coletados junto a organismos internacionais revelam que, ao longo do período entre 2002 e 2012, os custos do trabalho na indústria de transformação no Brasil, quando expressos em moeda norte-americana, cresceram de forma acelerada (mais de 250%), refletindo a evolução combinada dos custos do trabalho em moeda local e da taxa de câmbio ao longo do período analisado.
- **Os custos do trabalho têm uma participação relevante nos custos totais da indústria.** De acordo com a Pesquisa Industrial Anual (PIA), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os gastos de pessoal representavam, em 2011, 15,85% dos custos e despesas totais da indústria extrativa e 14,40% dos custos totais da indústria de transformação. Vale ressaltar que esses percentuais subestimam a importância dos custos do trabalho nos custos totais porque não incluem os custos com processos de contratação de serviços terceirizados e os custos de mão de obra incorporados aos custos das matérias-primas e insumos intermediários utilizados ao longo das cadeias de produção.
- **A produtividade do trabalho no Brasil não somente é inferior à dos países desenvolvidos e à de diversos países em desenvolvimento como vem crescendo muito pouco desde o início da década de 2000.** A produtividade do trabalho no país corresponde a menos de um quinto da dos Estados Unidos, cerca de um quarto da Alemanha e pouco menos de um terço da Coreia do Sul. É ainda inferior à da Federação Russa, do México, da Argentina e da África do Sul, embora seja ligeiramente superior à da China e praticamente o dobro da registrada na Índia. Calculam-se taxas de crescimento da produtividade da economia brasileira da ordem de 1% ao ano. Para a indústria de transformação, as taxas chegam a ser negativas de acordo com algumas estimativas.
- Como resultado da trajetória ascendente do custo do trabalho e da estagnação da produtividade, o custo unitário do trabalho (CUT), que reflete a evolução combinada dessas duas variáveis e é um elemento central para a determinação da competitividade do setor produtivo de um país, cresceu mais de 300% entre 2002 e 2014.

Embora resultem de um amplo conjunto de fatores (que envolvem as taxas de câmbio e níveis de inovação e de qualificação da mão de obra), os custos do trabalho e a produtividade

são também afetados por aspectos relacionados à regulação das relações do trabalho que afetam diretamente os custos do trabalho no país:

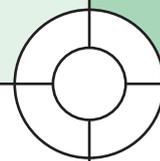
- A carga fiscal sobre o trabalho (*labor tax wedge*) é excessivamente elevada no país. Dados do *Bureau of Labor Statistics (BLS)* revelam que, em geral, os pagamentos diretos representam, no Brasil, um percentual dos custos do trabalho inferior ao de outros países, o que significa que uma parcela importante desses custos é formada por gastos previdenciários e por outros tributos relacionados ao trabalho.
- As políticas de reajuste salarial adotadas no país não buscam associar a evolução dos custos do trabalho aos ganhos de produtividade. A regra de reajuste do salário mínimo, por exemplo, tem buscado levar em conta a correção da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o crescimento da real renda medido pela variação do PIB nos anos anteriores. Ao longo dos últimos anos, porém, a produtividade tem crescido bem menos que a renda, fazendo com que os salários e os custos do trabalho cresçam mais rapidamente do que a produtividade.
- A insegurança jurídica relativa à ausência de regulação da terceirização dificulta a adoção de práticas gerenciais usadas para permitir a formação de redes de produção e para garantir o foco nas atividades estratégicas de determinado momento ou circunstância pela empresa.
- A rotatividade da mão de obra desestimula os investimentos em capacitação e reduz o comprometimento do trabalhador com o desempenho da empresa a longo prazo.
- As restrições à remuneração diferenciada e premiação por mérito reduzem o comprometimento dos trabalhadores com os resultados da empresa.
- As restrições à implementação de jornadas de trabalho diferenciadas impedem que as empresas ajustem seus padrões de operação ao formato mais eficiente e adequado à realidade dos mercados; e
- As restrições à realização de múltiplas funções pelo trabalhador limitam a adoção de modelos de produção mais modernos nos quais os trabalhadores deixam de executar tarefas específicas e repetitivas.

Para a CNI, é urgente **estabelecer políticas articuladas de redução de custos e aumento de produtividade no país**. É claro que essas políticas envolvem aspectos não diretamente associados à regulação das relações do trabalho, como as políticas cambiais, políticas de inovação e de qualificação da mão de obra e de incentivo à aquisição de máquinas e equipamentos mais modernos. Ainda assim, a Confederação entende que há uma extensa agenda de modernização da regulação das relações do trabalho no país que pode contribuir, de forma significativa, para a ampliação dos níveis de competitividade da economia brasileira.

Legislação complexa, ausência de regras claras e insegurança jurídica estimulam a controvérsia e o conflito, gerando um ambiente de desconfiança. Avançar na modernização trabalhista, combinando a ênfase na proteção do trabalhador com foco na competitividade do setor empresarial, é fundamental para que se ampliem o diálogo e a competitividade, promovendo o crescimento econômico com equilíbrio social.

Recomendações

- 1 Desonerar a carga fiscal sobre o trabalho.
- 2 Adotar políticas de reajuste salarial que busquem associar a evolução dos custos do trabalho aos ganhos de produtividade.
- 3 Aprovar um marco legal seguro para regulamentar a terceirização no país.
- 4 Revisar o Programa do Seguro-Desemprego, de modo a reduzir os incentivos à elevada rotatividade da mão de obra no país.
- 5 Realizar ajustes que permitam com segurança jurídica o estabelecimento de remuneração diferenciada e premiação por mérito em função dos níveis de produtividade do trabalhador.
- 6 Remover as dificuldades para a disseminação de jornadas de trabalho diferenciadas.
- 7 Consagrar o exercício de múltiplas funções pelo trabalhador.
- 8 Valorizar e fomentar, de forma efetiva, a negociação coletiva.



7 MODERNIZAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO TRABALHISTA: PROPOSTAS PARA AVANÇAR⁷

Sumário executivo

O mundo do trabalho evoluiu, mas as leis trabalhistas brasileiras continuam antigas. Grande parte das leis do trabalho foi criada em uma conjuntura na qual uma legislação rígida era a alternativa para reger as relações do trabalho e garantir direitos trabalhistas. Contudo, a legislação não acompanhou a evolução do mundo do trabalho. O Brasil agrário, da década de 1940, transformou-se na 7^a economia do mundo, de maioria urbana. Hoje, a legislação é inadequada para o processo produtivo moderno, com leis disfuncionais, incapazes de atender às necessidades de empresas e trabalhadores. Legislação antiquada, engessada, burocrática, complexa e que gera altas despesas na contratação do trabalho, prejudicam o ambiente de negócios e a produtividade.

⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para avançar*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.7). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/desburocratizacaotrabalhista

Modernizar e desburocratizar as relações do trabalho no Brasil é urgente e necessário. Quanto maior, mais complexa, burocrática e onerosa a regulação trabalhista, e quanto menores os espaços para negociações e ajustes coletivos e individuais, maior a chance de as empresas terem dificuldade para cumprir suas obrigações legais e assegurarem o cumprimento de todas as nuances da legislação. As empresas ficam sobrecarregadas, a eficiência do Estado é minada e abre-se oportunidade para a informalidade e para os conflitos judiciais.

A modernização e desburocratização trabalhista devem ser a base de um novo marco regulatório, que privilegie a negociação, o acordo, a segurança jurídica, a produtividade, a redução de custos desnecessários e a ampliação da competitividade. Deve-se também atentar para os ganhos tecnológicos das últimas décadas, que geraram e permitiram mudanças nos modos de trabalho, bem como acessibilidade de importantes informações existentes, cuja indisponibilidade não pode mais ser justificada pela falta de comunicação ou pela burocracia.

Há ainda a necessidade de se encontrar equilíbrio e viabilidade das normas de segurança e saúde do trabalhador (SST). As normas de SST devem guardar moderação entre o necessário para a proteção ao trabalhador e o que é imposto para as empresas. Quando da elaboração e atualização das normas regulamentares em SST, devem ser avaliados os impactos de sua imposição na sociedade de um modo geral, considerando, entre outros, os seus aspectos sociais e econômicos. As normas de SST têm se revelado complexas, difíceis de atender ou inexecutáveis, criando um ambiente de negócios desfavorável, burocrático, com insegurança jurídica e fomento dos conflitos judiciais. Não há dúvidas de que é necessário garantir a proteção da segurança e da saúde do trabalhador, contudo, é preciso guardar equilíbrio entre as obrigações impostas pela norma e a finalidade que se pretende atingir: a segurança e a saúde do trabalhador.

A modernização e a desburocratização das relações do trabalho são fundamentais para o estímulo à competitividade das empresas, para o aumento da produtividade e o crescimento, com equilíbrio social. Se o país dispuser de um marco regulatório mais moderno para as relações do trabalho poderá crescer mais e melhor. Com um ambiente de negócios sadio e em constante desenvolvimento, é possível ter empresas competitivas e em crescente evolução, com manutenção e melhoria das condições de trabalho para os empregados. A regulação do trabalho tem sido construída em torno da hipossuficiência do trabalhador e da antiquada premissa do conflito entre capital e trabalho. Todavia, essa

premissa não mais se sustenta. O modelo da legislação trabalhista exige inúmeras adaptações para atender aos novos modelos de produção e novas formas de trabalho. É preciso considerar a sustentabilidade empresarial e as condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades produtivas. Ao garantir a competitividade e o crescimento das empresas, são minimizados os riscos associados ao emprego formal e, conseqüentemente, são gerados mais e melhores empregos, sem que se abra mão da proteção dos trabalhadores.

Recomendações

- 1** Permitir a redução do limite de uma hora para repouso ou alimentação por meio de acordo ou convenção coletiva, para atender às especificidades de cada empresa, setor ou região, bem como aos anseios dos trabalhadores.
- 2** Estabelecer que o tempo despendido pelo empregado até o local de trabalho e para seu retorno, por qualquer meio de transporte, não será computado na jornada de trabalho, salvo se disposto em acordo ou convenção coletiva.
- 3** Reduzir de 6 para 3 meses o prazo de intervalo para a recontração de um mesmo empregado por prazo determinado para propiciar mais eficiência no processo de contratação e beneficiar o trabalhador na sua recolocação no mercado de trabalho.
- 4** Permitir a concessão das férias coletivas em até três períodos anuais e com comunicação apenas para os trabalhadores para possibilitar que as empresas de forma desburocratizada adéquem sua gestão nos períodos de menor demanda produtiva.
- 5** Possibilitar o fracionamento das férias individuais em até três períodos anuais para todos os empregados com mais de 18 anos, para permitir que as empresas melhor se organizem na gestão de pessoas em relação à concessão das férias ao longo do ano, bem como para atender ao anseio dos trabalhadores.
- 6** Simplificar a emissão de autorização para trabalho aos domingos e feriados para todos os setores econômicos e categorias de trabalhadores, de forma a tornar o processo mais dinâmico e com maior segurança jurídica.

- 7** Permitir que as empresas usem outros sistemas eletrônicos de ponto que não apenas o Registrador Eletrônico de Ponto (REP) e sistemas admitidos por negociação coletiva, para possibilitar o desenvolvimento e a utilização de sistemas seguros adequados às diferentes realidades produtivas, sem as restrições burocráticas atualmente existentes.
- 8** Alterar a regulamentação do trabalho dos motoristas profissionais para adequá-la à realidade viária e econômica brasileira, reduzindo os transtornos para empresas e os impactos nos custos de produção do país e garantindo proteção e segurança aos trabalhadores.
- 9** Ampliar o período de compensação de horário extraordinário para micro e pequenas empresas para um ano e meio, para possibilitar que essas empresas consigam realizar as compensações de jornada necessárias.
- 10** Isentar as microempresas e as empresas de pequeno porte do recolhimento do depósito recursal, para possibilitar que essas empresas recorram de decisões da Justiça do Trabalho das quais discordem.
- 11** Revisar mecanismos de concessão do seguro-desemprego, de modo a condicioná-lo à qualificação e à disponibilidade do trabalhador em recolocar-se formalmente no mercado de trabalho, para incentivar a constante qualificação e requalificação de trabalhadores e reduzir o volume de demissões ocasionadas pelo interesse em acessar o benefício.
- 12** Permitir que o número de aprendizes com deficiência contratados pelas empresas seja considerado no número de vagas reservadas às pessoas com deficiência, de forma a proporcionar efetiva inclusão produtiva e reduzir os constantes problemas das empresas que não conseguem contratar pessoas com deficiência habilitadas para o preenchimento das vagas de trabalho.
- 13** Isentar de encargos previdenciários as bolsas de estudos, concedidas por empresas aos trabalhadores, inclusive para ensino superior e cursos de qualificação e capacitação, como forma de incentivo à oferta desse tipo de benefício pelas empresas a seus empregados.

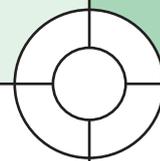
- 14** Estender os benefícios tributários relativos ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) às empresas optantes pelo regime tributário de lucro presumido, para aumentar a possibilidade de mais trabalhadores terem acesso ao benefício.
- 15** Isentar expressamente o aviso-prévio indenizado da contribuição previdenciária para contemplar a segurança jurídica e desonerar o trabalho.
- 16** Extinguir a multa adicional de 10% sobre o FGTS, nos casos de demissão sem justa causa, uma vez que já foi alcançada a finalidade para qual o adicional foi criado.
- 17** Sustar a Norma Regulamentadora nº 12 do Ministério do Trabalho e Emprego, que trata da segurança em máquinas e equipamentos, com elaboração de novo texto da norma, preservando o equilíbrio entre a necessária proteção aos trabalhadores e os impactos socioeconômicos das exigências.
- 18** Estabelecer competência e critérios para os atos de interditar estabelecimento e embargar obra fundados na caracterização do grave e iminente risco, para conferir segurança jurídica e previsibilidade aos atos de fiscalização e de imposição de sanções administrativas.
- 19** Unificar os critérios de caracterização de acidentes de trabalho, de forma a reduzir divergências na classificação desses acidentes em virtude da existência de dois normativos distintos e, nesse ponto, incompatíveis entre si.
- 20** Atribuir os nexos de acidente do trabalho, após a rescisão contratual, apenas se houver prova de existência de nexo entre o acidente e as atividades realizadas pelo empregado na empresa, com a participação do ex-empregador no processo administrativo, para assegurar que infortúnios (não relacionados com o trabalho na empresa), ocorridos com ex-empregados, não sejam considerados acidentes de trabalho, salvo real existência do nexo acidentário.
- 21** Tornar disponíveis as Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT) em meio eletrônico, para dar acesso de forma simplificada e transparente essas comunicações e seu conteúdo aos interessados.

- 22** Disponibilizar em meio eletrônico informações para as empresas sobre a situação do empregado afastado por benefício previdenciário, para permitir o acompanhamento pelo empregador do estado de saúde de seu trabalhador, necessário para a gestão de pessoas pela empresa.
- 23** Possibilitar aos empregados e às empresas a consulta do andamento dos processos administrativos, por meio eletrônico, na Previdência Social, para dar conhecimento das informações sobre esses processos em tempo real, permitindo o efetivo acompanhamento de sua tramitação, afastando a necessidade de comparecer pessoalmente a uma agência da Previdência para obter as informações.
- 24** Atribuir efeito suspensivo para recursos em processos administrativos de matéria acidentária, para garantir eficiência aos recursos apresentados pelas empresas, evitando que, antes do julgamento final do processo, acidentes e doenças sejam caracterizados como decorrentes do trabalho e utilizados em estatísticas e índices que afetam o valor de tributos a serem pagos (a exemplo do Fator Acidentário de Prevenção – FAP e do Risco de Acidente do Trabalho – RAT).
- 25** Normatizar a situação de alta médica pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos casos em que é verificada inaptidão pelo médico do trabalho da empresa, para conferir segurança jurídica e proteção a empresas e trabalhadores, uma vez que, nesses casos, não é possível o retorno do trabalhador às suas atividades.
- 26** Excluir do cálculo do FAP acidentes de trajeto, as ocorrências noticiadas por Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e aquelas não emitidas pela empresa, caso não haja afastamento previdenciário, para determinar que só pode compor o cálculo do FAP os acidentes que geram ônus para o INSS e que tenham efetiva relação com o trabalho.
- 27** Disponibilizar todos os dados utilizados para o cálculo do FAP para as empresas e alterar a metodologia desses cálculos para não incluir a taxa de sobrevida em seu índice e corrigir distorções no FAP que obrigam as empresas a ajuizar ações para retificar seu cálculo.

- 28** Permitir que sejam firmadas metas de saúde e segurança do trabalhador para fins de participação nos lucros ou resultados da empresa, a fim de se admitir que essa ferramenta seja utilizada como instrumento de disseminação e incentivo ao cumprimento de objetivos e metas de programas e ações em prol da prevenção de acidentes de trabalho.

- 29** Criar conselho de recursos administrativos no Ministério do Trabalho e Emprego, de natureza tripartite, para julgar os recursos apresentados contra decisões que imponham penalidade por infração da legislação do trabalho.

- 30** Instituir a carteira de trabalho eletrônica, para fazer o registro das informações funcionais de forma eficiente, transparente, moderna e sem burocracia.



8 TERCEIRIZAÇÃO: O IMPERATIVO DAS MUDANÇAS⁸

Sumário executivo

A terceirização é um fato do mundo atual, é uma realidade presente em todas as cadeias produtivas. Hoje, a produção se realiza em redes locais, regionais, nacionais e globais. Poucas empresas conseguem fazer tudo sozinhas de forma eficiente e competitiva. A terceirização é, portanto, uma forma de organização da gestão estratégica e da produção que aumenta a capacidade competitiva das empresas e o seu potencial de sobrevivência. Uma parcela das cadeias produtivas de valor não é nada mais do que uma extensão do conceito de terceirização aplicado à escala global.

As empresas terceirizam para ampliar sua competitividade. Entre os benefícios trazidos estão ganhos de qualidade dos serviços ou produtos, eficiência, foco nas atividades estratégicas, simplificação administrativa, inserção em cadeias produtivas, atualização técnica e tecnológica.

⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Terceirização: o imperativo das mudanças*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.8). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/legisterceirizacao

Ainda não há marco legal para regulamentar a terceirização. A legislação trabalhista brasileira, cuja base foi criada na década de 1940, nem sequer cogitava a mudança da estrutura produtiva. Ela nasceu em um mundo do trabalho de empresas verticalizadas, que tudo faziam, longe da realidade atual de um mundo interconectado, com cadeias de produção horizontalizadas.

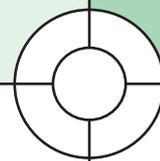
A principal referência jurídica sobre terceirização ainda é a Súmula 331 do TST. Entretanto, além de não ser uma lei sobre o assunto, ela ainda traz a **contestada divisão da atividade produtiva em atividades-fim e atividades-meio**, permitindo a terceirização apenas na última hipótese. Essa subjetiva diferenciação não é aplicável ao conceito de trabalho em redes, em que diferentes empresas compõem com bens ou serviços etapas da cadeia produtiva. Além disso, pela dinâmica produtiva moderna, uma atividade que antes seria “fim” pode se tornar “meio” a depender do foco estratégico que se busca ao negócio.

Tanto empresas como trabalhadores estão submetidos à insegurança jurídica. A ausência de marco legal sobre a terceirização tem fomentado conflitos. Segundo dados divulgados pelo TST em 2014, existem mais de 16 mil casos no tribunal envolvendo terceirização.

É de suma importância para o crescimento econômico e social do Brasil a regulamentação da terceirização. Essa regulamentação deve ser adequada, trazendo segurança jurídica e proteção para empresas e para trabalhadores. Não se pode coibir a terceirização ou estabelecer condições que, de tão difícil cumprimento, a inviabilizem e deixem o ambiente de negócios desfavorável à geração de empregos e à competitividade empresarial.

Regulamentar a terceirização é gerar ao mesmo tempo condições para o crescimento econômico e proteção aos trabalhadores. É desse desafio para o fortalecimento do Brasil, na economia globalizada, que trata o documento sobre terceirização produzido pela CNI. Por meio de informações, dados estatísticos e exemplos, a proposta é retratar a expressiva realidade deste mecanismo e seus resultados, bem como desmistificar algumas questões e explorar possibilidades, apresentando de forma direta a necessidade da indústria brasileira de regulamentação do fenômeno.

A CNI é a favor da terceirização realizada com responsabilidade e segurança para trabalhadores e empresas e entende que, para tal, o único caminho é a regulamentação. É por isso que apoia a **aprovação do PLS nº 87/2010 ou do PL nº 4.330/2004**, que propõem uma regulamentação desse tema.



9 NEGOCIAÇÕES COLETIVAS: VALORIZAR PARA MODERNIZAR⁹

Sumário executivo

Relações de trabalho ajustadas à realidade e às necessidades dos atores sociais são cruciais para a competitividade das empresas brasileiras e para o crescimento econômico e social do país. Já o desafio de se superar a base legislativa do país que, mesmo tendo sido objeto de algumas atualizações, mantém a estrutura rígida e onerosa da época de sua criação, na década de 1940. A negociação coletiva é, portanto, o caminho para a realização de ajustes entre empresas e trabalhadores, por meio de efetivo diálogo que atenda aos interesses legítimos das partes.

É preciso fomentar o ajuste de condições de trabalho por meio da negociação coletiva, ultrapassando-se o modelo atual. No Brasil, quase tudo é definido por lei e quase nada por negociação. Em razão do momento histórico e social em que foi instaurada, essa estrutura básica está fundada na ideia de hipossuficiência do trabalhador e na composição

⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Negociações coletivas: valorizar para modernizar*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.9). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/negociacoescoletivas

original do sindicalismo brasileiro, que era forçado pela legislação a ter foco assistencial. É possível avançar para um novo modelo ancorado no diálogo social e em processos de negociação coletiva.

É necessário superar alguns questionamentos sobre a capacidade do sistema de negociação coletiva brasileiro. E, assim, alcançar resultados que atendam aos interesses legítimos de trabalhadores e empregadores.

Quanto mais se aposta no diálogo e na negociação, maior a coesão social e o crescimento econômico, pois maior é a possibilidade de ajustes específicos pela produtividade e concessão de direitos. É fato que as estruturas de representação dos trabalhadores e dos empregadores no Brasil já praticam, em alguma escala, o diálogo social e fazem negociação coletiva, mas esse processo deve ainda avançar por meio de seu fomento e de seu reconhecimento efetivo, pois por seu intermédio fortalece a estrutura sindical, que, em consequência, é também reforçada.

A negociação e o diálogo são baseados na confiança entre as partes e na segurança que o sistema trabalhista concede a esses ajustes. Os atores institucionais trabalhistas precisam vencer resistências e passar a ser fomentadores da negociação e do respeito à vontade dos atores sociais.

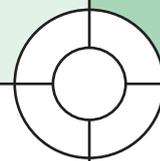
No mundo atual, de economia e competitividade globalizada, são necessários ajustes ágeis nas condições de trabalho. Por mais rápido que seja o legislador, cada realidade produtiva e regional precisa de adaptações mais focais e rápidas para fazerem frente aos desafios lançados pela economia competitiva. A negociação coletiva é a resposta para essa necessidade. Precisa-se apenas reconhecê-la, valorizá-la e fortalecê-la.

O Brasil precisa dialogar e negociar sobre trabalho. O fortalecimento da negociação coletiva será capaz de superar esses desafios.

A CNI entende que a negociação coletiva é fundamental para a modernização das relações do trabalho e o aumento da competitividade. Por isso, defende urgência na adoção de medidas que estimulem, valorizem e reconheçam a negociação coletiva e seu resultado, os instrumentos coletivos.

Recomendações

Um primeiro passo nessa direção **é aprovar o PL nº 4.193/2012 e o PL nº 6.411/2013**, que tratam da regulamentação desse tema. Deve-se também elaborar e aprovar PEC que expressamente consigne que a negociação coletiva deve ser respeitada, nas realidades para a qual foi estabelecida, ainda que a legislação siga em sentido diverso.



10 INFRAESTRUTURA: O CUSTO DO ATRASO E AS REFORMAS NECESSÁRIAS¹⁰

Sumário executivo

Um dos mais importantes problemas da agenda de infraestrutura no Brasil é o atraso das obras. Os atrasos observados em algumas das maiores obras de infraestrutura no país chegam a vários anos. Os prejuízos daí decorrentes afetam consumidores e empresas, consomem vultosos recursos públicos e comprometem o desenvolvimento do Brasil.

Os volumes de recursos desperdiçados são vultosos. Em apenas seis obras de infraestrutura analisadas pela CNI, o custo estimado do atraso até 2013 ultrapassava R\$ 28 bilhões. As seis obras são as do aeroporto de Vitória, o projeto de esgotamento sanitário da bacia do Cocó, em Fortaleza, o projeto de transposição do rio São Francisco, a ferrovia de integração Oeste-Leste, na Bahia, o trecho da BR-101 no sul de Santa Catarina e as linhas de transmissão ligando as usinas hidrelétricas do rio Madeira ao sistema interligado

¹⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.10). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/infrastrukturacustoatraso

nacional. Para se ter uma ideia do quanto representa esse volume de recursos, pode-se dizer que o atraso dessas seis obras é suficiente para a construção de 466 mil casas populares.

Os problemas que atrasam a conclusão das obras e elevam o seu custo são conhecidos e podem ser enfrentados. Seja em projetos de água e saneamento, energia, transporte, os atrasos nas obras de infraestrutura têm origens recorrentes: a má qualidade dos projetos básicos, utilizados para a realização do orçamento e posterior licitação das obras; a demora na obtenção de licenças ambientais e na realização de desapropriações; a má gestão dos projetos durante as obras, com superestimativa de benefícios e subestimativa de prazos e custos; a falta de qualificação técnica e experiência das equipes que preparam, gerem e acompanham os projetos; o viés da decisão política em detrimento dos critérios técnicos que levam à má fixação de prioridades e prazos.

O país precisa e pode conferir maior agilidade e racionalidade às obras de infraestrutura do Brasil.

Os projetos básicos precisam ser aprimorados e devem contemplar análises rigorosas, planejamento e levar em conta custos, riscos e contingências das obras. O projeto básico é utilizado para fazer o orçamento da obra e depois é usado na licitação. Muitas vezes, esses projetos baseiam-se em representações incompletas dos locais em que serão implementados, o que resulta em redimensionamento das obras durante a execução. Em alguns casos, é necessário adicionar novas atividades, que levam a aditivos contratuais. Aditivos superiores a 25% conduzem a novas licitações. Não raro esse processo esbarra em problemas identificados em auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) e fica paralisado enquanto se busca uma solução. A paralisação eleva os custos da obra, pois, mesmo que nada esteja sendo feito, os valores indiretos e a mobilização de pessoal e máquinas continuam se acumulando. Esse processo pode acabar desaguando em disputas judiciais e novos atrasos.

A obtenção de licenças ambientais e a realização de desapropriações precisam estar contempladas na etapa de planejamento e podem ter seus processos aprimorados. No caso do licenciamento ambiental, os atrasos advêm tanto da falta de planejamento quanto da baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental e da demora do Ibama em analisar os projetos. Falta ainda um método claro e transparente para se aferir o montante e o tipo de compensação devida aos atores afetados e flexibilidade na avaliação da obra, segundo seu impacto. As desapropriações são um problema não apenas pela lentidão, mas também porque avançam de forma não contígua, de maneira que a obra não progride até que muitas delas tenham sido alcançadas.

Esses problemas foram especialmente relevantes no caso do linhão do Madeira, da ferrovia Oeste-Leste, do projeto de transposição do rio São Francisco e da BR-101, em Santa Catarina.

A gestão dos projetos é complexa e demanda qualificação, fixação eficiente de prazos, decisões técnicas e coordenação entre as diversas atividades desenvolvidas dentro dos projetos. A incapacidade de se executarem projetos relativamente complexos nos prazos estabelecidos não é privilégio do Brasil. Estudos internacionais já mostraram que a maioria dos projetos de infraestrutura subestima o prazo e superestima os seus benefícios. Entre os principais problemas apresentados estão o fato de que a tecnologia e o desenho são em geral não padronizados, os processos de decisão, planejamento e gestão são tipicamente executados por atores diversos com interesses conflitantes e o escopo e a ambição do projeto variam ao longo do processo de planejamento, decisão e execução.

Recomendações

1 Aumentar a participação do setor privado por meio de concessões e PPPs

É necessário mudar a alocação dos riscos dos projetos para outros atores mais capacitados. Isso passa por utilizar mais intensamente os mecanismos de concessão e parcerias público-privadas, contratando ao setor privado a provisão do serviço, em vez da obra. O principal cuidado nesse caso deve estar em garantir um leilão competitivo, assim como em redigir um contrato de prestação de serviços de boa qualidade.

2 Definir instrumentos para que as obras não sejam paralisadas

A maior eficiência na execução das obras envolve internalizar os riscos em contratos mais amplos e mais focados no resultado final. São muitos os casos, por exemplo, em que há divergência entre o executor da obra e os órgãos de controle sobre determinado custo, preço ou quantitativo de parte do projeto. E toda a obra é paralisada por isso. Sugere-se que haja maior flexibilidade nessas situações: por exemplo, havendo diferença entre a empreiteira responsável pela obra e o TCU sobre determinado custo ou preço, deveria ser possível seguir em frente com a obra ao mesmo tempo em que a empreiteira faz um depósito ou apresenta uma garantia para o valor específico em disputa. Enquanto isso, a parte incontroversa da obra tem seguimento, o que é de interesse de todos.

3 Aumentar a qualidade das licitações

A qualidade das licitações foi apontada como uma causa adicional dos atrasos nas obras de infraestrutura pelo seu forte foco no item custos e pelas dificuldades legais de se considerar a qualidade do projeto ou mesmo do licitante. De fato, a literatura mostra que o leilão com base nos preços dos serviços induz a uma tendência sistemática dos participantes do certame a realizarem lances com valores abaixo daqueles consistentes com a sua função custo. Isso ocorre porque tais participantes acreditam ser capazes, depois, de convencer o poder público a permitir o incremento dos preços dos serviços acima do que foi resultado do lance no leilão. Nesse sentido, o poder concedente deve elaborar mecanismos e procedimentos para evitar situações como essa.

4 Atuar sobre os mecanismos que dificultam o controle da participação de empresas inadequadamente capitalizadas, mas que entram com propostas de preço agressivas

Para vencer as licitações, muitas vezes as empresas oferecem preços que se mostram inviáveis durante a execução da obra. Essas empresas não conseguem mais concluir a obra, mas deprimem o preço estimado do projeto. O gestor público, que deve convocar o segundo colocado na licitação para concluir o serviço, precisa que este aceite o preço oferecido pela primeira empresa, o que, em geral, é demasiado baixo e inviável. Esses processos tomam tempo e exigem, em vários casos, a realização de nova licitação. Obras complexas demandam empresas com reais capacidades de estimativas de custos e com capacidade de planejar e arcar com riscos e contingências. Isso deve ser levado em conta nos processos licitatórios.

5 Adotar o instrumento da contratação integrada

Uma solução criativa para o problema de projetos executivos mal feitos é o instrumento da contratação integrada. Neste, a administração pública contrata uma empresa privada que vai fazer o projeto e implementá-lo. Assim, não há disputas sobre quem é responsável pelo problema, se quem fez o projeto ou quem está executando a obra. O custo de monitoramento também cai. A cobrança é feita em razão do produto final e do seu desempenho. O princípio é o das PPPs, em que a obra e sua exploração comercial são contratadas à mesma empresa. Esse mecanismo permite alinhar os incentivos e, em princípio, colocar mais do risco de execução com a empreiteira especialmente em grandes obras públicas. Não obstante, o instrumento não foi utilizado até aqui e é preciso garantir a capacidade de o gestor público não aceitar renegociar os termos do contrato em razão de riscos assumidos pela contratada.

6 Aperfeiçoar o Regime Diferenciado de Contratação, RDC

O RDC também é visto como um avanço, pela maior flexibilidade na contratação. A opção de ter um orçamento sigiloso, que é repassado para órgãos de controle, mas que não é divulgado para empresas, tem o benefício de fazer com que elas se esforcem mais em entender o projeto em vez de simplesmente oferecer um desconto em cima do valor orçado pelo setor público. Há também a possibilidade de prêmio por desempenho, por exemplo, pagando mais para quem antecipar o prazo de conclusão. Porém, há um risco maior, na medida em que o setor público não monitora os estágios intermediários do processo. Para alguns, a licitação com nível menor de detalhamento aumenta o risco de que quem ganhe não consiga entregar o produto final.

7 Atuar sobre as deficiências técnicas

A solução para as deficiências técnicas passa por investir em capacitação, junto a universidades, associações setoriais e de classe, e melhorar o planejamento da preparação de projetos, assim como a sua gestão, com prazos mais realistas. É necessário corrigir incentivos e a distribuição de responsabilidades, assim como criar bons sistemas e ter equipes responsáveis com tamanhos compatíveis ao do projeto, inclusive para as atividades de fiscalização das obras executadas.

8 Aperfeiçoar e ampliar o uso de sistemas de preços de referência

Também ajudaria ampliar e aperfeiçoar os sistemas de preços de referência, como o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), eventualmente criando sistemas semelhantes para portos e aeroportos.

9 Adotar mecanismos de avaliação permanente dos projetos e auditoria prévia do TCU para grandes projetos

Um conjunto de iniciativas poderia ser utilizado, como a auditoria prévia pelo TCU para os grandes projetos – inclusive treinando os gestores públicos para eles mesmos fazerem uma pré-auditoria –; a obrigatoriedade de seguros contra erros diversos, o que ajudaria a engajar as seguradoras na análise das ações; e até a exigência que investidores privados participem do financiamento, de forma a criar um terceiro tipo de checagem sobre a sua qualidade.

10 Usar base de dados padronizada por fases

Uma medida consistente é manter uma base de dados padronizada para cada um dos projetos em execução por fases e atividades com informações de prazo e custo, incluindo quantitativos previstos e os efetivamente observados. Essa base de dados poderia ser disponibilizada na internet, inclusive para que estados e municípios pudessem dela se beneficiar. Poder-se-ia utilizar as informações nessas bases de dados para avaliar o realismo de determinados projetos em termos de custos e prazos.

11 Utilizar avaliações externas sobre os órgãos de controle

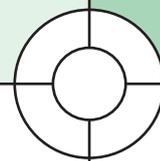
Seria importante a realização de avaliações externas periódicas – por exemplo, quinquenais – sobre a atuação dos órgãos de controle, como o Ibama. Isso ajudaria a criar mecanismos de *accountability*, ainda que meramente informacionais e sem poder regulatório. Nesse caso, seria interessante trabalhar com *benchmarks* internacionais que ajudariam a entender como essas mesmas atividades são desenvolvidas em outros países e como o país pode absorver e adaptar experiências e técnicas bem-sucedidas. É fundamental que essas avaliações não foquem em projetos específicos, mas na qualidade geral da produção e dos processos desses órgãos, explicitamente visando sugerir formas de aprimorá-los.

12 Tornar obrigatórios projetos básicos detalhados e licenciamento ambiental prévio para grandes projetos

Todos os problemas começam em projetos pouco detalhados que não incluem a exigência de licenciamento ambiental prévio, em especial para os grandes projetos. Como visto, o processo de licenciamento ambiental é uma das mais presentes razões para o atraso das obras de infraestrutura.

13 Construir um banco de projetos

A baixa qualidade dos projetos básicos está também associada à falta de planejamento. Grandes obras envolvem situações mais complexas que demandam um maior prazo para o desenvolvimento das análises de viabilidade financeira e de engenharia. Nesse sentido, é primordial que seja construído um banco de projetos para aprimorar e acelerar o processo de licenciamento das obras.



11 EIXOS LOGÍSTICOS: OS PROJETOS PRIORITÁRIOS DA INDÚSTRIA¹¹

Sumário executivo

A baixa qualidade dos serviços logísticos no Brasil repercute diretamente na competitividade do produto nacional e na atração de novos investimentos no país. Estradas de má qualidade, portos ineficientes, cabotagem pequena, falta de ferrovias e de áreas de armazenagem, entre outros fatores, afetam a indústria e a sua capacidade de se integrar às cadeias globais de produção.

A indústria moderna precisa, urgentemente, de redes integradas de transportes e sistemas logísticos eficientes. Os problemas são antigos e conhecidos. Entre os principais entraves estão, por exemplo, baixo volume de investimentos públicos e privados; modelo de gestão do Estado no setor de transportes fragmentado e ineficiente; pouca articulação entre os diversos órgãos de governo e empresas estatais da área; demora na conclusão das obras; dificuldades no planejamento.

¹¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.11). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/eixoslogisticos

Tais obstáculos, em particular o déficit no planejamento, geram frequentes congestionamentos em vários e importantes trechos logísticos. No Brasil, a experiência indica que um longo período de tempo é necessário desde a elaboração do projeto inicial de um empreendimento até a sua conclusão.

Existem exemplos de obras e projetos que demoram uma década somente para a modelagem dos contratos e editais visando à sua licitação. Se uma via está em estado crítico de saturação, o trecho logístico ficará engarrafado, no mínimo, de seis a dez anos até a sua duplicação ou até se chegar a conclusão de outra solução para o problema.

É de fundamental importância fazer um planejamento eficiente para evitar que essas situações ocorram. Quando a capacidade de uma via alcança de 50% a 60%, e as previsões de demanda apontam para o crescimento, está na hora de estruturar novas alternativas.

Investimentos em transportes demandam longos períodos de construção e de desembaraço burocrático. Precisam ser estruturados com antecedência de, no mínimo, 20 anos.

Também é essencial que a execução das obras ocorra com maior velocidade. Ações e instrumentos que busquem reduzir a burocracia, melhorar a qualidade e a gestão pública no transporte de cargas são imprescindíveis para a maior participação do capital privado nos investimentos e na gestão da infraestrutura.

O grande desafio é a oferta de transportes ser capaz de se antecipar ao crescimento da demanda. Assim, evita-se a saturação das vias, como ocorre, atualmente, em vários e importantes trechos logísticos do país.

Reverter esse quadro é decisivo para a competitividade da indústria.

Recomendações

A CNI, em parceria com as 27 federações da indústria, tem unido esforços para propor políticas que possibilitem um melhor planejamento da infraestrutura logística brasileira. A proposta central é:

1 Integrar física e economicamente as regiões do Brasil: projetos regionais competitivos

Os projetos regionais competitivos são centrais nesse processo. Estudos realizados pela CNI identificaram e selecionaram os sistemas logísticos de menor custo, voltados para o mercado interno e externo.

O objetivo maior é liderar o processo de reconstrução e melhoria da infraestrutura brasileira, com a participação da iniciativa privada. Já foram realizados estudos para quatro regiões: Norte, Sul, Nordeste e Centro-Oeste (um trabalho está em andamento sobre o Sudeste e deve ser divulgado em novembro de 2014).

Tais levantamentos analisaram 31 cadeias produtivas e identificaram centenas de projetos prioritários para alavancar a logística do país, a partir de mais de 700 entrevistas pessoais realizadas em empresas, autarquias e associações produtivas.

Os estudos realizados, por cadeias produtivas, projetos prioritários, investimentos e prazo de retorno de investimento permitem que se caminhe rumo a uma maior competitividade do produto nacional.

Região Norte

No Norte do Brasil, diversas modalidades de transporte apresentam carências e oportunidades de investimento. No entanto, a modalidade hidroviária, por seu elevado potencial, exige mais atenção. As vias navegáveis interiores estão subutilizadas. As hidrovias dos rios Juruena, Tapajós e Teles Pires, assim como seus portos, são importantes exemplos e apresentam retorno social do investimento em cerca de dois anos. Nessa região, foram priorizados 71 projetos, que totalizam recursos necessários de R\$ 30 bilhões até 2020 com retorno em até 6 anos. São 17 projetos rodoviários, 27 hidroviários, 9 ferroviários e 18 portuários.

Região Sul

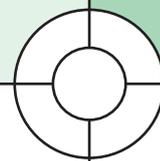
No Sul do Brasil, também são necessárias obras urgentes. Em algumas rodovias, como o trecho da BR-116 que liga Curitiba a São Paulo, a utilização já está acima da capacidade limite, o que mostra o esgotamento da estrutura atual. Outro destaque é a ligação de Buenos Aires a São Paulo, a via São Borja (BR-285 e BR-153), que teria retorno econômico do investimento inferior a um ano. Nessa região, serão necessários R\$ 15,2 bilhões para a execução dos 51 projetos prioritários, com retorno médio de apenas 4,5 anos. São 19 projetos rodoviários, 14 ferroviários e 18 portuários.

Região Nordeste

Para o Nordeste brasileiro, os investimentos se concentram nos setores ferroviário e portuário. Esses dois segmentos, que reúnem 68 dos 83 projetos prioritários, representam 90% dos recursos estimados. As obras preferenciais somam R\$ 25,8 bilhões — merecem destaque a Hidrovia São Francisco, as BRs 020 e 116, a Ferrovia Transnordestina e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste. São 12 projetos rodoviários, 3 hidroviários, 18 ferroviários e 50 portuários. O projetos prioritários dessa região apresentam um *payback* médio de 4,4 anos.

Região Centro-Oeste

O Centro-Oeste apresentou resultados surpreendentes. Rodovias importantes, como a BR-163 e a BR-364, já estão em estado crítico de saturação em alguns trechos. A região precisa de investimentos de R\$ 36,4 bilhões que se pagariam em 5,1 anos. Tais investimentos, se realizados, representariam uma redução de 11,8% no custo logístico regional. Dentre as várias modalidades, as ferrovias foram o ponto de destaque, em especial, a Ferrovia Norte-Sul, a Ferronorte, a Ferrovia ALL, que liga o oeste e Corumbá a Santos, além da proposta de ferrovia para o trecho Maracaju/MS - Guaíra/PR - Paranaguá/PR. São 21 projetos rodoviários, 34 hidroviários, 26 ferroviários e 25 portuários.



12 CONCESSÕES EM TRANSPORTES DE PETRÓLEO E GÁS: AVANÇOS E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTOS¹²

Sumário executivo

As concessões em infraestrutura de transporte e petróleo e gás natural passaram por muitas mudanças e transformações. Em 2013, ocorreram avanços importantes na área de transportes e petróleo e gás, mas ainda há espaço para melhorias nos processos de concessão e nos contratos de arrendamento dos diferentes setores de infraestrutura, especialmente ferrovias e portos.

No setor de petróleo e gás, há necessidade de revisões no modelo por conta do impacto das regras do novo modelo sobre a capacidade de investimento da Petrobras e a expansão de investimentos de petróleo e gás no Brasil.

¹² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.12). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/concessoes

1 SETOR DE TRANSPORTE

1.1 Rodovias

As licitações rodoviárias passaram por diversas etapas e aperfeiçoamentos que tornaram o modelo mais eficiente e competitivo.

É necessário agora dar continuidade ao programa, intensificando sua implementação e ampliando sua abrangência.

Cabe substituir o processo de decisão descontínuo por diretrizes mais estáveis e por um maior horizonte de planejamento da malha rodoviária do país.

Diante desse quadro, a CNI apresenta algumas propostas de aprimoramento do processo de licitação e dos contratos de concessão de rodovias. São elas:

- 1** Contemplar, ao lado da concessão simples até agora outorgada no programa, o recurso às parcerias público-privadas (concessões patrocinadas e concessões administrativas).
- 2** Considerar, na opção por uma dessas três modalidades de concessão, o princípio geral, estabelecido pela Lei nº 10.233, de assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência, bem como as características técnicas e o padrão de qualidade da rodovia e o volume de tráfego esperado.
- 3** Optar, nas concessões patrocinadas, entre as diversas modalidades de subsídios possíveis, preferencialmente, pela garantia de demanda (volume de tráfego) correspondente à receita que viabiliza a cobrança da tarifa desejada.
- 4** Generalizar, nas concessões administrativas, a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os Cremas (concessões de restauração e manutenção), aperfeiçoando-a e submetendo-a ao marco legal formulado pela Lei nº 11.179.

1.2 Aeroportos

As especificações, exigências e instrumentos de controle e incentivos adotados nos contratos de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília e, posteriormente, de Confins e do Galeão apontam para o equacionamento dos problemas operacionais neles registrados, notadamente a partir de meados da década passada.

O modelo adotado nas cinco licitações já realizadas, que tiveram início em fevereiro de 2012, apresenta, no entanto, um ponto de atenção: a participação de 49% da Infraero no capital da concessionária. Essa participação não confere à Infraero ingerência na gestão da empresa. Pode ser explicada como mecanismo de geração de fluxo de receita para a Infraero, para compensar a empresa pela perda da receita gerada até agora pelo aeroporto concedido. Nas próximas licitações, esse mecanismo poderia ser substituído pela destinação a essa companhia de uma parcela da contribuição variável anual paga pela concessionária.

As iniciativas governamentais relativas à infraestrutura aeroportuária também necessitam de um planejamento de longo prazo mais definido, em especial, ao tratamento que será dado aos demais aeroportos sob gestão da Infraero, bem como o futuro dessa empresa. Também as propostas relativas à aviação regional precisam ser definidas com maior precisão.

A seguir, as principais diretrizes de aprimoramento do processo de licitação e dos contratos de concessão aeroportuários:

- Definir, com mais clareza, o modelo de estrutura institucional e de gestão da infraestrutura aeroportuária a ser adotado no país em substituição à administração totalmente estatal que vigorou até recentemente, a exemplo do que ocorreu na área de portos.
- Aperfeiçoar o modelo de concessão adotado nas cinco licitações já realizadas, reduzindo, nas futuras concessões, a participação de entes estatais no capital da concessionária.
- Limitar ou, preferencialmente, reduzir o comprometimento de recursos da União nos aeroportos já concedidos.

1.3 Portos

Duas questões paralisaram os investimentos na infraestrutura portuária do país nos últimos anos: o conflito em torno dos terminais de uso privativo e a indefinição relativa à renovação de contratos de arrendamento com prazos de vigência vencidos ou prestes a vencer. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815) equacionou ambas as questões.

No tocante aos arrendamentos, o veto presidencial à prorrogação automática dos contratos celebrados antes de 1993 tornou explícita a intenção do governo de fazer valer o prazo previsto em contrato. Logo em seguida, foi dado início ao processo de licitação desses arrendamentos.

A nova legislação autorizou a prorrogação antecipada, a critério do poder concedente, dos contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, que possuam previsão expressa de prorrogação ainda não realizada. A concordância do poder concedente está sendo condicionada à realização imediata de um programa de investimentos.

Foram modificadas também as normas relativas ao processo licitatório, transferindo da Administração do Porto (Cias. Docas) para a Secretaria de Portos e passando para a Antaq a competência para conduzir o processo de arrendamento de instalações portuárias no âmbito do porto. Além de corrigir um equívoco regulatório, tais medidas conferem maior agilidade e eficiência ao processo de licitação e à definição e delimitação de novos terminais portuários em áreas não utilizadas do porto organizado.

A Secretaria de Portos identificou 159 áreas nos portos organizados passíveis de arrendamento, reunindo-as em quatro blocos. Os editais de licitação e contratos de arrendamento de 29 terminais do Bloco 1 (localizados nos portos de Santos e em portos do Pará) e de 18 terminais do Bloco 2 (nos portos de São Sebastião, Salvador, Aratu e Paranaguá) foram colocados em audiência pública no segundo semestre de 2013.

O anúncio da licitação desses terminais suscitou reação, que se traduziu inclusive no questionamento judicial da decisão de licitar os arrendamentos vencidos. Tal decisão se contrapõe, em boa medida, a uma tradição no país e à expectativa dos atuais arrendatários: a renovação automática dos contratos de concessão e permissão. Além disso, ocorreram falhas na definição da configuração dos terminais a serem licitados e nas especificações dos editais e contratos.

As críticas mais veementes têm como objeto a configuração dos terminais licitados.

Em alguns casos, a decisão do poder concedente de agrupar áreas vizinhas para compor uma nova região de arrendamento, com o objetivo de propiciar escala de operação mais eficiente, foi criticada por seu impacto sobre a concorrência. Em outros, a decisão do poder concedente de licitar como um novo arrendamento uma área vizinha a um terminal em operação, cujo arrendatário pretendia incorporar, é justificada pelo poder concedente como uma iniciativa favorável à concorrência e questionada pelos seus críticos por inviabilizar economias de escala indispensáveis à competitividade.

Os editais e contratos também foram objeto de questionamentos pelo Tribunal de Contas da União. O resultado desses questionamentos foi a suspensão, para reexame pela SEP, do processo licitatório dos lotes do Bloco 2 e o atraso das licitações do Bloco 1, que aguardam ainda o equacionamento das dúvidas e objeções formuladas pelo TCU.

A expansão dos portos organizados tem sido afetada ainda pela ineficiência das Cias. Docas como gestora. A nova lei dos portos manteve a possibilidade de concessão da administração ao setor privado, prevista na legislação de 1993. Esse é um ponto positivo que deve ser explorado.

A nova lei também mitiga o efeito da ineficiência das Cias. Docas ao retirar da Administração do Porto a atribuição de conduzir o processo de arrendamento de instalações portuárias. Além disso, pretende corrigir os problemas registrados na operação das Cias. Docas determinando que essas empresas firmem, com a Secretaria de Portos, compromissos de metas e desempenho empresarial.

No tocante à questão da Administração dos Portos, cabe contemplar a transferência da administração de alguns portos organizados para o setor privado, tendo em vista:

- aumentar a eficiência na gestão dos portos;
- estabelecer um referencial para a fixação de metas e para a avaliação do desempenho das Cias. Docas; e
- constituir uma experiência-piloto para um eventual processo de transferência das administrações dos demais portos organizados para o setor privado.

No que se refere às licitações e aos contratos de arrendamento, uma vez que os editais de licitação e contratos divulgados em 2013 sofreram modificações suscitadas pelas contribuições apresentadas em audiências públicas e pelos questionamentos do TCU e tais mudanças ainda não foram divulgadas; cabe postergar eventuais propostas de aprimoramento dos editais e contratos que tenham como referência as versões divulgadas inicialmente.

De todo modo, a configuração dos terminais licitados — mais precisamente, o agrupamento com áreas vizinhas para compor uma nova região de arrendamento e a licitação como um novo arrendamento de uma área vizinha a um terminal em operação — merece ser objeto de uma nova avaliação do ponto de vista de seus efeitos sobre a eficiência e a concorrência.

1.4 Ferrovias

O novo regime de transporte ferroviário substitui o modelo de empresa ferroviária integrada que controla a infraestrutura e opera com exclusividade o serviço de trens, adotado até agora no país, por um modelo que prevê a separação entre o controle operacional da infraestrutura e a operação dos trens e prestação dos serviços de transporte. A primeira exercida por um concessionário, a segunda, por operadores independentes sob o regime de autorização.

A especificidade do modelo proposto em relação ao adotado em outros países consiste na introdução de um terceiro agente, a Valec, empresa estatal que adquirirá da concessionária toda a capacidade operacional da ferrovia e ofertará em seguida a capacidade de tráfego adquirida aos operadores independentes. A interveniência da Valec significa assegurar ao concessionário a plena utilização de sua capacidade, eliminando o risco de demanda.

A implantação do novo modelo de concessão ferroviária enfrenta algumas dificuldades. Entre elas, as questões relativas ao modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura e a operação da ferrovia e prestação do serviço de transporte.

Esse modelo tem sido objeto de controvérsia em diferentes países. De modo geral, o debate contrapõe ao benefício da concorrência estimulada pelo novo modelo a queda de eficiência do sistema ferroviário decorrente da perda de planejamento operacional integrado, de problemas de coordenação de *timetable* e da falta de incentivo para investimento na infraestrutura.

A avaliação da experiência da Grã Bretanha, a mais antiga, e de outros países europeus indica que o livre acesso de operadores independentes à infraestrutura ferroviária não gerou o nível de concorrência que era esperado, frustrando assim o objetivo central do modelo.

Há também as questões específicas à versão do modelo proposto para o país. Entre elas, as seguintes:

- Existe uma preocupação quanto à coexistência das novas concessões com as outorgadas na década de 1990, pelo menos até o fim da vigência de tais contratos na segunda metade dos anos 2020.
- O papel atribuído à Valec implicaria em riscos financeiros e de gestão para o investidor. O de gestão está associado a uma avaliação desfavorável do desempenho das empresas estatais em geral, mas, sobretudo, à experiência recente da própria Valec. O financeiro, designado usualmente como risco Valec, é mais concreto e decorre da incerteza quanto à capacidade financeira da empresa de arcar com o ônus do pagamento ao concessionário ao longo de toda a vigência do contrato.

Esse risco financeiro existe, mas é um equívoco associá-lo à Valec. É consenso que a demanda dos serviços das ferrovias propostas não será suficiente, pelo menos por um longo período, para gerar a receita requerida para cobrir os pagamentos da Valec aos concessionários. A compra de capacidade operacional do concessionário constitui assim um subsídio, que não pode ser assumido, no longo prazo, por uma empresa, notadamente uma companhia sem outras receitas operacionais, dependendo, conseqüentemente, de aporte continuado de recursos pelo Tesouro Nacional. O chamado risco Valec decorre, portanto, da incerteza quanto à capacidade e ao comprometimento da União de alocar recursos orçamentários para esse fim e de, uma vez alocado, desembolsar efetivamente os recursos requeridos, independentemente das vicissitudes enfrentadas pelas contas públicas ao longo do tempo.

Existem ainda as questões relativas ao processo de implantação do modelo, entre as quais se destacam:

- O volume de investimento privado a ser realizado nas ferrovias não tem sido acompanhado de estimativa do impacto dos subsídios implícitos no PIL ao longo do tempo, desconhecendo-se o impacto fiscal durante o período de concessão do conjunto de ferrovias previsto no programa.

- Existem dúvidas sobre o correto enquadramento da concessão da infraestrutura ferroviária como uma concessão comum, sob o amparo da Lei nº 8.987/95. A concessão estipulada nessa lei deve ser exercida por conta e risco do concessionário, de forma que seus custos e seus investimentos sejam remunerados e amortizados mediante a exploração da concessão por prazo determinado. Esse não é certamente o caso das concessões ferroviárias em que o poder concedente, por meio da Valec, assume todo o risco de demanda e garante a receita da concessionária. Essas concessões correspondem inequivocamente à concessão patrocinada prevista pela Lei das Parcerias Público-Privadas.
- A proposta de novo modelo de concessão de ferrovias não foi ainda tornado público de forma consolidada. Seu marco legal e regulatório não está completamente estabelecido.
- O sucesso das licitações contempladas pelo PIL pode ser comprometido pela precariedade dos projetos que estão sendo divulgados. A avaliação dos investidores potenciais é que, de modo geral, os estudos de demanda e de viabilidade técnica e ambiental não estão suficientemente detalhados; o traçado foi definido com base em conhecimento geológico e topográfico insuficientes; não existe projeto executivo; as questões relacionadas ao licenciamento ambiental e à logística da obra não foram equacionadas. Esses problemas afetam a previsibilidade do empreendimento e a credibilidade das estimativas de investimento.

As dúvidas e incertezas geradas por tais problemas têm como consequência a relutância dos investidores potenciais em assumir a construção e a operação da infraestrutura ferroviária, suscitando dúvidas quanto à possibilidade das licitações de novas concessões ferroviárias serem bem-sucedidas em curto prazo.

Recomendações

- 1 Desenvolver o debate do novo modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura ferroviária e a operação da ferrovia e a prestação do serviço de transporte.
- 2 Completar o marco legal e regulatório do novo modelo de concessão.
- 3 Reabrir o processo de elaboração dos projetos, estudos de demanda e de viabilidade técnica e ambiental das ferrovias a serem concedidas.

2 PETRÓLEO E GÁS

O regime de concessões de exploração e produção de petróleo e gás, introduzido em 1997, realizou em dez anos dez rodadas de licitações que resultaram na outorga de 765 concessões, arrematados por 46 operadores.

Essa sequência anual de licitações foi interrompida em 2008 e só seria retomada em 2013. A interrupção está associada ao anúncio da descoberta das reservas do pré-sal e à alteração do marco regulatório que se seguiu, (i) estabelecendo o regime da partilha de produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas; (ii) definindo o papel da Petrobras nos blocos contratados no novo regime; e (iii) alterando as regras de distribuição dos *royalties* do petróleo.

A retomada das licitações em 2013 compreendeu:

- as licitações das 11^a e 12^a Rodadas de Concessões, cujos resultados evidenciaram uma retomada bem-sucedida do processo de concessões, refletindo o potencial de investimento nesse programa que ficara reprimido desde 2008; e
- a licitação da 1^a Rodada de Contrato de Partilha da Produção do Pré-sal, que teve apenas um licitante, um consórcio em que a Petrobras detinha participação de 40%.

Estiveram ausentes do leilão de partilha da produção os grandes produtores internacionais de petróleo e gás, à exceção da Shell e Total, ausência não esperada face ao potencial das reservas licitadas e à ativa participação desses produtores na 11^a Rodada de Concessões, cinco meses antes. O resultado da licitação pode ser associado ao comprometimento dos

grandes produtores internacionais em grandes projetos de investimento em outras regiões, para o que teria contribuído a demora do início das licitações de campos na área do pré-sal.

Reflete também, no entanto, o posicionamento das empresas do setor face ao novo modelo regulatório adotado para a área do pré-sal — não em relação ao regime de partilha da produção, mas ao papel da Petrobras e às normas de governança do novo modelo.

A Lei nº 12.351/10 estabelece que, na área do pré-sal e em áreas estratégicas:

- a Petrobras será a operadora de todos os blocos licitados e, como tal, será responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração desenvolvimento e produção de petróleo e gás;
- a Petrobras deterá participação mínima de 30% no consórcio, podendo ainda participar da licitação do contrato para ampliar sua participação;
- o investidor privado, vencedor da licitação, deverá constituir consórcio com a Petrobras e com a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA.

A lei define ainda as regras de governança a serem observadas pelo consórcio vencedor do processo de licitação, estabelecendo que:

- a Petrobras será responsável pela execução do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros;
- será constituído um Comitê Operacional, a quem cabe a administração do consórcio, tendo a metade de seus membros, inclusive seu presidente, indicado pela PPSA;
- o presidente do Comitê Operacional, indicado pela PPSA, tem poder de veto e voto de qualidade.

Esse formato conferido ao regime de partilha da produção significa o restabelecimento, na área do pré-sal e em áreas estratégicas, do monopólio estatal da exploração e da produção de petróleo e gás. Os investidores privados, vencedores de licitação do contrato de partilha de produção, independentemente da magnitude de sua participação no capital do consórcio, têm a posição de investidor minoritário no empreendimento. Além disso, a presença e

os poderes da PPSA no Comitê Operacional constituem, na verdade, uma intervenção na governança e no dia a dia do consórcio.

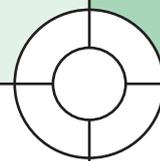
Esse não é o principal problema acarretado do novo modelo. É previsível que a atuação e o desempenho da empresa sejam comprometidos pela mobilização de capacidade gerencial e pelo volume de investimento que a exploração do pré-sal exigirá. Assim, a Empresa deve ser afetada pela própria política que pretendia reforçar sua posição na indústria.

O mais relevante, no entanto, é que o comprometimento da capacidade de investimento da Petrobras pode afetar o crescimento da produção de petróleo e gás no pré-sal e mesmo à operação eficiente e à execução dos programas de exploração de seus consórcios com investidores privados.

Ao trazer em seu bojo o restabelecimento do monopólio da Petrobras em relação às reservas de petróleo e gás mais promissoras do país, o regime de partilha de produção compromete a expansão da produção de petróleo e gás do país. Nesse sentido, precisa ser revista.

Recomendações

- 1 Proceder à revisão do regime de partilha de produção com modificação da Lei nº 12.351/10, especialmente em relação a:
 - o a necessidade da Petrobras ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção (art. 4º) ;
 - o a obrigatoriedade da participação mínima de 30% da Petrobras nos consórcios para licitações em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas (art. 10º, inciso III, alínea c);
 - o a exigência de que o licitante vencedor das licitações em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas constitua consórcio com a Petrobras e com a Pré-Sal Petróleo S.A. (seção VII, arts. 19 a 26).



13 PORTOS: O QUE FOI FEITO, O QUE FALTA FAZER¹³

Sumário executivo

O Brasil precisa de portos mais eficientes, modernos e bem geridos para aumentar a competitividade de sua economia. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815, aprovada em 2013) avança na direção de criar um ambiente favorável de investimentos e de gestão dos portos no país, promovendo maior participação do setor privado no sistema portuário. Ao revogar e reescrever a Lei nº 8.630, de 1993, o novo texto mantém a possibilidade de concessão da administração dos portos à iniciativa privada, eliminando barreiras para o aumento da eficiência dos portos e atualizando sua regulamentação.

A agenda de modernização institucional dos portos ainda não terminou. Há necessidade de se avançar em duas áreas principais: assegurar a implementação plena do modelo do sistema portuário, avançando na transferência da administração dos portos para gestão privada, e fortalecer as instituições gestoras do setor federal de transportes.

¹³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Portos: o que foi feito, o que falta fazer*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.13). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/portos

A compreensão das mudanças é importante para entender a agenda inconclusa.

Segundo a lei, o porto organizado é um bem público. A legislação determina que a exploração por ente privado, tanto do porto quanto das instalações portuárias nele localizadas, se dará por meio de concessão ou arrendamento por prazo determinado, precedida de licitação, balizada por uma lógica de transparência e desempenho. O novo texto também elimina a distinção entre terminais exclusivos e mistos, o que gerou, por anos, interpretações controversas e insegurança jurídica e paralisou a construção de novos terminais de uso privado no país.

A nova lei trata ainda do trabalho nos portos e define as atribuições da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e da Secretaria Nacional de Portos, estabelecendo os marcos lógicos de um sistema nacional portuário.

No caso dos portos públicos, a lei determina que a contratação de profissionais com vínculo empregatício por prazo indeterminado deve ser requisitada exclusivamente entre trabalhadores portuários avulsos registrados no OGMO, o órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário. No caso dos terminais privados, a lei mantém os dispositivos presentes na legislação anterior (Lei nº8.630/93) possibilitando a livre contratação. A Antaq passa a ser responsável pela elaboração dos editais das licitações e pela realização dos procedimentos licitatórios do contrato de arrendamento. A Secretaria Especial de Portos é responsável pelas políticas que dizem respeito aos portos fluviais e lacustres.

A gestão do porto ganhou lógica empresarial, com um modelo de gestão mais claro e participativo.

A administração do porto pode ser exercida diretamente pela União, por entidade privada concessionária (com prazo determinado) ou por município ou estado, mediante delegação. A nova lei atribui a essa administração do porto atividades e responsabilidades inerentes à gestão da operação portuária e elimina atribuições como realização da licitação, celebração e fiscalização de contrato de arrendamento de terminais a agentes privados. A governança do porto é complementada pelo Conselho de Autoridade Portuária, composto por representantes da classe empresarial, dos trabalhadores portuários e do poder público, agora com funções de órgão consultivo. São previstas ainda comissões locais, com representantes das agências governamentais que atuam no porto.

O roteiro para concluir a agenda portuária. A transferência da administração dos portos deve passar para a gestão privada, superando-se o modelo que mantém as Companhias das Docas na gestão dos portos. É preciso avançar na formulação de uma política integrada de transporte e logística para o país, com capacidade de planejamento, superação da fragmentação de responsabilidades e competências e gestores com competência técnica e gerencial.

Recomendações

1 Combater deficiências observadas na implantação da antiga lei

O sucesso apenas parcial do modelo de sistema portuário definido pela Lei nº 8.630/1993 decorreu, sobretudo, de problemas e deficiências observadas em sua implementação. É necessário cuidar para que essa experiência não se repita com a nova Lei dos Portos, cabendo, para isso: assegurar a implementação plena do modelo de sistema portuário, avançando na transferência da Administração dos Portos para gestão privada; e fortalecer a governança das instituições gestoras do setor federal de transportes.

2 Corrigir problemas históricos das Companhias Docas

A nova lei pretende corrigir os problemas registrados na operação das Cias. Docas ao determinar que essas empresas firmem, com a Secretaria de Portos, compromissos de metas e desempenho empresarial. A intenção de profissionalizar a gestão das companhias, blindando-as contra ingerências políticas, já foi afirmada outras vezes, sem que nada tenha ocorrido. É importante agora caminhar nessa direção: consumir a transferência da administração do porto ao concessionário privado e contemplar a extinção da Companhia Docas correspondente.

3 Fortalecer a governança das instituições gestoras do setor federal de transportes

A governança no setor de transporte é pouco eficiente, com uma estrutura institucional fragmentada em diversos órgãos com nível ministerial — o que dificulta a coordenação de suas atividades e a formulação de uma política integrada de logística para o país —, além de apresentar superposição de instâncias decisórias e de competências e conflito de papéis. Soma-se a isso o fato de que o preenchimento dos cargos de direção dos diversos órgãos nem sempre observa critérios de competência técnica e gerencial.

4 Melhorar a capacidade de planejamento do setor

A baixa capacidade de planejamento setorial, a limitada capacidade de formular e implementar projetos de investimento e o processo de decisão desordenado afetam o desenvolvimento do setor portuário, ora retardando a implementação de políticas e de projetos, ora levando à adoção de soluções improvisadas e prazos não realistas, além do fato de a trajetória dos

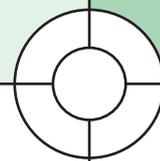
órgãos federais do setor de transporte ter sido marcada por percalços associados a problemas de eficiência, qualidade e probidade de gestão, que se refletem também na governança do sistema portuário.

5 Integrar a gestão e a formulação de políticas de transporte aquaviário

Em 2007, a Secretaria Especial de Portos ganhou as atribuições e as competências do Ministério dos Transportes relativas à infraestrutura portuária. A criação da SEP, entretanto, não contribuiu para uma gestão integrada e multimodal da política setorial. Em 2013, a Lei nº 12.815 estabeleceu a vinculação da Antaq à SEP e transferiu as competências relativas a portos fluviais e lacustres – até então atribuídas ao Ministério dos Transportes e ao DNIT – à Secretaria. Mas mantém-se o fracionamento da formulação e gestão da política nacional de transporte aquaviário, uma vez que, agora, a Antaq deve propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços dessa modalidade de transporte.

6 Fortalecer o Ministério dos Transportes

Cabe considerar a transformação da Secretaria de Portos em uma instância do Ministério dos Transportes, possivelmente como parte de um processo de integração dos três ministérios — o dos Transportes (terrestre), a Secretaria de Portos e a Secretaria de Aviação Civil — e das três agências reguladoras do setor. É um desenho a ser discutido para se chegar a um modelo adequado às necessidades de melhor gestão e maior agilidade na execução dos projetos do setor portuário e de transporte como um todo.



14 AMBIENTE ENERGÉTICO GLOBAL: AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL¹⁴

Sumário executivo

Há um novo quadro energético no mundo e o Brasil deve estar atento às consequências da nova agenda global de energia para a sua economia. A edição de novembro de 2013 do World Energy Outlook, da Agência Internacional de Energia (AIEA, em inglês), dedica um capítulo especial ao Brasil. As principais conclusões do relatório da AIEA serão discutidas no texto deste trabalho. Por exemplo, a consolidação do gás de xisto (*shale gas*) americano como energético estratégico mudará o mercado mundial de energia. Faz-se necessário que o Brasil estabeleça uma política específica para estimular novos investimentos, dar competitividade e segurança de fornecimento para essa fonte.

O Brasil precisa de uma visão sistêmica para um maior aproveitamento da geração solar fotovoltaica e eólica. Para que o país aproveite as vantagens competitivas e ambientais dessas tecnologias, será preciso considerar sua utilização concomitante com

¹⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Ambiente energético global: as implicações para o Brasil*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.14). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/ambienteenergetico

as hidrelétricas (com grandes reservatórios). Sem essa visão sistêmica, a sazonalidade dessas fontes poderá ser um empecilho ao avanço das novas tecnologias na matriz energética nacional.

Apesar da presença ativa do Brasil nos fóruns climáticos, é importante desenvolvermos estudos de adaptação dos efeitos da mudança climática em nossa matriz energética. Dadas as dificuldades internacionais para implementar políticas de mitigação, é importante desenvolver desde já estudos de adaptação para o setor elétrico no país, com pesquisas de impacto das mudanças climáticas nas vazões dos rios e na produção de cana-de-açúcar.

É preciso estimular e apoiar um programa permanente de defesa do uso da cana-de-açúcar como fonte energética. É também importante divulgar, nacional e internacionalmente, as diferenças econômicas, ambientais e de segurança ambiental da cana-de-açúcar em relação às fontes de biocombustíveis usadas na maioria dos países.

Recomendações

1 Desenvolver e implementar uma política para o gás de xisto

O grande volume e baixo preço do gás de xisto mudaram substancialmente a situação energética americana no que se refere à competitividade econômica, a ponto de indústrias brasileiras se transferirem para os Estados Unidos. Isso trouxe também segurança energética a exportação de gás americano para a Europa é vista como a única maneira de neutralizar as manobras geopolíticas da Rússia. Outro efeito foi a redução das emissões norte-americanas de gases de efeito estufa, em razão basicamente da substituição de geração a carvão por gás. Esse processo deve se acentuar com a confirmação recente, por parte da Suprema Corte americana, de que a *Environmental Protection Agency* (EPA) pode penalizar usinas a carvão.

O sucesso do gás de xisto norte-americano cria problemas potenciais para o Brasil. Com a aceleração da construção de terminais de GNL no hemisfério Norte, motivada pelo interesse tanto comercial quanto geopolítico no gás norte-americano, o mercado internacional de gás, hoje segmentado regionalmente, tenderá a se transformar em um único mercado.

Embora o preço do gás deva aumentar à medida que o mercado internacional se amplia, ele ainda poderá ser mais barato do que o custo desse gás no pré-sal. Isso aumentará o desafio de desenvolvimento de nossos recursos de *gás offshore*.

Há também desafios para o desenvolvimento de nossas reservas de gás de xisto. A dificuldade que outros países, também com boas reservas, têm encontrado para replicar a experiência norte-americana sugere que mais fatores, tais como a existência de uma rede extensa de gasodutos, um ambiente de estímulo à competição e um marco regulatório estável, são igualmente importantes. Há grandes incertezas quanto ao marco regulatório do gás, livre acesso à rede de gasodutos e prioridade de utilização desses recursos no Brasil.

As principais propostas da CNI para uma política nacional do uso de gás de xisto são:

- **Definir uma política para o gás natural que promova a competição e estimule o aporte de capitais privados ao setor.**
- **Equacionar a questão do livre acesso à rede de gasodutos, que ainda enfrenta restrições na prática.** Essa é uma medida fundamental para o estímulo aos investimentos. Uma possibilidade seria a transferência dos ativos da rede de gasodutos da Petrobras, naturalmente com a compensação financeira adequada, para uma entidade neutra.
- **Realizar estudos aprofundados sobre fatores de sucesso para a competitividade do gás de xisto no país.**

2 Desenvolver uma política para a geração fotovoltaica e baterias

Em um passado recente, o Brasil tinha duas vantagens significativas para a inserção de geração renovável (em particular, hidrelétrica, eólica e biomassa) comparado com os demais países:

- os reservatórios de nossas usinas hidrelétricas funcionavam como “armazéns energéticos” que suavizavam a variabilidade da produção dessas fontes;
- o sistema de transmissão de grande capacidade permitia que a produção das fontes de cada região fosse transferida para as demais; como consequência, a produção total de energia era menos variável.

Embora a energia eólica tenha se mostrado bastante competitiva no Brasil, e o governo tenha anunciado recentemente que faria um leilão específico de geração solar, é preocupante observar que a penetração dessas fontes no país, ao contrário do que está ocorrendo no resto do mundo, será cada vez mais difícil.

A razão é estarmos construindo “megausinas” a fio d’água, como as do rio Madeira e Belo Monte. Nessas usinas, as aflúências têm uma variação sazonal muito maior do que a média do país. Em Belo Monte, por exemplo, as aflúências durante o período úmido são 25 vezes maiores do que na seca. Em outras palavras, não somente deixamos de construir “armazéns energéticos” para acomodar a variabilidade das novas fontes renováveis como estamos fazendo com que a variabilidade de nossa fonte renovável mais importante, a hidroeletricidade, seja parecida com a de uma gigantesca eólica.

Em termos mundiais, no que se refere à produção de energia, a redução de custos dos painéis fotovoltaicos foi exponencial. Como consequência, a energia solar já atingiu o “*grid parity*” (isto é, é mais barata do que a conta de luz) em muitos países (inclusive no Brasil). No que se refere ao armazenamento de energia para essa tecnologia, também houve avanços muito significativos, exemplificados pela construção anunciada da “giga-fábrica” de baterias da empresa de veículos elétricos da norte-americana Tesla, cuja produção será suficiente para suprir 500 mil veículos elétricos por ano, ou centenas de milhares de residências.

A energia eólica segue uma trajetória parecida: redução de custos substancial e penetração muito maior do que se imaginava inicialmente, graças a novas técnicas de previsão de vento baseadas em “big data” e inteligência artificial.

As propostas da CNI para essa área são:

- **Realizar estudos de planejamento combinando reservatórios, baterias e novas técnicas de previsão de vento.** As experiências internacionais indicam que isso permitiria uma inserção maior e competitiva dessas fontes renováveis.
- **Revisar os inventários de potencial hidrelétrico para identificar alternativas com reservatório que foram descartadas sem uma justificativa técnica-econômica mais abrangente.** Por exemplo, há alternativas de expansão da bacia do Tapajós com reservatórios que são mais baratas do que a selecionada pelo governo, mas que aparentemente foram excluídas devido à proibição implícita desse tipo de usina.

3 Responder aos desafios de mitigação das mudanças climáticas

Os recentes relatórios do IPCC e do governo americano são incisivos e convincentes sobre a necessidade de medidas de mitigação urgentes para se evitar um aumento da temperatura do planeta que trará prejuízos significativos à saúde, à agricultura, à segurança de áreas costeiras, entre outros. A situação é mais preocupante diante dos indícios de que as estimativas do IPCC podem ser conservadoras, ou seja, que os impactos poderão ocorrer mais cedo do que o esperado.

Embora cada evento climático extremo, isoladamente, possa ser explicado como variabilidade natural, muitos autores argumentam que, vistos em conjunto, eles já seriam consequência de mudanças climáticas. Entretanto, existe uma real dificuldade política de se implantar ações de mitigação. As reduções recentes de emissões dos países ricos aconteceram mais devido a fatores como a entrada do gás de xisto e a redução da atividade econômica em razão da crise mundial do que por políticas deliberadas de enfrentamento às mudanças climáticas.

Embora o Brasil tenha uma presença ativa nos fóruns climáticos, dadas as dificuldades de implementar políticas de mitigação, seria prudente desenvolvermos desde já estudos de adaptação para nossa matriz energética. Isto é, caso ocorra o aumento de temperatura, precisamos identificar soluções para garantir a segurança no abastecimento energético a custos competitivos.

As recomendações da CNI no campo das mudanças climáticas são:

- **Promover estudos de adaptação para avaliar o impacto das mudanças climáticas no padrão das vazões dos rios.** Esse é um tema essencial diante da importância da energia hidrelétrica para o Brasil. Observa-se que os reservatórios das hidrelétricas, analisados no item anterior, podem contribuir significativamente para minorar o impacto das mudanças nas vazões.
- **Avaliar o impacto dessas alterações no clima na produção de cana-de-açúcar,** um insumo essencial tanto para o etanol quanto para a cogeração (bioeletricidade). Isso permitiria que a Embrapa e outras instituições de pesquisa desenvolvessem espécies de cana mais adaptadas às condições climáticas que se vislumbram.

4 Fortalecer a política dos biocombustíveis

Alguns anos atrás havia perspectivas positivas para o etanol brasileiro, tanto para a produção local quanto para a exportação. Também, existiam boas expectativas quanto à viabilização econômica dos biocombustíveis de segunda geração (etanol celulósico). A situação atual é de redução do destaque do Brasil nessa área, e até de reversão de expectativas positivas.

Na área internacional, o maior acontecimento negativo foi a decisão, por parte da *Environmental Protection Agency* (EPA) americana, de reduzir retroativamente a quantidade de etanol celulósico que seria adicionada à gasolina. Essa medida deve-se, em parte, às dificuldades de produção desse tipo de combustível em grande escala, bem maiores do que se imaginava. A razão principal, no entanto, foi o questionamento crescente, por parte de grupos ambientalistas, do benefício de emissões dos biocombustíveis.

Embora o etanol de cana-de-açúcar não sofra das mesmas desvantagens apontadas em estudos internacionais (que se concentram em resíduos de milho), o arrefecimento do interesse mundial pelos biocombustíveis torna ainda mais difícil um programa de exportação do etanol brasileiro.

Em âmbito nacional, podemos destacar a política local de preços artificialmente baixos para a gasolina como um importante obstáculo para o etanol.

As diretrizes da CNI para a política de biocombustíveis são:

- Restaurar o espaço do etanol no país, por meio de uma política de preços mais realista para a gasolina.
- Remover os entraves econômicos para a participação da cogeração com bagaço de cana na produção de energia elétrica.
- Estimular e apoiar os esforços para esclarecer as diferenças econômicas, ambientais e de segurança ambiental da cana-de-açúcar em relação às fontes de biocombustíveis usadas na maioria dos países. Somente um programa permanente de esclarecimento, com dados e opiniões com credibilidade técnica e científica, permitirá que o etanol, um energético essencial para o Brasil, seja preservado.

5 Acompanhar atentamente o desenvolvimento da indústria nuclear

A indústria brasileira de energia nuclear foi desenvolvida como parte de uma estratégia nacional para diminuir a dependência do combustível importado. Apesar de o Brasil ter reservas significativas de urânio e tecnologia própria de enriquecimento, nos planos governamentais de longo prazo, o papel da energia nuclear na expansão do setor não ocupará papel de destaque.

Devido às restrições estratégicas, as possibilidades de atuação dos investidores privados para esse tipo de geração é bem mais restrita do que as de outras fontes. Porém, essa tecnologia de geração passa por um momento de transição, com possibilidade de maior segurança e processos de construção mais eficientes.

A recomendação da CNI para este tema é:

- **Acompanhar com atenção a construção dessas usinas de nova geração na China e nos Estados Unidos.** Adicionalmente, a agência regulatória nuclear americana desenvolveu novos procedimentos de licenciamento prévio desse tipo de usina, que poderão contribuir para reduções ainda maiores dos prazos de construção das mesmas.

6 Carvão mineral

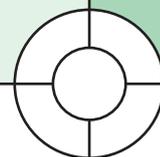
O Balanço Mineral Brasileiro mostra que linhito e carvão sub-betuminoso podem ser encontrados em vários estados brasileiros. Entretanto, as principais reservas estão localizadas na região Sul, onde há uma forte (e secular) indústria relacionada à extração e produção do carvão mineral.

Embora a geração a carvão enfrente forte oposição dos grupos ambientalistas, a geração térmica a carvão pode ser uma opção atraente para o Brasil, devido aos obstáculos para o desenvolvimento do gás natural nacional.

As recomendações da CNI para o aproveitamento energético do carvão mineral são:

- Acompanhar e aprofundar os estudos sobre as novas tecnologias de produção de energia elétrica a partir do carvão mineral (eficazes na redução significativa da emissão de particulados, mas ainda não de carbono);

- Acompanhar e aprofundar estudos de tecnologias para a redução da emissão de carbono – tal como a captura e sequestro de carbono. Embora pouco viáveis atualmente, o avanço tecnológico nesta área tem sido significativo para viabilizar essa fonte energética.



15 SETOR ELÉTRICO: UMA AGENDA PARA GARANTIR O SUPRIMENTO E REDUZIR O CUSTO DE ENERGIA¹⁵

Sumário executivo

O preço da eletricidade é de fundamental importância para a competitividade da indústria. A iniciativa governamental, em setembro de 2012, com a edição da MP 579, de aproveitar o final das concessões de usinas hidrelétricas e sistemas de transmissão para reduzir as tarifas de energia elétrica, a partir de 2013, foi positiva para a indústria.

Os aumentos tarifários de 2014, e os previstos para 2015, deverão anular a maior parte desse benefício. Um levantamento recente da Firjan indica que os aumentos de 2014 colocarão as tarifas industriais na quarta posição entre as mais caras do mundo. E os reajustes previstos para 2015 poderão piorar significativamente essa situação.

¹⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Setor elétrico: uma agenda para garantir o suprimento e reduzir o custo de energia*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.15). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/setoreletrico

É essencial analisar a causa desses aumentos e identificar ações capazes de reverter esse quadro em curto e médio prazo. A maior parte das despesas extraordinárias de 2013 e 2014 resulta da combinação de dois fatores: não foi realizado o leilão de renovação de contratos de energia que expiraram no final de 2012 e, como consequência, as distribuidoras tiveram que comprar uma quantidade recorde de energia (diferença entre consumo e contratos) no mercado de curto prazo; os preços desse mercado foram extremamente elevados tanto em 2013 quanto em 2014.

No caso da descontração, a explicação mais plausível é que se esperava que a adesão de todos os geradores à proposta de antecipação da renovação das concessões da MP 579 permitisse compensar os contratos expirados, o que acabou não ocorrendo. No entanto, o mais importante em termos de perspectivas futuras é que houve uma percepção do problema e se tentou corrigi-lo em três ocasiões. A primeira foi um leilão extraordinário em abril de 2013, que não atraiu geradores interessados. Um segundo leilão foi realizado no final de 2013, que atendeu a cerca de 40% do consumo descontratado. Finalmente, um terceiro leilão, em abril de 2014, conseguiu reduzir a maior parte da exposição ao mercado de curto prazo. A razão para esse terceiro leilão ter sido bem-sucedido foi a disposição do governo de aceitar preços maiores para os contratos (cerca de 260 R\$/MWh, o dobro do valor dos leilões de nova capacidade). Tais preços contratuais mais elevados eram necessários para compensar a alternativa dos geradores, que era continuar vendendo sua energia no mercado de curto prazo por cerca de 800 R\$/MWh.

O cenário de preços altos no mercado de curto prazo nos últimos 18 meses pode ser explicado pelo comportamento dos recursos hídricos, que são a principal fonte geradora de energia no Brasil. Embora a hidrologia do início de 2014 tenha sido adversa, é importante observar que, em 2013, quando o problema começou, ela foi quase igual à média histórica. No entanto, apesar dessa hidrologia favorável e de as usinas termelétricas terem sido fortemente acionadas em 2013, os reservatórios das hidrelétricas esvaziaram ao longo do ano, agravando a situação de 2014. O comportamento do sistema hidrelétrico em 2012 também foi anômalo, pois os reservatórios começaram o ano com o maior armazenamento da história, porém, esvaziaram tão abruptamente que o Operador Nacional do Sistema (ONS) decidiu acionar todas as térmicas a partir de outubro de 2012 e mantê-las acionadas durante o período de chuvas 2012-2013, uma ação operativa até então inédita.

A única explicação técnica que parece ser coerente com o observado desde 2012 é que a capacidade estrutural de geração (ou seja, a capacidade de produção de energia em condições hidrológicas adversas, que é o critério de planejamento do sistema) está menor do que o consumo. Seria necessário contratar 2.000 MW médios de nova capacidade para restaurar o equilíbrio entre oferta e demanda. Essa conclusão não é consensual. Vale observar que o governo não concorda com essa conclusão, usando como suporte simulações que mostrariam tranquilidade de suprimento. Há evidências técnicas, porém, de que os modelos de simulação estariam com um viés otimista em relação à realidade operativa.

A análise da capacidade estrutural de geração é essencial. Se o desequilíbrio for confirmado, o reforço de geração necessário deverá ser contratado o mais rápido possível. Caso contrário, haverá o risco de alguma dificuldade de suprimento voltar a ocorrer nos próximos anos.

É igualmente importante o exame das causas dos índices de desempenho do sistema de transmissão terem piorado significativamente nos últimos anos. Há fortes evidências de que os blecautes recentes foram causados por falhas nas subestações, e não por atrasos na construção de reforços de transmissão. Isso não significa, contudo, que a eliminação desses atrasos não seja importante. É também primordial, pois podem afetar significativamente o desempenho futuro do sistema.

Recomendações

1 Adotar medidas de curto prazo para reduzir as tarifas de energia

Como mencionado, a MP 579 foi vantajosa para todos os consumidores. No entanto, uma das medidas governamentais, relacionadas com os benefícios da antecipação da renovação das concessões de geração, tratou de maneira assimétrica os segmentos de consumo regulado (ACR) e livre (ACL), pois transferiu os ganhos somente para o ACR.

Esse tratamento diferenciado não se justifica, pois os consumidores industriais que estão no ACL contribuíram, ao longo de muitas décadas, para a construção e a remuneração das

usinas hidrelétricas exatamente da mesma maneira que os demais. Por essa razão, propõe-se que os benefícios da geração cuja concessão expira a partir de julho de 2015 sejam repartidos de maneira equitativa entre ambos os segmentos.

O ambiente de livre contratação é um importante fator de competitividade para o mercado de energia e constitui uma conquista que não pode ser perdida. Nesse mercado estão as grandes indústrias que formam a base das cadeias produtivas nacionais.

2 Expandir a capacidade de geração

É necessário contratar 13 GW médios de nova capacidade de geração (garantia física) para atender ao crescimento de demanda até 2023. Até 2030, esse montante aumentaria para 40 GW médios.

a Aperfeiçoar a metodologia de contratação da nova capacidade pelo segmento regulado (ACR)

O principal instrumento para contratação de nova capacidade de geração no modelo do setor elétrico é o leilão de energia nova para o segmento de consumo regulado (ACR). Esses leilões, realizados desde 2005, foram muito bem-sucedidos. Foram contratados até hoje 65 mil MW (potência instalada) de nova capacidade (cerca de 800 bilhões de reais em contratos) de um “mix” de fontes energéticas que incluem hidrelétricas convencionais, eólicas, cogeração a biomassa e usinas termelétricas (gás natural, carvão e óleo).

Existem duas oportunidades de aperfeiçoamento no processo de expansão da capacidade de geração. A primeira é aprimorar o critério dos leilões, que atualmente é baseado em um único parâmetro, o custo da geração da energia para o consumidor. É importante acrescentar outros parâmetros, tais como a região em que a nova geração deve ser instalada (o que evitaria reforços substanciais na transmissão); a capacidade de atendimento não só ao consumo de energia, mas também à demanda máxima; e a “despachabilidade”, que é capacidade de produzir energia adicional em casos de imprevistos (isso permitiria maior inserção de fontes como eólica ou biomassa, cuja produção a cada instante não pode ser controlada pelo Operador Nacional).

b Estimular a contratação da nova capacidade pelo segmento livre (ACL)

O segundo aperfeiçoamento proposto refere-se à participação do segmento de consumidores livres (ACL) na expansão da capacidade de geração. Atualmente, a única participação desse segmento nos leilões de energia nova é uma cota determinada pelo governo na licitação da geração hidrelétrica. Um obstáculo à maior participação dos consumidores livres nesses leilões é a duração dos contratos (20 ou mais anos), pouco adequada à necessidade de maior flexibilidade da indústria. Outra dificuldade é que os contratos de suprimento oferecidos nos leilões são bastante padronizados, o que novamente pode não atender a requisitos específicos de cada indústria.

Embora a regulamentação permita que os consumidores livres negociem a construção de nova capacidade, na prática isso não ocorre pelas seguintes razões: (i) no caso da energia hidrelétrica convencional, que é uma concessão federal, a destinação é determinada pelo governo; (ii) a geração termelétrica a gás natural e carvão importado é pouco atraente para os consumidores livres porque, além de seu custo como um todo ser maior do que o da hidrelétrica, ele varia significativamente a cada ano devido a mudanças nos preços internacionais dos combustíveis e à duração do acionamento das termelétricas pelo ONS a cada ano (fator de despacho); (iii) a geração eólica e cogeração a biomassa têm características atraentes em termos de preço e tamanho. No entanto, sua produção de energia varia muito a cada mês e ao longo do ano. Essa variabilidade faz com que o contrato de suprimento que interessaria ao consumidor livre, no qual o gerador se compromete a fornecer uma quantidade fixa de energia por um preço também fixo, é muito arriscado para o gerador. Os consumidores regulados absorvem esse risco assinando um contrato especial (“por disponibilidade”) em que essas fontes não têm obrigação de produzir uma quantidade fixa de energia a cada mês.

É fundamental que haja um aperfeiçoamento regulatório capaz de viabilizar a contratação de eólicas e biomassa pelo ACL. A ideia é ampliar o esquema conhecido como Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), usado para reduzir o risco de contratação da geração hidrelétrica (cuja produção é também muito variável) para incorporar essas tecnologias renováveis. Propõe-se equacionar os dois obstáculos que existiam para tal incorporação: (i) a confiabilidade das medidas de vento e produção de biomassa; (ii) como representar o fato de que o “pedágio” para se incorporar ao MRE deveria depender da variabilidade da produção de cada usina (a resposta vem de uma extensão da teoria de portfólios de ações em bolsa).

3 Implantar a gerência integrada de recursos hídricos

O ONS anunciou recentemente que iria pleitear junto à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao Ibama a relaxação temporária de restrições de defluência e de armazenamento mínimos de várias usinas hidrelétricas. Embora a razão desse pedido, que é aumentar a segurança de suprimento de eletricidade, seja inteiramente compreensível, é importante registrar que ele causa prejuízos a diversos segmentos da população. Por exemplo, o esvaziamento do reservatório de Furnas teve um impacto muito negativo na atividade turística da região, centrada em torno do lago daquela usina. No caso de Três Marias, foram necessárias medidas para assegurar o abastecimento de água para as cidades vizinhas. No do rio São Francisco, os impactos incluem abastecimento de água, irrigação, navegação e possibilidade de entrada de sal nos terrenos agrícolas perto da foz.

Uma preocupação recorrente das agências que gerenciam os recursos hídricos das bacias é que a acomodação emergencial dos pedidos do ONS não é seguida por uma discussão estrutural de como gerenciar da melhor maneira possível os interesses de diferentes agentes para o uso dos recursos. Por exemplo, o mesmo pedido emergencial de reduzir as vazões mínimas do rio São Francisco já havia sido feito no ano de 2013 e em anos anteriores.

A necessidade de uma gerência integrada desses recursos, em que cada setor seja tratado em pé de igualdade com o setor elétrico, se torna ainda mais evidente quando se examina a questão das eclusas das usinas hidrelétricas. Como amplamente mostrado em estudos da CNI, as hidrovias possibilitam uma redução expressiva dos custos do agronegócio, que é um dos principais agentes para o crescimento econômico do país.

Por essas razões, propõe-se que seja analisado e implantado um esquema de gerência de recursos hídricos por bacia, no qual geração hidrelétrica, irrigação, abastecimento de água, qualidade de água, piscicultura e hidrovias sejam administrados de maneira integrada. A região Nordeste poderia ser o primeiro exemplo dessa abordagem integrada.

4 A questão dos reservatórios

Um subtema crucial da gerência integrada dos recursos hídricos é a questão dos reservatórios. A capacidade de regularizar as vazões dos rios e, com isso, aumentar a segurança operativa e reduzir os gastos com geração termelétrica, tem sido historicamente um componente essencial de nosso parque gerador. Os benefícios dos reservatórios vão muito além do

setor elétrico, pois, dentre outros, permitem a construção de sistemas de irrigação capazes de funcionar mesmo durante secas prolongadas, asseguram a navegação fluvial em vários trechos de rios ao longo de todo o ano e viabilizam atividades econômicas específicas, como piscicultura e turismo.

No entanto, apesar de todos esses benefícios, o que se constata atualmente é uma proibição “a priori” à construção de novos reservatórios de regularização. Embora equívocos anteriores como os da usina de Balbina tenham levantado preocupações legítimas com impactos socioambientais em áreas inundadas, é preciso buscar um aproveitamento racional dos recursos naturais do país, em que os aspectos ambientais não sejam vistos como restrições, e sim incorporados como objetivos. É possível aperfeiçoar o planejamento nessa direção, englobando a componente ambiental desde a etapa de inventário.

5 Aperfeiçoar a gestão dos empreendimentos do setor elétrico

O atraso sistemático das obras do setor é um problema crônico que precisa ser resolvido. As frequentes alterações nos cronogramas das obras aumentam o seu custo e impactam na oferta de energia. Torna-se necessário um choque de gestão que reduza a burocracia em todas as instâncias de governo pertinentes aos empreendimentos.

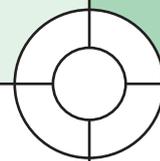
6 Implementar alternativas viáveis de geração distribuída e “Smart Grid”

A geração distribuída (pequenas usinas, cogeração, miniusinas e microusinas) pode ser um vetor fundamental de redução de custos para todos os agentes envolvidos. No entanto, a forma com que ela será (ou não) introduzida no setor elétrico brasileiro e a maneira como seus custos serão alocados entre os agentes poderá acabar resultando em conflitos que retardarão o seu desenvolvimento e/ou resultando em investimentos ociosos (“stranded costs”).

Em particular, o desenvolvimento de geração distribuída no âmbito das redes de distribuição tem o potencial tanto de resolver problemas inerentes a essas redes (pela introdução de geração em pontos congestionados nos quais a expansão seria muito custosa) quanto de prejudicar o próprio serviço de distribuição (se a geração for introduzida em locais já com excesso de geração ou deixar ociosos investimentos recentes em expansão da rede de distribuição). As regras atuais tendem a deixar em posições antagônicas os distribuidores e grande parte da geração distribuída, criando conflitos desnecessários e potenciais impasses no desenvolvimento e penetração dessas novas tecnologias no Brasil.

A questão já é sentida em vários sistemas, especialmente nos EUA e na Europa, e tem causado discussões profundas sobre os estímulos e benefícios da geração distribuída. A rápida evolução tecnológica acentua os riscos e oportunidades subjacentes, com novas tecnologias e modelos de geração e distribuição suplantando os incumbentes em uma velocidade até agora desconhecida do setor elétrico.

É necessário mudar as regras atuais para viabilizar e incentivar parcerias entre geração distribuída e distribuidoras (parcerias GDD), com alocação adequada de custos e benefícios entre geradores, distribuidores e consumidores, em vez de colocá-los em posições adversárias.



16 GÁS NATURAL: UMA ALTERNATIVA PARA UMA INDÚSTRIA MAIS COMPETITIVA ¹⁶

Sumário executivo

É preciso recuperar a competitividade do gás natural no Brasil. Nos últimos 12 anos, o gás natural mais que dobrou sua participação na matriz energética brasileira. O país consome hoje 85 milhões de m³/dia. O setor industrial responde sozinho por aproximadamente metade desse consumo. Entretanto, por conta de um excessivo aumento de custo, nos últimos sete anos, a demanda da indústria teve um aumento de apenas 2% ao ano. É preciso rever a metodologia de preço do gás que praticamente fez estagnar a demanda industrial pelo energético.

É preciso expandir e diversificar a oferta de gás para que o país tenha um mercado realmente competitivo e sustentável. Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), até 2022, a oferta do gás natural doméstica deve aumentar entre 50% e 100%, a depender da conclusão de algumas rotas de escoamento

¹⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Gás natural: uma alternativa para uma indústria mais competitiva*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.16). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/gasnatural

do pré-sal. Segundo estimativas da Agência Internacional de Energia, o Brasil possui o 6º maior potencial de exploração de gás não convencional. Essas potencialidades do gás natural o credenciam a uma política de estímulo à entrada de novos agentes (produtores e comercializadores, por exemplo) no mercado nacional de gás. Mas essas vantagens precisam se materializar para que o país alcance autossuficiência e segurança energética a custos competitivos.

O desenvolvimento do gás natural no cenário internacional pressionará ainda mais a competitividade da indústria brasileira. As diferentes tecnologias associadas ao gás natural estão alterando o mercado de energia mundial e a economia global. Nos EUA, a exploração de gás não convencional elevou em cerca de 80% os recursos provados de gás em solo americano, chegando ao montante de 8,5 trilhões de m³. Para se ter uma ideia desse impacto, basta dizer que os Estados Unidos alcançarão a autossuficiência energética por meio do gás natural não convencional. A China, que viu seus recursos comprovados de gás mais que dobrarem nas últimas duas décadas, possui um potencial expressivo quando comparada aos demais países. Grandes reservas serão exploradas na Argentina, México, Canadá, Austrália e outros países.

O Brasil precisa de uma política pública para o desenvolvimento do gás natural com objetivos claros e metas de longo prazo. A clareza nas expectativas vai destravar importantes investimentos na oferta e no consumo do gás natural. Permitirá, ainda, que o setor privado se posicione em relação ao mercado global.

A manutenção dos atuais níveis de preço inibe investimentos em setores estratégicos da economia. Em recente estudo realizado pela FIPE, demonstrou-se que um cenário em que o gás natural teria o seu preço reduzido aos níveis de US\$ 7/MMbtu para a indústria consumidora final promoveria um impacto no investimento agregado de 7,8%, passando de 18,1% para 19,5% do PIB até 2015. No longo prazo (2025), esse efeito é significativamente maior: a taxa de investimento passaria para 22,3%.

Recomendações

1 Recuperar a competitividade do preço do gás natural no Brasil

- Estabelecer uma política de precificação do gás natural até que se verifique um ambiente de real concorrência no setor. Trata-se de um mecanismo transitório que estabelecerá limites à condição de monopólio existente atualmente. Nesse sentido, seria interessante apoiar as propostas previstas no PL nº 6.407/2013.
- Manter a regularidade da realização dos leilões de novas áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, visando metas de produção que garantam competitividade, sustentabilidade, segurança e variedade de fornecedores de gás natural.
- Regular e incentivar a atividade de exploração de gás não convencional.
- Conferir transparência na formação do preço do gás ao consumidor final, tornando público o preço das parcelas da molécula de gás (*commodity*) e do transporte.
- Criar mecanismos que promovam maior previsibilidade e celeridade aos processos de licenciamento ambiental.
- Estimular a importação do GNL por novos agentes, aumentando assim a pluralidade de ofertantes.
- Estimular o desenvolvimento de instalações de armazenamento como forma de promover o desenvolvimento do mercado e reduzir os custos de contratação.

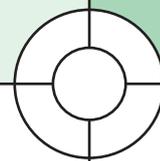
2 Expandir e operar de forma eficiente as estruturas de transporte e beneficiamento de gás natural

- Promover a desverticalização total do transporte de gás natural por gasodutos, separando os interesses de carregadores e transportadores.
- Tornar públicas as informações sobre a capacidade e o volume movimentados de gás natural no sistema de transporte e projeções.

- Desenvolver um novo modelo de incentivo que estimule o investimento de terceiros em infraestrutura de escoamento, processamento e transporte do gás produzido domesticamente.
- Garantir a transparência e a isonomia entre os diferentes agentes do setor, principalmente no que se refere ao acesso a infraestruturas de escoamento e transporte.
- Definir regras e incentivos ao acesso de terceiros à rede de transporte, mediante a oferta regular de capacidade, inclusive com a implantação de *Swap*.
- Criar o operador independente, à luz do que já existe no setor elétrico com a figura do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), centralizando a operação da movimentação de gás natural no país em um único agente independente.

3 Elaborar uma política pública para o gás natural

- Estabelecer metas de produção visando custos competitivos internacionalmente, sustentabilidade dos investimentos, segurança e variedade de fornecedores de gás natural.
- Proporcionar um ambiente de negócios seguro e sustentável, com regras claras e estáveis; visando à transparência, contestabilidade, diversidade e eficiência.
- Promover a inserção eficiente do gás natural na matriz energética, de forma a harmonizar o atendimento sustentável e competitivo do consumo da indústria brasileira e a geração elétrica de forma sinérgica.
- Fortalecer a ANP para o cumprimento da extensa agenda de regulamentações que ainda restam da Lei do Gás.
- Reduzir a assimetria regulatória entre os estados.



17 SANEAMENTO: OPORTUNIDADES E AÇÕES PARA A UNIVERSALIZAÇÃO¹⁷

Sumário executivo

Melhorar o saneamento básico no Brasil é tarefa urgente. Ainda hoje, apenas 37,5% de todo o esgoto gerado no país é tratado. Enfrentar esse problema traz enormes benefícios para o bem-estar dos brasileiros, a produtividade do trabalho, o meio ambiente, a valorização dos imóveis da população mais pobre e o desenvolvimento do setor industrial. Para resolver o déficit de saneamento, será necessário investir cerca de R\$ 275 bilhões nos próximos 20 anos e melhorar a gestão das companhias de saneamento.

No ritmo atual de investimentos, a universalização ocorrerá apenas em 50 anos. Países com renda per capita semelhante à do Brasil já contam com a universalização. No Brasil, o atendimento com rede de água alcança 93% da população urbana (82,4% da população total). Isso significa que aproximadamente 14 milhões de pessoas que vivem em áreas urbanas não têm acesso a uma rede de distribuição (35 milhões no total). No caso

¹⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Saneamento: oportunidades e ações para a universalização*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.17). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/saneamento

da coleta de esgoto, apenas 55,5% da população urbana brasileira (48,1% do total) é atendida. Isso representa aproximadamente 89 milhões de pessoas sem acesso a uma rede de coleta (104 milhões no total). Apenas 37,5% de todo o esgoto gerado no Brasil é tratado. Todos os anos, 5,8 bilhões de metros cúbicos de esgoto são despejados diretamente na natureza sem qualquer tratamento.

É preciso não apenas aumentar a cobertura, mas também melhorar a eficiência. As operadoras de saneamento brasileiras perderam, em 2011, 38,8% da água que produziram, totalizando mais de 6 bilhões de metros cúbicos – esse volume seria suficiente para encher 6.558 piscinas olímpicas por dia. A redução das perdas permite que menos investimentos sejam feitos na ampliação da captação, melhorando a saúde financeira das empresas, além de proteger o meio ambiente, cujos mananciais são menos explorados, dado o nível de cobertura.

Todos ganham com a expansão do saneamento: as pessoas, as empresas, as cidades, o país. Ampliar o atendimento dos serviços de água e saneamento no país representa ganhos diretos em termos de saúde, tais como: queda da mortalidade infantil, redução da incidência de doenças de veiculação hídrica (diarreia, vômitos) e, como consequência, diminuição dos custos com saúde (menor volume de gastos com médicos, internações e medicamentos). Há também benefícios indiretos em termos de saúde, com impactos em educação, com o aumento da frequência escolar e a produtividade do trabalhador, pela diminuição das faltas e licenças. A disponibilidade de saneamento em uma rua ou região também agrega valor aos imóveis de até 20%, impulsionada pela percepção de melhoria da qualidade de vida. As famílias de baixa renda são as maiores beneficiadas com a valorização do imóvel decorrente da expansão do saneamento. Além disso, a recuperação de regiões lindeiras de rios e lagos permite a criação de áreas públicas de lazer que beneficiam mais diretamente as camadas mais carentes.

A expansão do saneamento é benéfica para o desenvolvimento industrial. O aumento da cobertura traz oportunidades para segmentos da indústria que vendem produtos e prestam serviços para os segmentos de água e esgoto, como construção civil, produtos químicos, plástico, aço, máquinas e equipamentos. Estudos mostram que, para cada R\$ 1 bilhão investidos no setor de saneamento, são gerados R\$ 3,1 bilhões de acréscimo no valor bruto da produção total (R\$ 1,8 bilhão de impactos diretos e indiretos e R\$ 1,3 bilhão de efeito-renda); 58,2 mil empregos (33,3 mil da produção direta e indireta e 24,9 mil pelo impacto sobre o consumo das famílias); R\$ 545 milhões de crescimento da massa salarial; e R\$ 216 milhões de aumento da arrecadação de impostos.

É preciso aumentar sobremaneira o nível atual de investimentos em saneamento no país.

Recomendações

1 Fortalecer a gestão das companhias estaduais e municipais

Boa parte das operadoras de saneamento apresenta alta ineficiência operacional, tendo como consequência elevados índices de perdas de água. Nesse sentido, algumas iniciativas importantes são:

- incentivar planos de redução de perdas e eficiência energética (estima-se que a diminuição das perdas de água pode gerar um ganho bruto de R\$ 30 bilhões e líquido de R\$ 15 bilhões para as operadoras de saneamento em 17 anos e a eficiência energética, um ganho bruto de R\$ 4,9 bilhões no mesmo período);
- criar programas de incentivo para bons projetos e/ou gestão e prêmios para boas experiências de gestão em saneamento;
- fortalecer o Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS), que tem o mérito de compartilhar e premiar boas práticas de gestão;
- desenvolver plano de recrutamento e capacitação de recursos humanos em saneamento, com o objetivo de melhorar a capacitação técnico-operacional do setor, oferecendo treinamento em larga escala;
- descentralizar tanto quanto possível a execução dos investimentos para estados e municípios.

2 Fortalecer as parcerias entre os setores público e privado

Algumas medidas podem ajudar o país a dar conta desse desafio. Entre elas, estão as seguintes:

- incentivar a participação do Fundo de Investimento em Participações de Saneamento do FGTS (administrado pela Caixa Econômica Federal) e de operadores privados na gestão de companhias de saneamento e de empresas de saneamento com dificuldades financeiras;
- realizar convênio entre estados e União para a promoção de parceria público-privada (PPP), em que os recursos do FI-FGTS sejam utilizados como mecanismo de aporte para empresas de saneamento;
- desburocratizar os procedimentos de manifestação de interesse para fortalecer as parcerias entre o setor público e o setor privado;
- incluir, na Lei de Concessões, dispositivos que estabeleçam diretrizes gerais para o procedimento de manifestação de interesse a fim de se criar algum nível de padronização;
- criar, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma linha de recursos não onerosos a serem destinados a estados e municípios para que possam fazer frente às suas obrigações de pagamento de contraprestação de PPPs em saneamento, permitindo que optem pela modelagem mais adequada para cada projeto, seguindo modelo usado no PAC de mobilidade urbana.

3 Aprimorar o planejamento em saneamento

A Lei nº 11.445/07 previa que, em 2010, todos os municípios deveriam ter planos municipais de saneamento, a serem renovados a cada quatro anos. Passados sete anos da aprovação da legislação, a maioria dos municípios ainda não conta com esses planos. É preciso que o Governo Federal aumente a fiscalização para garantir que os planos municipais sejam feitos e, ao mesmo tempo, ofereça, juntamente com os estados, os meios de capacitação dos municípios. É fundamental disponibilizar recursos para que sejam feitos planos de saneamento de qualidade para os municípios que ainda não dispõem dessa ferramenta.

4 Racionalizar a tributação no setor de saneamento

Propõe-se a desoneração do PIS-Cofins para o setor de saneamento, com a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 3.723/2012. A cadeia produtiva do saneamento é relativamente simples e isso impede que sejam gerados créditos elevados de PIS-Cofins que reduzam a carga tributária. Dessa forma, desde 2003, o setor de saneamento tem sofrido um forte aumento da tributação com a mudança na forma de cálculo do PIS/Pasep e da Cofins. O PL nº 3.723/2012 prevê que os valores que deixam de ser pagos devem ser integralmente investidos na construção ou ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto. Caso o investimento não seja realizado, as contribuições deverão ser pagas, acrescidas de multa. Além disso, recomenda-se a criação de incentivos fiscais para alternativas que resultem em benefícios ao meio ambiente, tais como água de reúso, redução de perdas, reaproveitamento de lodo e geração de energia nos sistemas de água e esgoto.

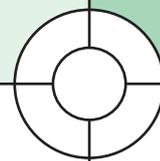
5 Reduzir o risco regulatório no setor de saneamento

O setor de saneamento é caracterizado por alto grau de pulverização. Tanto municípios quanto estados podem ser titulares dos serviços, o que, em tese, permite que cada cidade possa criar sua própria agência reguladora. Hoje, existem cerca de 50 agências reguladoras no saneamento, o que provoca sobreposição e confusão de regras e normas. Para reduzir o risco regulatório e incentivar investimentos no setor, é preciso: alocar recursos federais para que estados e municípios organizem suas agências reguladoras de forma adequada, em linha com a Lei nº 11.445/07; e definir regimes tarifários com previsibilidade, com preços dos serviços estabelecidos de forma compatível com custos e com o estímulo a ganhos de eficiência – redução de perdas de água e eficiência energética – e sua transferência para o consumidor.

6 Adequar as formas de contratação por parte do setor público para fomentar a inovação e a eficiência

A contratação na modalidade da Lei nº 8.666/1993 pode inibir a inovação, na medida em que leva em consideração o menor preço e não, necessariamente, mais qualidade ou eficiência. Há duas alternativas que precisam ser incentivadas. A primeira são os mecanismos de contratação por desempenho. O contrato de performance é baseado na ideia de remunerar o setor privado pela entrega de resultados, e não apenas pela execução de uma série de tarefas. Em contrapartida aos riscos assumidos, é conferida ao agente privado flexibilidade necessária para executar as suas tarefas conforme julgar ser o melhor de acordo com a sua

experiência. O setor de saneamento já conta com casos de contrato de desempenho nas áreas de redução de perdas e eficiência energética. Difundir a utilização de contratos dessa natureza deve ser uma prioridade. A segunda opção é o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para saneamento. A experiência do RDC mostra uma aceleração nas contratações em comparação ao modelo da Lei nº 8.666/93. No RDC, realiza-se a inversão de fases (o julgamento das propostas acontece antes da habilitação); isso garante redução de prazo e custos de transação. Outro destaque é a possibilidade de contratação integrada das obras, incluindo projeto e execução, em especial no caso de grandes obras públicas. A responsabilidade por problemas no projeto é da contratada, o que diminui o risco de aditivos e amplia a possibilidade de adoção de uma melhor solução. Além disso, a concorrência é fortalecida com a possibilidade de lances decrescentes nos leilões.



18 AGÊNCIAS REGULADORAS: INICIATIVAS PARA APERFEIÇOAR E FORTALECER¹⁸

Sumário executivo

A qualidade das ações reguladoras é um dos fatores determinantes para a realização do investimento privado em infraestrutura. Os investidores precisam de regras claras, estabilidade e confiança, os cidadãos querem instituições competentes e com credibilidade, o país demanda mais investimentos, sobretudo em infraestrutura. O Brasil precisa ter agências reguladoras fortes e eficientes.

As agências reguladoras devem ser órgãos de Estado, e não departamentos da estrutura de governo. Agências reguladoras precisam ser independentes do Poder Executivo para que exerçam papel decisivo na atração de capitais. A existência dessas instituições, capazes de garantir a segurança do investidor, além de uma nítida definição de papéis entre o Estado e as agências, são fatores preponderantes para ajudar o país a reverter o elevado déficit em infraestrutura.

¹⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Agências reguladoras: iniciativas para aperfeiçoar e fortalecer*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.18). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/agenciasreguladoras

As agências reguladoras devem contar com uma arquitetura institucional adequada.

Isso é primordial para o crescimento econômico. Ou seja, as agências precisam ter seu papel reconhecido e normatizado de forma clara e estável, autonomia financeira e administrativa, equipes técnicas competentes, motivadas e com conhecimentos diversificados e atualizados sobre o setor no qual atuam. Devem ser dirigidas por pessoas escolhidas por mérito e competência, regidas por regras estáveis e transparentes, além de fazer parte de um conjunto de instituições e políticas setoriais com um trabalho baseado em planejamento e capacidade de diálogo com o setor em que atuam, com as autoridades e com a sociedade.

Recomendações

1 Melhorar a qualidade institucional das agências para reduzir riscos regulatórios e aumentar investimentos

As agências reguladoras são fonte de garantia de contratos, da estabilidade de marcos jurídico e regulatório e da gestão de questões associadas aos desdobramentos dos contratos. A qualidade da regulação e da fiscalização de contratos de concessão de 25-30 anos é essencial para atrair o investidor privado. Isso porque, quanto maior a insegurança sobre a qualidade das agências, maiores serão as taxas de retorno requeridas e maior será a aversão à tomada do risco por parte dos investidores.

2 Reconhecer o papel das agências reguladoras

A sociedade e os governos devem reconhecer o papel central desempenhado pelas agências reguladoras na promoção do investimento e da eficiência. A convergência das principais forças políticas do país em direção à importância das concessões como instrumento de atração de investimentos para infraestrutura sugere que é chegado o momento para novos avanços institucionais. Tais avanços serão capazes de aumentar a segurança jurídica para os investidores e elevar a eficiência das agências como fonte de proteção da competição e da prestação eficiente de serviços para os consumidores. Para que se caminhe nessa direção, é necessária a criação de procedimentos de comunicação sistemáticos entre as agências e o Congresso Nacional que reforcem a *accountability*.

3 Conferir independência e autonomia administrativa e financeira para que as agências cumpram sua missão

As agências devem ser órgãos de Estado, e não departamentos da estrutura de governo. Por isso, não podem estar sujeitas aos objetivos de curto prazo dos governantes. Para o seu trabalho eficiente, necessitam de independência decisória, autonomia administrativa e financeira, delimitação precisa de suas funções e transparência na atuação.

4 Aprimorar a qualidade e o grau de profissionalização da gestão das agências

A regulação é uma função especializada, que depende de equipes técnicas competentes, motivadas e de conhecimentos diversificados, assim como de gestores qualificados. A estrutura de remuneração dos dirigentes deve ser compatível com os desafios e responsabilidades da função. É importante o avanço permanente na capacitação. O incentivo à criação de certificações em formação em regulação é um caminho a ser explorado.

5 Incentivar a profissionalização e a meritocracia no processo de escolha dos dirigentes

Para que ocorra a evolução institucional das agências, é crucial haver critérios meritocráticos e processos rigorosos na seleção dos dirigentes, evitando a politização nessa escolha. Há uma clara necessidade de o governo e o Senado revisarem os critérios de seleção. Um avanço nesse processo, por meio da adoção de critérios que valorizem a *expertise* dos candidatos, fortaleceria institucionalmente tanto as agências quanto o próprio parlamento. A sociedade civil também pode exercer um papel mais rigoroso no acompanhamento da qualificação dos indicados.

6 Não permitir a vacância na direção das agências

A recorrência de vacâncias tem afetado a qualidade do funcionamento das agências em virtude do vácuo de decisões, atrasos e ausência de fórum apropriado para a tomada de decisões complexas. É fundamental enfrentar esse problema para combater a extraordinária fragilidade institucional desses órgãos.

7 Estabelecer critérios estritos do que é uma agência reguladora

É preciso levar em conta que o universo das agências denominadas reguladoras no Brasil é heterogêneo. Algumas não se enquadram no critério mais estrito de agências reguladoras. Soluções e tratamentos para a questão devem tomar esse fato como referência.

8 Avaliar a efetividade e os efeitos da regulação

As agências devem investir no exame da efetividade e nos efeitos da regulação. Esse é um canal importante para o seu relacionamento e aumento de legitimidade perante o Congresso Nacional e a sociedade.

9 Examinar os impactos regulatórios e jurídicos na gestão das agências

É fundamental que as decisões regulatórias sejam submetidas a processos sistemáticos de avaliação de impactos econômicos e jurídicos. O hiperativismo regulatório precisa ser monitorado e contido. A qualidade da regulação e dos regulamentos deve merecer prioridade das agências reguladoras.

10 Garantir transparência e estabilidade de regras

A qualidade de operação das agências depende criticamente da transparência e da estabilidade de regras. É de fundamental importância o aperfeiçoamento contínuo de processos e procedimentos que assegurem esses objetivos.

11 Enfrentar a fragmentação de instâncias decisórias, superposição de competências e conflito de funções

Em vários setores regulados há uma excessiva fragmentação de instâncias decisórias, superposição de competências e conflitos de papéis envolvendo as agências reguladoras, os ministérios setoriais e outros órgãos da administração pública. Isso deve ser combatido e superado. Há necessidade também de uma definição mais clara sobre funções e relacionamentos entre as agências e os órgãos de defesa de concorrência.

12 Avançar na relação entre as agências e as partes interessadas

É crucial que as agências avancem na elaboração de processos sistemáticos de consulta com as partes interessadas. Audiências públicas bem estruturadas podem ter um papel importante nesse processo. É igualmente relevante que as agências desenvolvam mecanismos apropriados de retorno às consultas realizadas e tenham instrumentos transparentes para instâncias recursivas.

13 Melhorar a qualidade do planejamento setorial

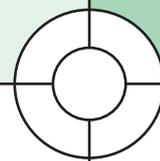
A eficácia do trabalho das agências é afetada por seu entorno, notadamente pela qualidade do planejamento setorial. O desenvolvimento institucional para atrair o capital privado para os setores regulados depende tanto da qualidade das agências quanto da evolução da capacidade de planejamento setorial dos governos.

14 Desenvolver *rankings* de agências

A existência de sistemas de *rankings* de agências reguladoras pode ser um instrumento de indução do aperfeiçoamento institucional e operacional dessas instâncias. É importante que os sistemas sejam fundados em critérios objetivos, bem estruturados e, se possível, elaborados a partir de experiências internacionais.

15 Elaborar uma lei geral para fortalecer as agências

Uma lei geral com princípios que orientem os objetivos de independência, transparência, agilidade, avaliações custo-benefício, precisão de funções, capacidade técnica e autonomia pode ser um reforço para a consolidação institucional das agências e maior segurança jurídica para os investidores. Uma lei de princípios, consistentes com os pontos elencados acima, certamente terá um impacto orientador e influenciador nas ações estaduais e municipais sobre questões de regulação.



19 EDUCAÇÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO: A ROTA PARA A PRODUTIVIDADE¹⁹

Sumário executivo

O capital humano terá papel ainda mais crucial nesta nova fase da indústria. Os trabalhadores deverão estar muito melhor preparados para lidar com as novas tecnologias de produção e de organização da produção que determinam a competitividade das empresas e a prosperidade das nações, condicionando a eficiência com que se produz, a capacidade criativa das pessoas e a agregação de valor aos produtos e serviços. Por isso, as empresas e os países precisarão cada vez mais de pessoas talentosas e bem treinadas para promover e sustentar o crescimento de longo prazo. Essa premissa é válida tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

A educação eleva a produtividade. Por isso, o maior desafio do sistema educacional formal e profissional brasileiro é o de preparar os jovens e adultos para um mercado de trabalho em profunda mutação tecnológica e organizacional. Porém, a baixa

¹⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.19). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/educacaotrabalho

escolaridade da população brasileira e a baixa qualidade da educação são fatores que interferem na capacidade dos trabalhadores de interagir com as novas tecnologias e métodos de produção, com efeitos negativos para a produtividade e a competitividade e, consequentemente, para o crescimento econômico sustentado.

A educação aumenta a competitividade nacional e é fundamental para o exercício da cidadania. O Brasil reduziu a desigualdade da renda e a pobreza, e a principal causa foi o desempenho do mercado de trabalho. Embora novas oportunidades de trabalho continuem surgindo, a educação continua sendo requisito importante para a determinação da renda do trabalho e para a promoção da queda da pobreza e da desigualdade. Por isso, o aumento das oportunidades de acesso à educação ainda é decisivo para elevar a renda do trabalhador, mas o grande salto que ainda precisa ser feito, e que beneficiará a todos – trabalhadores e suas famílias, empresas e o país –, é o da qualidade da educação, condição para o aumento da competitividade e para o crescimento sustentado.

A educação eleva a produtividade do setor de serviços e da indústria. Os serviços já respondem por 70% do PIB e por quase 74% do emprego formal no Brasil. A produtividade do trabalho no setor, porém, é muito baixa e tem crescido muito pouco ao longo do tempo, o que ajuda a explicar os preços elevados e a baixa qualidade dos serviços em geral. O problema é que essas deficiências não são neutras. Isto porque os serviços são determinantes para a competitividade da indústria e de outros setores que os utilizam como insumos. Em 2011, os serviços correspondiam a nada menos que 64,5% do valor adicionado da indústria de transformação a 39,6% do valor adicionado da indústria extrativa.

A educação é fundamental para que o país esteja pronto para enfrentar os efeitos da rápida transformação demográfica. O grupo etário de crianças e jovens está diminuindo; já o de 60 anos ou mais está aumentando e em breve superará o segmento de crianças e jovens. A queda absoluta e relativa da população de crianças e jovens facilitará a tarefa de melhorar a qualidade da educação. Se mantidos os percentuais de investimento do PIB em educação, juntas, a economia e a demografia farão os investimentos públicos em educação por aluno saltarem de 20% para 25% do PIB per capita, taxa elevada para os padrões internacionais. De qualquer forma, contudo, a realidade demográfica brasileira é muito diversa em nível regional e precisa estar contemplada nas políticas de educação.

A educação permite que o país se beneficie mais da globalização. A nova geografia da produção e da inovação está transformando a economia mundial através das novas tecnologias de produção e de organização da produção e da integração dos mercados. O Brasil precisa contar com uma população trabalhadora bem educada para que possa fazer frente aos novos desafios mas, também, se beneficiar das muitas oportunidades da globalização.

A educação não é panaceia. Mas a história econômica do último século mostra que ela ajuda a determinar os destinos das nações. E, ao que tudo indica, a sua importância aumentará ainda mais na era do conhecimento e da mundialização dos mercados que já se descortinam.

Recomendações

1 Aprimorar as condições para que as escolas possam entregar melhores resultados

Embora necessárias, políticas convencionais de melhoria da educação não serão suficientes nem estão preparadas para dar conta dos novos desafios educacionais e tecnológicos que nos confrontam. Mais importante que mais recursos e melhores salários é a necessidade de se criar condições para que os professores e as escolas possam entregar aos alunos uma educação de qualidade. É preciso focar mais na qualidade da educação básica, adequar os currículos aos novos requerimentos do mercado de trabalho, monitorar professores, distribuir e alocar recursos com base em resultados e em meritocracia, melhorar a gestão dos recursos, introduzir as melhores práticas de gestão, governança e transparência nas unidades de ensino, imputar responsabilidades aos professores, diretores e profissionais de ensino e criar condições adequadas de trabalho para se atrair e reter os melhores e mais talentosos profissionais da área da educação.

2 Capacitar as crianças e jovens para participarem da era do conhecimento

É preciso preparar as crianças e jovens para o depois de amanhã. Para isso, os currículos devem incorporar atividades e conteúdos que os capacitem a participar ativamente do mundo e do mercado de trabalho que os aguarda. Essas atividades deverão ir muito além de acesso à internet, jogos e outros recursos. Elas deverão privilegiar o desenvolvimento cognitivo e o

desenvolvimento de capacidades para se encontrar soluções de problemas complexos. A elevação da carga de ensino de português, matemática e de outras ciências será particularmente útil para esse fim. Essas capacidades serão fundamentais para preparar os jovens para ambientes de trabalho cada vez mais tecnológicos e de atividades interativas e menos de atividades manuais e repetitivas.

3 Reduzir a disparidade de educação

É preciso desenvolver e implementar políticas que reduzam as enormes disparidades de capital humano entre pessoas e entre empresas em razão de seus efeitos negativos sobre o desempenho coletivo. É necessário definir metas mínimas de conhecimento para os estudantes e para as escolas; distribuir os recursos financeiros e humanos (professores, coordenadores etc.) de forma que as escolas e estudantes com pior desempenho tenham mais e melhores recursos; estabelecer currículo em nível nacional, incluindo a definição de material didático básico; criar forças-tarefas para apoiar estados e municípios a alcançarem as metas; desenvolver políticas de educação profissional de maneira que as empresas com maiores deficiências de acesso a capital humano recebam mais atenção; e desenvolver programas de educação profissional adequados à realidade daquelas empresas e setores.

4 Educar e formar melhor, em larga escala e a baixo custo

O Brasil precisa encontrar tecnologias que permitam educar e formar melhor, em larga escala, mais rapidamente e a baixo custo. Para tanto, é preciso considerar alternativas como as de ensino à distância. O uso de tecnologias flexíveis, sistemas inteligentes e adaptativos e personalizados às necessidades de cada indivíduo pode ser um caminho promissor para as escolas, centros de treinamento, empresas e indivíduos. Essas tecnologias poderão contribuir para reduzir as deficiências da educação profissional e para viabilizar a formação continuada.

5 Adaptar o sistema educacional à mudança demográfica

A mudança demográfica pode ser uma aliada, mas, também, uma inimiga da melhoria da educação. Será preciso incorporar às políticas orçamentárias e de desenvolvimento da educação a transformação demográfica em nível nacional e as diferentes realidades demográficas em nível estadual. Estados e municípios com crescimento das populações de crianças e jovens deverão privilegiar a expansão da rede de ensino, em especial a de ensino médio, ao mesmo tempo em que aprimoram a qualidade da educação. Já estados e municípios com

populações de crianças e jovens declinantes deverão privilegiar a melhoria da qualidade da educação capitalizando os benefícios do crescimento do orçamento *per capita* por aluno.

6 Capacitar trabalhadores maduros para que sejam parte da solução

É preciso desenvolver e fortalecer programas de educação profissional para adultos e trabalhadores maduros que queiram ter uma segunda carreira e retornar ao mercado de trabalho. Políticas para aumentar a qualificação dos adultos e trabalhadores maduros serão mais eficazes se forem acompanhadas de reformas nas legislações trabalhista e previdenciária que estimulem as pessoas a permanecerem mais tempo no mercado de trabalho e que flexibilizem a jornada de trabalho.

7 Desenvolver políticas de recursos humanos nas empresas

O governo, e também as empresas, têm dever de casa a fazer. O aumento da competitividade da empresa requer pessoas mais bem educadas pela escola e melhor treinadas pelos institutos de educação profissional. Mas o desafio do capital humano da empresa vai muito além e as empresas precisam se engajar mais na formação das pessoas. É preciso atrair e reter talentos e treinar recursos humanos para as condições específicas da empresa e da sua cadeia de valor. Por isso, as empresas precisam desenvolver políticas proativas e de comunicação adequadas para os novos desafios – empresas dos Estados Unidos e Europa estão fazendo parcerias com universidades para adequar os currículos e preparar melhor os futuros bacharéis de acordo com a realidade do mercado de trabalho. Muitas empresas estão tirando lições do modelo alemão e pagando para jovens aprendizes estudarem e trabalharem em tempo parcial. As universidades corporativas podem dar uma contribuição importante para os desafios de capital humano das empresas. Outro desafio é desenvolver políticas de promoção contínua do conhecimento, inclusive para as pessoas em idade adulta e maduras, de forma a atualizá-las com as novas tecnologias, motivá-las e adiar a queda da produtividade. É preciso desenvolver políticas de horários flexíveis e de trabalho de casa mediadas pelas novas tecnologias de TI. As empresas têm que investir mais na aprendizagem e no desenvolvimento de habilidades dos seus profissionais, de forma a lhes capacitar a lidar com os novos desafios tecnológicos e organizacionais. É muito provável que, no século XXI, o RH se torne uma das áreas mais estratégicas das corporações.

8 Compartilhar o conhecimento

O conhecimento e seus benefícios serão maiores quando compartilhados. A produtividade sistêmica é um desafio permanente, que requer incentivos adequados para que parceiros e membros de uma cadeia produtiva se beneficiem. As empresas têm que trabalhar para criar competências conjuntas e desenvolver esquemas “ganha-ganha” da divisão de riscos e de custos em áreas que gerem externalidades, como é o caso do capital humano. Numa era de rápidas mudanças tecnológicas e de mercado, sistemas colaborativos serão benéficos para todos.

9 Priorizar o setor de serviços

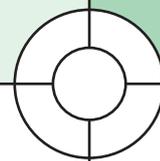
É preciso aumentar a produtividade do setor de serviços, em especial os voltados a fornecer insumos para a indústria, agricultura e mineração. Considerando-se o enorme tamanho do setor na economia, a modesta produtividade e a sua elevada influência na competitividade de outras áreas, programas de formação profissional e de gestão deverão aumentar o foco no setor de serviços.

10 Estimular a participação de todos na melhoria da educação

O sucesso de um programa de educação requer esforço coletivo e não apenas individual. Governos, empresas, família e até a mídia podem e devem contribuir para a melhoria da escola e para que as crianças e jovens aprendam mais e melhor. É preciso fomentar a visão de que os resultados virão mais rapidamente quando todos se engajarem na agenda da educação.

11 Aumentar a atratividade dos cursos de formação profissional para os jovens

Cursos com conteúdo e prática alinhados com as necessidades do mercado e métodos pedagógicos e recursos didáticos modernos e atualizados são condições para atrair jovens para a formação profissional, em especial para os que buscam alternativas para adentrarem mais rapidamente no mercado de trabalho. Oferecer a opção do ensino médio articulado com a educação profissional pode ser um caminho promissor para a expansão da oferta de jovens capacitados. Embora a alternativa já esteja disponível no próprio SENAI em conjunto com o SESI e em algumas localidades, inclusive com resultados encorajadores, é preciso identificar as melhores práticas, nacionais e internacionais, e adaptáveis à realidade do país, e dar-lhes escala.



20 RECURSOS HUMANOS PARA INOVAÇÃO: ENGENHEIROS E TECNÓLOGOS²⁰

Sumário executivo

Uma grande revolução no ensino das Engenharias no Brasil é fundamental para que o Brasil aumente sua produtividade e acompanhe os países mais inovadores.

A maior competitividade da indústria depende da qualidade dos engenheiros e tecnólogos e da capacidade de as empresas inovarem.

O Brasil precisa transformar conhecimento em novos produtos e serviços com impacto no desenvolvimento do mercado e na solução dos problemas da população.

O número de patentes brasileiras por pesquisador é aproximadamente 5% do realizado em países mais avançados, ao passo que o custo de cada patente, aproximadamente 10 vezes mais elevado. Mesmo aumentando significativamente sua produção científica nas últimas décadas e ocupando a 13^a colocação, o país ocupa somente a 40^a posição na medida do

²⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Recursos humanos para inovação: engenheiros e tecnólogos*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.20). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/inovacaoengenheiros

impacto internacional de suas publicações. A produção científica dos cursos de engenharia no Brasil é baixa, porque:

- a formação do engenheiro brasileiro não acompanha as atuais demandas do mercado de trabalho;
- há dificuldades para articulação entre faculdades de Engenharia, centros de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) e o setor produtivo;
- há pouca tradição da pesquisa multidisciplinar;
- falta exigência por resultados concretos e econômicos no financiamento de P&D.

As faculdades de Engenharia devem formar profissionais com capacidade de inovação. Esses engenheiros precisam ter habilidades pessoais que transcendam a formação objetiva e quantitativa dos cursos tradicionais. É necessário desenvolver nos estudantes características de liderança e trabalho em equipe, empreendedorismo, conhecimento geral de áreas não científicas, cujo domínio vem se mostrando, cada vez mais, importante para a formação moderna do engenheiro empreendedor e inovador. De acordo com a última Pesquisa de Inovação 2011 (Pintec), realizada pelo IBGE, a falta de pessoal qualificado aparece como um dos principais obstáculos para a inovação no setor industrial, sendo enfatizada por 72,5% das empresas entrevistadas.

É necessário reduzir a evasão e aumentar o número de alunos de Engenharia formados para suprir a demanda existente. O Brasil forma em Engenharia somente cerca de 5% de todos os seus diplomados, muito menos que os países da OCDE, com aproximadamente 12%, a Coreia do Sul com cerca de 23%, entre outros países. Estima-se em 61% a taxa de evasão nos cursos de Engenharia, enquanto em Medicina e em Direito são, respectivamente, 1% e 13%. A ausência de sólida formação escolar básica e a pouca motivação provocada pelos currículos nos cursos de Engenharias estão entre os fatores apontados como responsáveis pela elevada taxa de evasão.

A ampla gama de especialidades na formação e exercício profissional das Engenharias deve passar por um processo de reestruturação. A tendência mundial é formar, na graduação, profissionais mais generalistas, deixando para a pós-graduação, *lato* ou *stricto sensu*, o aprofundamento em especialidades.

A internacionalização das escolas de Engenharia brasileiras é importante para ampliar a rede de conhecimentos na área. Tornar as escolas mais internacionais induz o aumento da cooperação em projetos de pesquisa internacionais e sua eficiência e, ao mesmo tempo, gera um *benchmark* natural para a avaliação de qualidade das próprias escolas. Para isso, é necessário atrair talentos internacionais, introduzir cursos e capacitações em línguas estrangeiras, particularmente na língua inglesa, e oferecer incentivos, incluindo salários flexíveis e competitivos aos professores. Em outra medida, o envio de estudantes ao exterior nos diversos níveis de formação traz importantes contribuições ao país, não somente com conhecimento profissional específico, mas propicia uma exposição dos estudantes a novas culturas e estabelece vínculos profissionais internacionais importantes.

É necessário ampliar a formação de pós-graduação e a colocação desses profissionais pós-graduados nas empresas. Nos EUA, os diplomados com doutorado são 14% nas Engenharias e 24% nas Ciências, na Coreia do Sul são 26% e 12%, respectivamente. No Brasil, somente 11% do total de doutores são da área de Engenharia e 10% em Ciências. O Brasil possui menos doutorandos em Ciências, Informática e Engenharia do que a grande maioria dos países da OCDE. O país apresenta também baixo número de doutores nas indústrias, tendo em vista que a pós-graduação brasileira forma, principalmente, para a carreira acadêmica: números absolutos mostram que 95% dos doutores no Brasil encontram-se nas universidades e somente 1,7% nas empresas. Nos EUA, 60% dos doutores formados em Engenharia estão nas empresas. A formação de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil possui caráter extremamente acadêmico, com pouca experiência prática ligada às atividades profissionais das empresas. A sequência obrigatória de se fazer graduação, mestrado acadêmico e doutorado, sem que a atividade profissional seja exercida pelo engenheiro, faz com que os doutores em Engenharia tenham um viés científico e não tecnológico, apresentando dificuldades de se adaptar ao processo produtivo das empresas.

A qualificação e experiência profissional devem ser priorizadas na contratação do corpo docente em nossas escolas de Engenharia. Os profissionais possuem, em grande medida, muitas titulações, mas pouca ou nenhuma experiência profissional no mercado de trabalho no setor. Isso pode prejudicar, em maior ou menor grau, o próprio ensino da Engenharia, por dificultar a tão necessária conexão entre a teoria e a prática. Mestres e doutores engenheiros brasileiros (formados quase sem visão prática pela academia) não estão levando ao setor produtivo os seus conhecimentos.

Evidencia-se a ausência de um sistema de qualidade e diversificado para a formação de engenheiros, com várias e diferentes missões, segundo setores produtivos e regiões sociogeográficas. Nesse sentido, é desejável para o Brasil um sistema adaptável às suas diferentes necessidades, características regionais e estágios de desenvolvimento nas diversas áreas de produção em bens e serviços.

Os resultados dos cursos de Engenharia e a qualidade dos profissionais devem ser monitorados e avaliados. Esse acompanhamento deve ser feito pelas instituições de ensino, seus financiadores e por toda a sociedade, de forma a aprimorar continuamente o sistema das Engenharias no Brasil.

A formação dos engenheiros não atende às necessidades do mercado de trabalho no Brasil, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade. Recentes estudos sobre o ensino de Engenharia, realizados no Brasil e no mundo, apontam de forma quase unânime que:

- a aprendizagem de Engenharia deve ser mais criativa e inovadora;
- devem ser adotadas metodologias e estrutura de cursos que sejam mais motivadoras para os alunos;
- o conhecimento básico e o gosto por ciências exatas são os principais fatores relacionados à escolha pela profissão;
- a capacidade de visão ampla e integrada sobre a Engenharia é base para a formação de lideranças na área;
- a atuação dos engenheiros será, cada vez mais, em equipe e as habilidades de lidar com pessoas e projetar, construir ou testar são essenciais;
- a melhoria da integração entre as disciplinas do currículo deve se dar por meio da introdução de problemas práticos, por meio dos quais diversos aspectos são tratados em disciplinas diferentes, simultaneamente;
- a introdução de aulas práticas e a realização de estágios ou projetos cooperativos com empresas devem ser feitos desde os primeiros anos dos cursos de Engenharia;

- a utilização de laboratórios para desenvolver a visão prática e o enfrentamento de problemas concretos, para despertar posturas mais inovadoras, são essenciais.

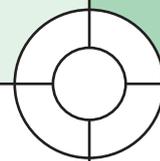
A boa formação de recursos humanos nas Engenharias exige fortalecimento da educação básica no Brasil, com ênfase em matemática, física e química. Essas disciplinas, além de comunicação, expressão e línguas, são exigências do novo paradigma de desenvolvimento do mundo contemporâneo. É necessário investir na readequação do profissional de Engenharia, tarefa de longo prazo que também envolve mudanças no ensino médio no país.

Recomendações

Modernizar os currículos de Engenharia

- Introduzir, desde o início do curso, disciplinas que explorem conhecimentos práticos da Engenharia e intensifiquem o trabalho em laboratórios com resolução de problemas práticos.
- Intensificar os estágios profissionais e a formação acadêmica em cooperação com empresas.
- Estimular a criação de novos cursos de mestrado profissionalizante em Engenharia.
- Ampliar o número de bolsas para alunos e priorizar iniciativas que integrem o conhecimento acadêmico com os problemas concretos da Engenharia no setor industrial.
- Inserir novas disciplinas que desenvolvam a criatividade, a inovação e o empreendedorismo nos currículos.
- Estimular que os trabalhos de conclusão dos cursos de mestrado e doutorado nas Engenharias sejam realizados envolvendo-se a colaboração com empresas.
- Instituir programas de bolsas para pós-doutores das Engenharias para desenvolverem trabalhos nos departamentos de P&D das empresas.

- Oferecer cursos mais adequados às demandas empresariais.
- Aumentar a participação de estudantes de Engenharias nos programas de financiamento do ensino superior e de bolsas de estudo.
- Atrair docentes e discentes internacionais, introduzir cursos e capacitações em línguas estrangeiras, enviar estudantes brasileiros ao exterior e oferecer incentivos, incluindo salários flexíveis e competitivos para os professores, com vistas à criação de um ambiente fértil para o empreendedorismo.
- Modernizar os currículos para uma abordagem de ensino interdisciplinar, que integre elementos de design e empreendedorismo, bem como aprendizagem baseada em projetos.



21 REGRAS FISCAIS: APERFEIÇOAMENTOS PARA CONSOLIDAR O EQUILÍBRIO FISCAL²¹

Sumário executivo

Aperfeiçoar a gestão fiscal é fundamental para reduzir o papel da política monetária e da taxa de juros no controle da inflação no Brasil. A definição de novas regras fiscais deve aumentar a contribuição da política fiscal e reduzir o custo excessivo absorvido pelas empresas em razão do peso da política monetária no controle inflacionário. O objetivo desse aperfeiçoamento é, portanto, garantir uma combinação mais eficiente na política econômica e potencializar o crescimento do país.

A adoção de regras fiscais tem se mostrado importante para evitar a tendência ao aumento do déficit público existente nos processos orçamentários. O ajuste fiscal observado no Brasil, no fim da década de 1990 e nos anos 2000, baseou-se no estabelecimento de uma meta rígida para o superávit primário.

²¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.21). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/regrasfiscais

Regras rígidas fazem com que a política fiscal torne-se pró-cíclica. Isso significa que, em momentos de crescimento econômico mais elevado, a receita pública cresce mais fortemente e a meta fiscal é obtida mesmo com maior aumento do gasto público. Já em períodos de baixo crescimento econômico, quando a expansão das despesas públicas deveria ajudar a recuperar o nível de atividade, as receitas tendem a crescer menos e o cumprimento da meta depende da redução de gastos ou do aumento da carga tributária.

Em momentos de baixo crescimento econômico, a utilização de normas rígidas determina que o ajuste recaia sobre os investimentos do setor público. Nessas circunstâncias, as outras possibilidades de cumprimento da meta fiscal rígida também não são economicamente desejáveis: aumento da carga tributária ou redução da transparência fiscal, com a compressão artificial das despesas, crescimento de receitas extraordinárias e/ou operações contábeis.

Para superar essas questões, muitos países têm recorrido à utilização de regras fiscais flexíveis, que se ajustam ao ciclo econômico. Essa nova geração de normativas fiscais mantém a eficiência da combinação de políticas econômicas e garante a sustentabilidade das contas públicas. Logo, possibilita a flexibilidade e o caráter anticíclico da política fiscal sem perda de credibilidade.

O Brasil deve adotar uma nova meta: o “resultado fiscal estrutural”. Essa forma de mensuração do resultado do setor público leva em consideração o ponto do ciclo econômico em que o país se encontra, bem como preços de *commodities* e de ativos relevantes para a receita, e desconsidera receitas e despesas não recorrentes e operações meramente contábeis.

Os benefícios associados ao uso do “resultado fiscal estrutural” superam os custos, que são, principalmente, a complexidade para mensuração e compreensão do indicador. As regras rígidas destacam-se pela maior simplicidade e, com isso, são mais facilmente compreendidas pela sociedade. Para reduzir tal desvantagem, a nova norma fiscal deve ser bem definida, com critérios de mensuração claros, de modo que possa ser reproduzida, permitindo controle por parte da sociedade.

Dois parâmetros são fundamentais no cálculo do “resultado fiscal estrutural”: a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial e a forma como as receitas públicas são afetadas pelas flutuações da economia. Esses parâmetros devem ser estimados, assim como o próprio “resultado fiscal estrutural”, e disponibilizados para a sociedade por um órgão independente, a ser criado com esse propósito específico, como acontece no Reino Unido. Caso essa alternativa não seja viável, tais estimativas ficariam a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou do Ministério da Fazenda.

Outro ponto tão ou mais importante do que a construção do indicador é o comprometimento das instituições e do governo com a nova sistemática. A experiência recente, notadamente na Europa, mostrou que as regras fiscais não vinham sendo cumpridas, mesmo antes da crise econômica iniciada em 2008.

As condições para implementação do “resultado fiscal estrutural” no Brasil são favoráveis, pois o conceito se difundiu a partir de 2013. Várias instituições financeiras e consultorias, além do Banco Central e do IPEA, começaram a produzir estimativas para o resultado estrutural e a difundi-las na imprensa.

Definido o uso da regra fiscal flexível, é necessário estabelecer qual o indicador a ser utilizado: resultado primário, nominal ou corrente. Não há um indicador ideal. O mais importante é que o escolhido, no debate entre o governo e a sociedade, seja ajustado ao ciclo econômico.

O resultado primário, que não inclui as despesas com juros, tem a vantagem de ser um indicador disseminado na discussão sobre política fiscal no Brasil. O problema desse indicador é que ele não capta os efeitos de políticas parafiscais. Esse é, por exemplo, o caso das operações da Secretaria do Tesouro Nacional com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujos subsídios implícitos diluem-se na conta de juros nominais líquidos.

O resultado nominal capta os efeitos de todas as operações, fiscais e parafiscais, que impactam a demanda agregada. Porém, como envolve todas as despesas com juros, o indicador não é plenamente controlado pela autoridade fiscal. As opções de política monetária, a cargo do Banco Central, têm influência no resultado nominal a ser alcançado. Além disso, por incluir os gastos com juros, o indicador está sujeito a oscilações que não são passíveis de serem decompostas entre o componente estrutural e o cíclico.

No Reino Unido e nos países da Zona do Euro, o indicador fiscal ajustado ao ciclo utilizado é o resultado nominal. Mas é preciso considerar que os componentes estrutural e cíclico dos dispêndios com juros podem ser desconsiderados pelo fato de essas despesas representarem uma parcela bem menor dos gastos públicos, diferentemente do que ocorre no Brasil.

O resultado corrente – nominal ou primário com exclusão dos investimentos – pode ser positivo para o Brasil, que carece de maior investimento público. A desvantagem desse indicador é a abrangência do conceito utilizado para investimento público. A utilização de um conceito mais próximo da Formação Bruta de Capital Fixo excluiria, por exemplo, investimentos em capital humano, mais importantes para o aumento da produtividade do que determinados investimentos em capital fixo.

Entre essas alternativas, a mais viável para a realidade do Brasil é o resultado primário estrutural. Além de ser um indicador mais próximo do acompanhado atualmente como meta fiscal, não está sujeito aos efeitos da política monetária sobre as despesas com juros.

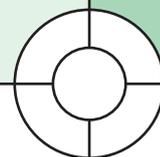
Recomendações

1 Adotar regra fiscal flexível

É importante estabelecer uma meta fiscal com base em indicador (resultado primário) ajustado ao ciclo econômico e líquido de receitas não recorrentes.

2 Criar institucionalidade do monitoramento da gestão fiscal

Deve-se instituir órgão independente para estimar a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial (hiato do produto) e a forma como as receitas públicas são afetadas pelo ciclo econômico, calculando o “resultado primário estrutural”.



22 PREVIDÊNCIA SOCIAL: MUDAR PARA GARANTIR A SUSTENTABILIDADE²²

Sumário executivo

A reforma da Previdência Social tem como motivação garantir a sustentabilidade dos benefícios no futuro. O processo de envelhecimento da população brasileira tornará inviável a manutenção das regras previdenciárias atuais. A percepção desse cenário gera incertezas para as famílias e as empresas.

A parcela da população brasileira com 65 anos ou mais irá dobrar nos próximos 20 anos. Segundo a Projeção da População Brasileira de 2013, realizada pelo IBGE, em 2014 essa parcela representava 7,6% do total de brasileiros. Esse percentual deve passar para 9,4% em 2020 e mais do que dobrar até 2035, quando chegará a 15,5% da população.

²² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Previdência social: mudar para garantir a sustentabilidade*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.22). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/previdenciasocial

Os problemas de financiamento da Previdência já estão presentes. Mesmo com um percentual ainda pequeno de idosos na população, as regras previdenciárias atuais geraram despesas com benefícios previdenciários equivalentes a 7,4% do PIB em 2013. Essas despesas referem-se apenas ao regime que cobre o setor privado – Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Se incluídas também as despesas com o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, o total gasto com previdência no Brasil alcança cerca de 12% do PIB em 2013.

O percentual do PIB gasto com benefícios previdenciários no Brasil é próximo ao de países como Canadá e Estados Unidos, porém, esses países têm população mais idosa. Nos Estados Unidos e no Canadá, a população com mais de 65 anos corresponde a cerca de 19% do total e as despesas com previdência estão em torno de 13% do PIB.

Dados de países latino-americanos também mostram a peculiaridade da situação brasileira. No México, onde a população idosa representa pouco mais de 8% do total, as despesas previdenciárias estão em torno de 8% do PIB. Na Argentina e no Chile, onde os idosos correspondem, respectivamente, a 16% e 12% da população, as despesas com a previdência social estão em torno de 6% e 3% do PIB, respectivamente.

Com o envelhecimento da população, essas despesas devem manter a tendência de crescimento observada nos últimos 15 anos. Em 1997, quando a população acima de 65 anos correspondia a 5,1% do total, as despesas com benefícios previdenciários do setor privado e do setor público foram equivalentes a 9% do PIB.

As projeções do governo federal, apresentadas em março de 2014, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, apontam um aumento das despesas com benefícios do RGPS para cerca de 10% do PIB em pouco mais de 20 anos. Para 2050, quando 22,6% da população brasileira deve estar acima de 65 anos, a projeção oficial é que essas despesas alcancem 13,25% do PIB.

Como as receitas previdenciárias não devem crescer no mesmo ritmo que as despesas, a tendência é de expansão do déficit previdenciário. Em 2013, o resultado negativo do RGPS ficou um pouco acima de 1% do PIB. Segundo as projeções do governo federal, esse déficit deve dobrar em menos de 20 anos. Em 2050, se mantidas as regras atuais e dadas as hipóteses da projeção, o déficit atingiria 6,4% do PIB.

O aumento da carga tributária que seria necessário para manter as regras atuais põe em dúvida a sustentabilidade dos benefícios em médio e longo prazo. As projeções indicam que os critérios atuais para concessão, cálculo e reajuste dos benefícios não são atuarialmente equilibrados. Isso significa que as futuras gerações deverão pagar pelas regras usufruídas pela atual geração de trabalhadores.

Adiar o ajuste nas regras previdenciárias significa privilegiar a geração atual de trabalhadores em detrimento daqueles que ainda entrarão no mercado de trabalho. E quanto mais tarde vierem as alterações, maior será o custo suportado pela nova geração.

A ESTRATÉGIA PARA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Alterar as regras previdenciárias para torná-las mais equilibradas e dar sustentabilidade ao sistema não é simples e requer uma estratégia bem definida. Com o objetivo de reduzir as resistências às modificações necessárias no RGPS, alguns princípios devem ser observados:

- 1** Respeito aos direitos adquiridos;
- 2** Preservação do conceito de Seguridade Social;
- 3** Manutenção da universalidade da cobertura;
- 4** Separação completa entre Assistência e Previdência;
- 5** Assistência Social não deve inibir participação na Previdência;
- 6** Sistema previdenciário deve ser justo;
- 7** Financiamento pleno de benefícios de risco e benefícios programáveis;
- 8** Financiamento de benefícios de risco em regime mutual e solidário;
- 9** Benefícios programáveis proporcionais às contribuições e à expectativa de sobrevida.

Recomendações

1 Regra de reajuste do salário mínimo

- Alterar a regra de reajuste do salário mínimo, que deve passar a ser a inflação do ano anterior mais a variação do PIB *per capita* de dois anos atrás.

2 Critérios de elegibilidade para a aposentadoria

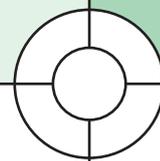
- Adotar idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição;
- Ampliar, gradualmente, a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição.

3 Critério privilegiado para aposentadoria de mulheres e professores

- Equiparar ou reduzir o diferencial do tempo de contribuição das mulheres ao dos homens na aposentadoria por tempo de contribuição;
- Equiparar as regras para aposentadoria dos professores às dos demais trabalhadores.

4 Regras de concessão e cálculo dos benefícios de pensão por morte

- Acabar com a integralidade, com o valor dependendo da idade do beneficiário e do número de dependentes;
- Restringir a possibilidade de acúmulo de pensões e aposentadoria;
- Instituir um período mínimo de contribuição e de casamento para elegibilidade ao benefício.



23 SEGURANÇA JURÍDICA: CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO²³

Sumário executivo

Leis e regulamentos elaborados com clareza e regras conhecidas, estáveis e de interpretação previsíveis aumentam a capacidade de as empresas planejarem investimentos, diminuindo o risco e o custo dos negócios.

Clareza sobre direitos e deveres e racionalidade nos processos de alterações de legislações e marcos regulatórios são fundamentais para a competitividade e resultam em ambiente estimulante aos investimentos.

O Brasil precisa eliminar a sobreposição de competências legislativas entre esferas de governo e entre poderes. A insegurança jurídica existe, exatamente, quando há um estado de desorientação, desproteção e intranquilidade em face do Direito. A sobreposição de competências legislativas entre os governos federal, estaduais e municipais e entre os

²³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.23). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/segurancajur

poderes Legislativo, Executivo e Judiciário gera uma profusão de leis e normas obscuras, extensas, contraditórias e constantemente modificadas.

O país também precisa superar as mudanças constantes provocadas pelo uso de medidas provisórias e de dispositivos infralegais. Portarias, instruções normativas, atos declaratórios, normas regulamentadoras e resolução modificam as regras do jogo constantemente e também causam insegurança jurídica.

Recomendações

1 Reformar práticas do Poder Legislativo

- Proibir, sob pena de nulidade, as “leis ônibus”, com vários assuntos num único documento.
- Vedar, sob pena de nulidade, “revogação indeterminada”, quando uma lei revoga as disposições em contrário sem especificação.
- Tornar obrigatória a revisão/edição dos códigos, por comissão de especialistas, desinteressados, inclusive em matéria tributária.
- Editar normas gerais, válidas para municípios, estados e União, em matérias tributária, ambiental e administrativa.
- Tornar obrigatória a interação entre as administrações em questões como direito tributário e ambiental, com proibição de duplicidade e contrariedade de exigências.

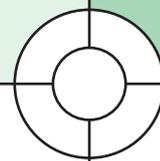
2 Reformar práticas do Poder Executivo

- Publicar na internet atos administrativos, soluções de consulta, pareceres normativos e interpretativos.
- Dar publicidade às decisões de processos administrativos não atingidos por sigilo.
- Proibir, sob pena de nulidade, mudança de entendimento administrativo, sem efeito diferido, e regras de transição com graduação de efeitos.

3 Reformar práticas do Poder Judiciário

- Proibir mudança jurisprudencial com efeitos retroativos, sem proteção daqueles que confiaram no entendimento abandonado.
- Tornar obrigatório um processo transparente e público de promoção dos julgadores às instâncias ordinárias superiores.
- Julgar ações diretas no prazo máximo de três anos, a contar da data da sua propositura.
- Garantir fundamentação analítica das decisões, com a efetiva consideração dos elementos pertinentes e relevantes.

4 Promover um debate sobre segurança jurídica no país



24 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO²⁴

Sumário executivo

Aumentar a eficiência do processo de licenciamento ambiental é central para o desenvolvimento da indústria e do país. Para isso, a indústria precisa de agilidade e transparência no licenciamento, clareza e padronização de conceitos e normas, além de procedimentos menos onerosos e burocratizados.

O país vive um momento propício para mudança na legislação ambiental. Após a aprovação, no Congresso Nacional, da Lei Complementar nº 140/11, que, finalmente, regulamentou o artigo 23 da Constituição, é possível e desejável que o Brasil resolva a questão da sobreposição e do conflito de competências dos entes federativos no exercício da proteção do meio ambiente e faça valer a lei. Da mesma forma, é imprescindível disciplinar a manifestação dos órgãos interessados no processo, que consiste em um dos maiores desafios do licenciamento ambiental.

²⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.24). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/licenciamentoambiental

É imprescindível a definição de normas gerais uniformes sobre licenciamento ambiental, válidas para todo o país. Somente assim se pode assegurar ambientes regulatórios e institucionais mais estáveis, que proporcionem maior segurança jurídica e menor burocracia, dentro do projeto de desenvolvimento sustentável. A autonomia dos entes federativos para estabelecer normas que disciplinem o processo de licenciamento ambiental é reconhecida e deve ser preservada. Porém, é importante que a União compatibilize minimamente algumas regras e procedimentos para evitar a competição ambiental nefasta entre estados e municípios, conferindo maior racionalidade à legislação ambiental, que atualmente conta com mais de 27 mil normas federais e estaduais de meio ambiente, um número que torna inviável a tarefa dos agentes públicos e privados que lidam com o licenciamento ambiental.

Os processos de licenciamento ambiental devem levar em conta o potencial econômico do estado ou da região. O chamado Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) é um mecanismo de indução do desenvolvimento sustentável, mas é levado em conta em apenas um terço das unidades da Federação.

O licenciamento ambiental deve considerar ainda as especificidades setoriais. Cada setor tem demandas e impactos específicos em razão da sua natureza e das características de seu processo produtivo. Dentre essas, deve ser dada especial atenção para as atividades de exploração de bens de domínio público, como a extração de minerais metálicos e não metálicos, a exploração de petróleo e gás e a geração de energia. Cabe também ressaltar a necessidade de se olhar o licenciamento de empreendimentos e atividades considerando-se, além dos impactos ambientais, a agregação de valores econômicos e sociais que os mesmos gerarão para o país.

O licenciamento ambiental deve também considerar a diversidade e a heterogeneidade dos empreendimentos e atividades. Apesar de ser uma ferramenta de mediação de interesses e conflitos, o licenciamento não pode ser um instrumento político e ideológico. Logo, é preciso aperfeiçoar os processos para torná-los mais ágeis, transparentes e eficazes.

O licenciamento ambiental precisa estar baseado em informações técnicas e científicas de boa qualidade. Atenção especial deve ser dada à necessidade de permanente atualização técnico-científica das equipes dos órgãos licenciadores, de modo que possam estar a par dos avanços tecnológicos dos múltiplos ramos da atividade econômica e das especificidades de cada setor.

A indústria brasileira quer contribuir para que o licenciamento ambiental seja, efetivamente, um processo de construção do desenvolvimento sustentável do país. Por isso, a CNI realizou pesquisa junto a 27 federações das indústrias sobre os atuais procedimentos de licenciamento ambiental em seus respectivos estados, a fim de levantar pontos que podem ser aprimorados, e validou esses resultados com membros dos Conselhos Regionais de Meio Ambiente da CNI (Coema) e todas as federações das indústrias.

Recomendações

1 Instituir e fortalecer os instrumentos de cooperação entre os entes federativos

Previstos na Lei Complementar nº 140/11, esses instrumentos dão suporte técnico, financeiro e institucional à União, estados e municípios para a execução de ações administrativas a eles atribuídas.

2 Fortalecer os órgãos ambientais de todos os entes federativos

Esses órgãos ambientais precisam ter suas estruturas e quadros funcionais aprimorados para atender às demandas do licenciamento, bem como reforçar seu papel de gestor no processo por meio da implementação de mecanismos que assegurem melhor produtividade e desempenho e capacitação permanentes.

3 Garantir a autonomia do órgão licenciador

O órgão licenciador é o condutor do processo de licenciamento. A ele cabe definir com clareza os limites e as prerrogativas nas manifestações dos demais órgãos envolvidos no processo de licenciamento; fazer cumprir os prazos legalmente determinados, em todas as instâncias, adequando os órgãos envolvidos para essa finalidade; definir e verificar o cumprimento de exigências técnicas, termos de referência, estudos, condicionantes e medidas compensatórias pelo órgão licenciador, considerando, a seu critério, as recomendações dos órgãos envolvidos.

4 Informatizar, de forma integrada, todo o processo de licenciamento ambiental

A integração deve acontecer entre o órgão licenciador e os órgãos envolvidos, bem como entre os entes federativos, com o objetivo de racionalizar e dar celeridade aos procedimentos, garantidos os sigilos protegidos por lei. A integração deve constituir, por exemplo, na criação de um portal eletrônico simplificado de licenciamento disponível na rede mundial de computadores e na criação e gerenciamento de bancos de dados que sejam a base de ferramentas de inteligência dos órgãos ambientais.

5 Exigir atestado de responsabilidade técnica

A exigência aplica-se para quaisquer laudos ou pareceres emitidos por técnicos de órgãos externos ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), muitas vezes emitidos por profissionais sem qualquer experiência na área ambiental.

6 Compatibilizar regras e procedimentos

Normas e processos de caráter geral para o licenciamento ambiental dos entes federativos devem estar compatibilizadas, de modo a conferir coerência e previsibilidade, como o uso dos mesmos critérios de porte, potencial poluidor e natureza do empreendimento ou atividade como referenciais para sua classificação em todo o país; a uniformização dos prazos de validade das licenças ambientais, considerada a classificação do empreendimento; a concessão das autorizações para pesquisas e atividades específicas concomitantemente com a emissão da licença.

7 Aprimorar o sistema de licenciamento ambiental

Mais agilidade, clareza e segurança devem advir do fortalecimento do licenciamento prévio, com a definição de modalidades diferenciadas aplicáveis às diversas classificações dos empreendimentos e atividades, possibilitando a simplificação de procedimentos e a redução das fases do licenciamento.

8 Simplificar o licenciamento de micro e pequenas empresas

Por suas características de gestão, empresas de micro e pequeno porte devem obter licenciamento por meio de processo autodeclaratório, considerados o porte, o potencial poluidor e a natureza do empreendimento ou atividade.

9 Simplificar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de baixo impacto ambiental

Empreendimentos e atividades considerados de baixo impacto ambiental também devem obter o licenciamento por meio de processo autodeclaratório.

10 Criar um balcão único para o licenciamento ambiental

O balcão deve concentrar os procedimentos administrativos necessários para a emissão das licenças ambientais.

11 Focar nas atividades de planejamento, monitoramento e fiscalização por parte do órgão licenciador

O aprimoramento da capacidade de planejamento, gestão e fiscalização do órgão licenciador pode ocorrer com a adoção de procedimentos mais céleres, como a racionalização do processo de emissão das licenças por meio de um sistema autodeclaratório, no qual a empresa alimenta uma plataforma informatizada de monitoramento junto ao órgão licenciador, reportando seus resultados e assumindo a responsabilidade por eventuais irregularidades; a criação de incentivos aos empreendimentos que adotem medidas voluntárias que possibilitem um melhor desempenho ambiental, tais como a redução no tempo de análise das licenças, descontos nas taxas do licenciamento e aumento no prazo de validade das licenças; e a renovação automática da licença de operação nos casos em que há efetivo monitoramento do empreendimento pelo órgão ambiental ou pelo próprio empreendedor (automonitoramento) e em situações de comprovação da regularidade ambiental do empreendimento.

12 Garantir que condicionantes do licenciamento guardem relação direta com o estudo ambiental

As condicionantes do licenciamento devem guardar relação direta com os impactos previamente identificados no estudo ambiental que subsidiou o processo, acompanhadas de justificativa técnica.

13 Criar regime especial para empreendimentos de infraestrutura de interesse social e utilidade pública

O licenciamento ambiental deve ser parte de um modelo de desenvolvimento sustentável no país e, portanto, deve levar em conta que esses empreendimentos precisam de processos mais céleres e menos onerosos, fortalecendo o licenciamento prévio, que efetivamente avalie a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e, conseqüentemente, simplificando as demais fases.

14 Definir itens de composição da taxa de licenciamento ambiental

A taxa deve incluir serviços prestados pelo órgão licenciador e demais órgãos envolvidos no processo de licenciamento, de modo a garantir transparência e proporcionalidade entre o valor pago e o serviço prestado.

15 Adequar normas estaduais e municipais às regras da Lei nº 9.985/00

As normais estaduais e municipais e seus regulamentos devem estar adequadas à lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e seu regulamento, a fim de evitar distorções nos valores exigidos para a compensação ambiental, garantindo que sejam observados: o valor de até 0,5% fixado na norma nacional; a exigência da compensação ambiental apenas para empreendimentos e atividades causadores de significativo impacto ambiental; a exclusão, no cálculo da compensação, dos investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento.

16 Deduzir do valor total da compensação ambiental as outras medidas compensatórias exigidas no processo de licenciamento

A legislação deve permitir que outras medidas compensatórias adotadas pelo empreendedor, além das previstas na lei do SNUC e seu regulamento, sejam deduzidas do valor total da compensação ambiental.

17 Garantir a participação do empreendedor na definição da destinação dos recursos da compensação ambiental

Caso seja de interesse do empreendedor, sua participação deve ser estimulada e garantida nas decisões de destinação dos recursos da compensação ambiental.

18 Garantir autonomia ao empreendedor para a atuação preventiva e imediata em casos de emergências

Autonomia garante prevenção, celeridade, menores riscos e impactos. Assim, o empreendedor deve agir em casos de acidentes ou situações imprevisíveis de risco iminente, mediante comunicação às autoridades competentes.

19 Elaborar glossário de definições ambientais, termos de referência, manuais de estudos ambientais

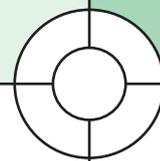
O órgão licenciador deve aprovar e publicar o glossário, termos de referência, manuais, notas técnicas e outros documentos, com base na classificação dos empreendimentos e atividades, que orientem de forma clara, objetiva e conclusiva a realização do estudo exigido, garantida a participação do setor empresarial envolvido.

20 Aprimorar e uniformizar conceitos e regras que orientem a realização de consultas públicas junto a comunidades

Audiências públicas, consultas e oitivas junto às comunidades que ocupam a área de influência direta do empreendimento ou atividade devem ter conceitos e regras claras para que o processo de diálogo e participação social seja ampliado e fortalecido.

21 Usar instrumentos efetivos de planejamento que orientem, simplifiquem e agilizem o licenciamento ambiental

Tais instrumentos são importantes para a melhoria da gestão do processo de licenciamento, para imprimir maior clareza a esses processos, bem como reduzir a subjetividade dos critérios que norteiam a emissão das licenças.



25 QUALIDADE REGULATÓRIA: COMO O BRASIL PODE FAZER MELHOR²⁵

Sumário executivo

As empresas têm direito à boa regulação. Bons processos regulatórios devem ser confiáveis, transparentes, participativos e previsíveis. Decisões de regulação de mercado devem permitir o planejamento conveniente dos investimentos e uma eficiente alocação de recursos, além de estimular o empreendedorismo. Interessa às empresas que as decisões de regulação de mercados sejam precisas e proporcionais – ou seja, com custos claramente justificados pelos benefícios e com as consequências indesejadas mantidas ao mínimo. Além disso, deve-se garantir igualdade de condições de concorrência no livre mercado e os mecanismos de reparação efetiva por via da revisão administrativa e judicial, baseados no Estado de direito. Dessa maneira, a atividade econômica torna-se a base mais poderosa para impulsionar o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

²⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.25). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/qualidaderegulatoria

O Índice de Qualidade Regulatória (IQR) tem o objetivo de estimular a qualidade da regulação. A ideia principal do IQR é identificar os procedimentos vigentes nas principais instituições reguladoras brasileiras, analisá-los e compará-los com as boas práticas internacionais. O IQR é uma ferramenta útil tanto para o setor público como para o privado. Para o segundo, será uma ferramenta para entender o padrão regulatório. Para o setor público, o IQR oferece uma oportunidade para sistematizar suas práticas processuais e performances relacionadas à gestão regulatória. Para ambos, o IQR pretende servir de base para um diálogo construtivo entre todos os interessados na reforma regulatória e no estabelecimento de prioridades de melhoria nesse setor.

Os resultados do IQR da CNI mostram que as práticas regulatórias entre as instituições participantes variam muito e há espaço para melhoria. A qualidade regulatória é uma ideia nova na administração pública brasileira e apenas poucos órgãos reguladores assumiram a liderança na introdução de ferramentas e procedimentos que tendem a melhorar a qualidade de seus regulamentos e processos regulatórios. Ainda não há nenhuma política governamental abrangente no país capaz de promover essas práticas na administração federal brasileira como um todo.

Recomendações

1 Planejamento regulatório

Adotar a prática de emissão anual de “agendas regulatórias” e torná-las parte do planejamento. Criar um sistema para o planejamento dos próximos regulamentos secundários (resoluções etc.). Utilizar, desde o início do processo, coordenação baseada em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e informações compartilhadas como elementos fundamentais para um planejamento consistente, tanto horizontalmente, entre instituições federais, como verticalmente, entre as autoridades de Estado. Adotar medidas para a publicação e comunicação do planejamento regulatório para os parceiros externos.

2 Participação pública

Tornar as práticas de consulta pública sistemáticas e padronizadas pela adoção de diretrizes abrangentes e definição dos padrões básicos de boas práticas. Estes devem incluir um período mínimo de consulta e os requisitos sobre como planejar, anunciar e organizar as fases de consulta, de forma que a melhor combinação de métodos de consulta seja implantada e todas as partes interessadas tenham a oportunidade de apresentar contribuições. Entre os requisitos mínimos também se deve incluir a publicação de uma síntese fundamentada dos resultados das consultas e fazer dessa síntese uma parte da exposição de motivos anexada a futuros projetos de atos normativos.

3 Justificação da intervenção regulatória

Promover, de forma ativa e consistente, uma cultura de tomada de decisões baseada em evidências através das instituições reguladoras, juntamente com um diálogo reforçado e aberto com os parceiros. Emitir diretrizes metodológicas vinculativas e processualmente precisas para auxiliar na preparação de Análises de Impacto Regulatório (AIRs), com o objetivo de iniciar o processo de AIR mais cedo possível no estágio decisório. Considerar a introdução de um mecanismo de definição de prioridades para selecionar as regras que exigiriam AIRs mais aprofundadas. Prever ainda mais investimentos no corpo técnico (de origens disciplinares e com habilidades diversas) e na formação em AIR, de maneira a permitir que as instituições reguladoras realizem a análise técnica necessária. Unir estreitamente o processo de AIR com o sistema de planejamento e práticas de consulta pública. Garantir os mecanismos adequados de controle de qualidade. Publicar os requisitos processuais e diretrizes subjacentes, bem como os relatórios de AIR.

4 Simplificação e comunicação de regras

Realizar esforço contínuo para tornar as legislações primária e secundária (de implementação) mais facilmente acessíveis a partir de portais on-line. Desenvolver uma estratégia de avaliação posterior à implementação das regras e estabelecer ligações entre o processo e a metodologia de AIR para garantir a atualização do estoque regulatório e atender aos objetivos das políticas públicas de modo eficiente e eficaz. Entre os fatores importantes, deve-se incluir: as cláusulas de revisão sistemática em legislação primária e avaliações regulares das regras nos setores prioritários. As avaliações devem contar com o envolvimento direto

dos usuários finais e passar por revisões de peritos externos (ou seja, independentes dos ministérios responsáveis pelas regras).

5 Simplificação dos procedimentos administrativos

Revisar sistemicamente os procedimentos administrativos que afetam atividades econômicas para combater o chamado Custo Brasil. A revisão deverá estabelecer prioridades claras, prazos e metas quantitativas de simplificação com referência, por exemplo, a indicadores como o “Doing Business”, do Banco Mundial, e/ou em relação aos níveis de encargos administrativos. A estrutura de governo eletrônico e seu papel estratégico deve ser examinada tendo em vista o seu potencial em apoiar a prestação eficiente de serviços públicos, inclusive aumentando a transparência e previsibilidade, acelerando os procedimentos administrativos e reduzindo os custos de transação e os encargos administrativos para os usuários finais e o setor público.

6 Conformidade, fiscalização e recursos

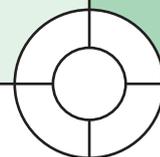
Consolidar e publicar regularmente dados estruturados e atualizados sobre os registros de conformidade e a proporção de decisões contestadas para promover uma avaliação estratégica das tendências subjacentes e das dificuldades com práticas de conformidade e fiscalização. Relatórios anuais devem ser submetidos ao Congresso Nacional com comprovações estatísticas, análises de diagnósticos e compromissos para ações de aperfeiçoamento. Envolver-se em discussões multiníveis com autoridades federais, estaduais e municipais no desenvolvimento conjunto de uma estrutura para avaliar a qualidade das práticas de fiscalização e elaboração das orientações para inspeções baseadas em riscos.

7 Capacidade de gestão regulatória

Elaborar uma política global para a reforma regulatória no Brasil. O objetivo da reforma deve ser melhorar a qualidade dos processos regulatórios para garantir a previsibilidade e segurança jurídica, bem como resultados políticos mais eficazes e proporcionais – a fim de servir melhor aos objetivos de políticas governamentais e reforçar a competitividade global e a prosperidade da economia brasileira, especialmente:

- a reforma deve abordar todo o “ciclo da política pública”, desde a concepção e preparação até a implementação, execução e avaliação ex post de decisões regulatórias. Modalidades multiníveis (coordenação) devem ser consideradas, conforme o caso;

- deve abranger os aspectos institucionais, organizacionais e processuais e incluir a implantação adequada das ferramentas regulatórias;
- cada instituição deve desenvolver programas próprios de reforma interna e ferramentas em conformidade com a política global de reforma regulatória. Devem ser disponibilizados recursos humanos e financeiros adequados, nomeadamente através de programas de capacitação estruturados. Iniciativas como o PRO-REG devem ser seguidas e atualizadas; e
- iniciativas de reforma devem ser concebidas em estreita cooperação com os usuários finais e comunicadas de forma eficaz.



26 RELAÇÃO ENTRE O FISCO E OS CONTRIBUINTES: PROPOSTAS PARA REDUZIR A COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA²⁶

Sumário executivo

No Brasil, há uma excessiva complexidade na regulamentação e na interpretação da legislação tributária. Isso se reflete na classificação do país como aquele em que mais horas de trabalho são necessárias para cumprir os deveres de escrituração, declaração e guarda, segundo um estudo do Banco Mundial.

Considerando-se apenas a produção da Receita Federal do Brasil em 2013, chega-se ao número de 6,19 instruções normativas editadas por dia útil. Essa situação contribui para a excessiva onerosidade, incerteza e litigiosidade tributária.

²⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.26). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/relacaofiscocontribuinte

É preciso instituir mecanismos que permitam ao contribuinte, por meio de atores qualificados da sociedade civil, participar da elaboração e da revisão de normas infralegais relativas a obrigações tributárias. Também é fundamental abrir um espaço de diálogo dos contribuintes, de forma orgânica, com os órgãos fazendários sobre interpretação de normas tributárias complexas.

Com essas medidas, almeja-se facilitar o acesso do contribuinte à administração tributária, conferir maior transparência e eficiência na relação fisco-contribuinte; além de dar maior previsibilidade à interpretação das normas tributárias e à fiscalização de sua execução. Com tais iniciativas, é possível ainda simplificar os processos, diminuir os conflitos tributários, reduzir o chamado Custo Brasil e dar maior segurança jurídica ao país.

O Brasil já possui arcabouço legal suficiente capaz de servir de ponto de partida para as mudanças necessárias, podendo ser citados:

- O artigo 37, § 3º, da CF prevê a participação do usuário na administração pública direta e indireta, na qual estão insertos os órgãos da administração tributária.
- A possibilidade dessa participação decorre do princípio da democracia participativa direta que a Constituição, sem prejuízo do sistema representativo, elencou entre os fundamentos da República (art. 1º, § único, da CF).
- O artigo 10 da CF, ao assegurar a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, bem exemplifica a vontade da Lei Maior de que os cidadãos, devidamente organizados, possam contribuir de forma direta para a boa gestão da administração pública, em particular, a do Poder Executivo.
- O artigo 103-A, § 2º, da CF segue na mesma trilha de abrir espaço para que o administrado, por seus representantes, participe da administração, neste caso, a da Justiça, ao permitir que confederação sindical possa provocar o STF para a edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante.
- O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, que no âmbito federal sucedeu ao Conselho dos Contribuintes (Lei nº 11.941/09), é exemplo nítido da importância e da necessidade da participação dos contribuintes na administração tributária.

- Mas não só essas disposições dão lastro às medidas aqui propostas. O direito à informação (5º, XIV, 37, § 3º, II, da CF) e a garantia ao devido processo legal, também no âmbito administrativo (5º, LV, da CF), são outros exemplos firmes de que o acesso aos dados públicos e o respeito aos direitos do usuário pela administração são garantias inafastáveis da plena cidadania.
- Não menos importantes são os deveres de eficiência e de eficácia da administração pública, ou seja, de racionalidade administrativa (art. 37 da CF), o que, mormente na administração tributária, só poderá ser alcançado com um relacionamento adequado, produtivo e transparente com o contribuinte.

Considerando essas bases normativas, a implementação de mecanismos que permitam a participação do contribuinte nas gestões tributárias pode ser feita no âmbito da administração federal, por lei ordinária, decreto presidencial, portaria do ministro da Fazenda ou instrução normativa da Receita Federal, e na esfera das administrações estaduais e municipais, com lei complementar.

Recomendações

1 Dar transparência ao processo de elaboração e revisão de normas por iniciativa da Receita Federal (no âmbito da União)

A Receita, sempre que for regulamentar uma inovação constitucional/legislativa de cunho tributário, ou quando entender necessário alterar de forma significativa orientações consubstanciadas em instruções anteriores, deverá publicar em local próprio na sua página na internet o texto do ato normativo que pretende editar, com prazo mínimo de 30 dias para manifestação dos interessados.

No período de consulta, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade e o Conselho Federal da OAB, observada a pertinência temática, poderão apresentar manifestação formal sobre o texto proposto.

Entendendo relevantes, no todo ou em parte, as manifestações recebidas, a Receita poderá adaptar a sua proposta normativa ou abrir um Painel de Referência (presencial ou on-line) com os interessados, podendo convidar especialistas para opinar.

Ao final das discussões, a Receita deverá publicar relatório, sumariando as contribuições trazidas e explicitando as razões pelas quais acolheu ou deixou de acolher as contribuições.

2 Aprimorar o processo de elaboração e revisão de normas a pedido dos sujeitos legitimados

Sem prejuízo do direito geral de petição, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade ou o Conselho Federal da OAB poderão, em manifestação fundamentada e subscrita por, pelo menos, duas entidades, solicitar a criação ou a revisão de normativo da competência da Receita.

Se a Receita entender que a proposta não é relevante do ponto de vista jurídico, econômico ou social, determinará o seu arquivamento, publicando o conteúdo de sua decisão.

Se, ao contrário, entender que a proposta é relevante, poderá editar o ato normativo necessário ou abrir um Painel de Referência.

3 Aprimorar o diálogo sobre interpretações de normas tributárias

Sempre que julgar necessário, ou quando houver requerimento fundamentado formulado por, pelo menos, duas entidades legitimadas, a Receita poderá constituir Painel de Referência para discutir dúvidas relevantes de interpretação sobre a execução de atos normativos tributários.

O requerimento das entidades legitimadas deverá demonstrar a relevância jurídica, econômica ou social e a ampla repercussão do tema.

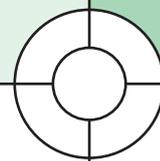
A convocação do Painel de Referência deverá delimitar o tema em discussão e relacionar as entidades participantes, podendo convidar especialistas para opinar.

No âmbito do Painel de Referência, deverão ser discutidas a compreensão do problema e a interpretação mais adequada à hipótese, considerando todos os interesses.

Caberá ao Secretário da Receita acolher ou não as conclusões do Painel de Referência.

Na hipótese de acolhimento, a Receita deverá tornar pública a orientação contendo a interpretação que adotará.

Na hipótese de não acolhimento, a Receita deverá divulgar as razões pelas quais não acatou as sugestões para que seja possível a compreensão, pelo público, do seu entendimento.



27 MODERNIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO: AS LIÇÕES INTERNACIONAIS PARA O BRASIL²⁷

Sumário executivo

O bom funcionamento da economia depende de um regime eficaz de fiscalização.

Caso o ato de fiscalizar se torne um fardo e a regulação deixe de atender aos seus objetivos nas mais diversas políticas públicas, o dinamismo da atividade econômica é prejudicado.

Qualidade regulatória impulsiona a atividade econômica e promove o empreendedorismo.

Países que utilizam modelos regulatórios proporcionais, claros e transparentes têm melhor desempenho econômico, ao assegurar confiabilidade aos compromissos de longo prazo, fator-chave para que as empresas invistam e cresçam.

Melhorar as práticas de fiscalização deve ser, portanto, uma prioridade governamental.

O principal desafio dos governos nessa área é desenvolver e aplicar estratégias na hora de fiscalizar para atingir melhores resultados, com altos níveis de conformidade

²⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.27). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/modernizacaoofiscalizacao

voluntária – que ocorre quando as pessoas cumprem as regras por sua própria vontade, sem a necessidade de fiscalização ou punição – e custos e encargos reduzidos.

Fiscalizações em excesso não significam melhores resultados regulatórios. Elas podem gerar efeitos negativos quando não estiverem acompanhadas de procedimentos claros e transparentes. A conformidade com as normas deve ter um bom custo-benefício, caso contrário, há o risco de inibir o empreendedorismo e a atividade econômica.

A subjetividade da ação dos fiscais e as diferenças de interpretações na forma como as normas são aplicadas devem ser reduzidas ao mínimo. Os grandes desafios de fiscalização estão relacionados à falta de transparência na forma como as regulações são implementadas. As normas devem trazer segurança jurídica e previsibilidade, indicando claramente o que é esperado das entidades reguladas. A informação é crucial neste processo.

Experiências internacionais mostram que reformas nos procedimentos de fiscalização devem ser abrangentes e sistêmicas. Não se trata apenas de melhorar as normas na fase de elaboração para promover maior cumprimento voluntário das regras, mas também mudar o modo como os reguladores supervisionam e fiscalizam. Nesse caso, o principal foco deve ser a avaliação de riscos. A inclusão de novas técnicas de avaliação de risco e também a busca de soluções em tecnologia da informação e comunicação (TIC) podem contribuir para a melhor utilização dos recursos dedicados às fiscalizações, sejam eles os próprios fiscais ou os recursos logísticos e jurídicos.

Apesar das melhorias nesse campo, o cumprimento voluntário das normas permanece baixo em alguns setores e as práticas de fiscalização tendem a ser complexas e onerosas. Há que se superar a atual combinação de práticas de fiscalização ultrapassadas com uma estrutura federativa que acarreta diferentes níveis de normas, em geral, descoordenadas e repetitivas.

O país ainda convive com uma cultura de ação punitiva, o que também contribui para o aumento das fiscalizações, sem resultar em melhores serviços para a população. Tais procedimentos muitas vezes são conduzidos por fiscais mal treinados que aplicam as normas de forma discricionária.

Regulações e procedimentos administrativos racionais e boas práticas de fiscalização podem ajudar a reduzir o chamado Custo Brasil, aumentando a competitividade

do país. Regulações em excesso e práticas abusivas de fiscalização são desvantagens competitivas e são levadas em conta na hora de as empresas decidirem investir ou expandir seus negócios no país.

O custo para cumprir as normas também faz parte dessa equação, que precisa ser solucionada em prol da competitividade e da produtividade do país. Representa uma barreira adicional para o setor privado, que se soma a outros gargalos estruturais e burocráticos.

Recomendações

1 **Levar em conta os impactos da fiscalização durante a criação das normas**

As regras devem ser criadas levando em consideração os impactos sobre a fiscalização e as estratégias de vigilância e controle que tenham bom custo-benefício.

2 **Aumentar a transparência na aplicação das normas**

Os requisitos para cumpri-las precisam ser claros e previsíveis. As empresas devem participar ativamente no processo regulatório, garantindo que a fiscalização seja corretamente discutida e que seu objetivo seja buscar a melhor opção para que as normas sejam cumpridas.

3 **Reduzir custos para o cumprimento das normas**

Os reguladores brasileiros devem garantir que não instituirão custos desnecessários para que as normas possam ser cumpridas. Medidas de simplificação devem ser integradas para agilizar procedimentos e eliminar barreiras administrativas que desestimulam o empreendedorismo e os investimentos.

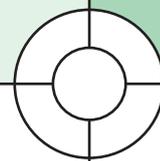
4 **Coordenar um sistema regulatório entre União, estados e municípios e melhorar a orientação das entidades reguladas**

As três esferas de governo devem atuar de forma coordenada nas atividades regulatórias de fiscalização para evitar duplicidades e sobreposições. Devem ainda estar alinhadas com as

abordagens estratégicas para garantir modelos regulatórios consistentes, a fim de estimular a atividade econômica e a inovação. Os reguladores precisam se profissionalizar e orientar as entidades reguladas quanto ao entendimento normativo.

5 Melhorar o regime de fiscalizações no Brasil para que elas deixem de ser complexas e onerosas

A justificativa para fiscalizar deve ser baseada em informações e evidências. Avaliações de risco também precisam ser integradas de forma sistemática ao regime de fiscalização para o melhor aproveitamento na utilização dos recursos.



28 COMÉRCIO EXTERIOR: PROPOSTAS DE REFORMAS INSTITUCIONAIS²⁸

Sumário executivo

As instituições brasileiras de comércio exterior precisam adaptar-se à realidade de produção industrial e do comércio internacional. A progressiva internacionalização das empresas brasileiras, o fenômeno das multinacionais do Brasil, a emergência das cadeias globais de valor e o papel da inovação no comércio internacional são realidades ainda não refletidas na política comercial brasileira e em suas instituições de formulação e execução.

As instituições brasileiras responsáveis por formular e executar as políticas de comércio exterior precisam ser reformuladas e ganhar eficiência. Ignorar a necessidade de reforma institucional do comércio exterior do Brasil é aceitar as ineficiências e deficiências do modelo atual. A redução da participação das exportações industriais na balança comercial do país, o déficit de mais de US\$ 100 bilhões em manufaturados e a

²⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Comércio exterior: propostas de reformas institucionais*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.28). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/reformasinstitucionaiscomex

estagnação dos volumes exportados pela indústria reforçam a necessidade de superar um modelo institucional inadequado.

É necessário, em primeiro lugar, revitalizar e reforçar as instituições existentes. São elas: a Câmara de Comércio Exterior (Camex), responsável pela formulação da política comercial do país, e as instituições executoras, principalmente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).

Para executar de forma plena sua função, a Camex precisa retornar à Presidência da República, sob chefia da Casa Civil. Deve, ainda, ser composta apenas pelos ministérios que tenham jurisdição substantiva sobre comércio exterior brasileiro, eliminar a necessidade de decisões por consenso, retomar o diálogo com o setor privado e deliberar sobre todos os temas do comércio internacional, inclusive investimentos e direitos de propriedade intelectual.

É também fundamental contar com um MRE forte e ativo em matéria de diplomacia econômica – e, em particular, de diplomacia comercial. As restrições de recursos humanos e financeiros, aliadas à baixa prioridade conferida aos temas comerciais na política externa brasileira, enfraquecem a atuação do MRE e afetam, de forma negativa, o comércio exterior brasileiro. Além de restituir esses recursos ao ministério, é necessário aperfeiçoar sua estrutura organizacional, inclusive com a criação de uma nova Divisão de Indústria.

É preciso ainda reforçar a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) para fortalecer as ações de abertura de mercados para o Brasil. A Apex deve ter fortalecida a sua capacidade de realizar promoção comercial, atração de investimentos estrangeiros, promoção da imagem e marca-país, coordenação de ações de internacionalização e inovação e defesa de interesses do Brasil no exterior.

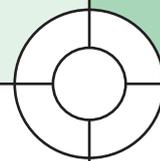
Estabelecer um mecanismo de identificação e eliminação de barreiras comerciais é outro avanço institucional que permitirá ao setor industrial brasileiro competir em igualdade de condições com seus concorrentes. As indústrias da Coreia do Sul, dos Estados Unidos, do Japão e da União Europeia contam com instrumentos dessa natureza. Esse mecanismo deve incluir tanto uma base de dados sobre barreiras como um procedimento legal para que o setor privado solicite ao governo a investigação dessas barreiras – um “ataque comercial”.

É necessário criar novas instituições para a formulação e execução das políticas de comércio exterior, em paralelo ao processo de revitalização e reforço das estruturas existentes. As novas instituições, que devem ser parte tanto do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário, devem ampliar a defesa dos interesses da indústria no exterior e reduzir a insegurança jurídica no comércio exterior brasileiro a partir de mecanismos como os Adidos de Indústria e Comércio e as varas especializadas de comércio exterior pelo Poder Judiciário.

A função do Adido de Indústria e Comércio em representações diplomáticas do Brasil no exterior será a de identificar, monitorar e trabalhar para eliminar barreiras ao comércio e aos investimentos do Brasil em mercados-chave nas Américas do Sul e do Norte, na Europa, na Ásia em desenvolvimento e nos membros dos BRICS, entre outros.

A criação das varas federais especializadas vai dotar o Poder Judiciário brasileiro de uma instituição que dê prioridade ao comércio exterior e que evite a insegurança jurídica gerada pelo excesso de decisões com baixa qualidade técnica. A crescente judicialização aponta, de forma preocupante, para a capacidade técnica muitas vezes deficitária do Judiciário para lidar com complexas questões de comércio exterior, o que pode resultar em decisões prejudiciais tanto para as empresas quanto para o próprio governo brasileiro e, portanto, para o país, sua competitividade e desenvolvimento.

Finalmente, é urgente, a reforma do marco regulatório de cooperação internacional do Brasil para que governo e indústria executem projetos em estreita parceria. Uma reformulação deve levar em conta a lógica de atuação das empresas brasileiras no exterior, principalmente as transnacionais, presentes em quase 90 mercados.



29 DESBUROCRATIZAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR: PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO²⁹

Sumário executivo

O Brasil demanda um esforço urgente para a desburocratização das atividades de exportação e importação de bens e serviços. Pesquisa da CNI divulgada em 2014, com mais de 600 empresas exportadoras de diversos setores, portes e regiões, mostra que a burocracia alfandegária foi identificada como o maior obstáculo às suas exportações, atrás apenas da questão cambial e à frente da questão tributária.

É preciso simplificar e imprimir maior racionalidade ao conjunto de leis e normas que orientam a atividade de comércio exterior no Brasil. Tais normas, por seu volume, complexidade e, muitas vezes, conflito entre si, criam um ambiente de incerteza para os agentes econômicos e de aumento significativo de custos para o seu cumprimento.

²⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Desburocratização de comércio exterior: propostas para aperfeiçoamento*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.29). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/desburocratizacaocomex

Uma ampla reforma legal e infralegal é necessária para facilitar a atividade das empresas exportadoras e importadoras. Nos últimos anos, foi realizado um esforço de condensação das normas existentes no país. No entanto, esse esforço não foi nem é suficiente para reduzir a burocracia. É preciso reformar a estrutura legal das normas para que sejam menos onerosas.

Para executar essa reforma, é preciso ação coordenada por parte dos poderes Legislativo e Executivo. Para tanto, é necessário que o Congresso Nacional promova mudanças na legislação do comércio exterior brasileiro e que essas mudanças sejam acompanhadas pela reforma das normas infralegais, conduzida pela Presidência da República.

A reforma das leis e normas que regem a exportação e a importação no Brasil é fundamental para a competitividade das empresas que participam do comércio exterior. A burocracia onera as empresas: gera tantos custos de transação para o cumprimento de leis e normas quanto para disputas administrativas e legais sobre sua aplicação. Além disso, esse emaranhado de normas cria incertezas para os agentes econômicos que, em diversas situações, só podem resolvê-las por ação do poder Judiciário.

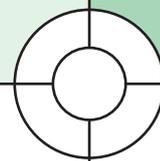
Recomendações

1 Anteprojeto de lei para simplificar, harmonizar e consolidar a legislação do comércio exterior brasileiro

A proposta de anteprojeto define, com clareza, as competências dos órgãos de governo envolvidos na atividade de comércio exterior no Brasil.

2 Regulamento do comércio exterior brasileiro

Na forma de decreto presidencial, o regulamento detalha os diversos dispositivos previstos na proposta de anteprojeto de lei.



30 ACORDOS COMERCIAIS: UMA AGENDA PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA³⁰

Sumário executivo

A negociação de acordos comerciais é essencial para a recuperação da competitividade da indústria brasileira. Há pelo menos cinco razões que reforçam essa opção: ganhos de escala, concorrência com produtos asiáticos, inserção nas cadeias globais de valor, negociação de mega-acordos comerciais e estabilidade de regras e previsibilidade.

Os acordos comerciais não são uma panaceia para os problemas de competitividade que a indústria enfrenta. Acordos de liberalização comercial sem as reformas domésticas que permitam à indústria aproveitar as oportunidades negociadas poderão agravar – em vez de mitigar – os problemas de competitividade. Mas as reformas domésticas sem os acordos poderão não ser suficientes para promover a maior inserção da indústria brasileira na economia mundial.

³⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Acordos Comerciais: uma agenda para a indústria brasileira*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.30). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/acordoscomerciais

Depois de anos de reduzida atividade no campo das negociações comerciais, essas estão de volta à agenda da maioria dos países. O Brasil precisa ser um participante ativo deste processo para beneficiar-se das oportunidades que ele abre para a indústria. Do ponto de vista do comércio, as apostas brasileiras dos últimos vinte anos tiveram resultados limitados para a indústria.

O Brasil precisa de uma nova estratégia para negociações comerciais. Elas devem ser uma ferramenta para melhorar as condições de acesso aos mercados externos para a indústria brasileira. Também devem contribuir para definir regras e disciplinas que deem previsibilidade e estabilidade ao ambiente de negócios.

A nova estratégia deve ser multifacetada. À dimensão multilateral deve ser agregada a via dos acordos preferenciais com economias relevantes, incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Recomendações

1 Reforçar o multilateralismo

Do ponto de vista de um país com interesses setoriais e geográficos diversificados, o multilateralismo é essencial. A crescente complexidade das agendas internacionais e a interseção entre os diferentes temas que as compõem (comércio e investimentos, segurança alimentar, mudança climática) reforçam a necessidade de se contar com foros multilaterais eficazes e legítimos. As prioridades da indústria no foro multilateral são o reforço e a reforma das regras que afetam o comércio e os investimentos.

2 Incorporar os acordos preferenciais como elemento central da política comercial brasileira

O Brasil não pode ignorar a chegada de uma nova “onda” de negociações preferenciais, cuja origem pode ser relacionada à crise do multilateralismo, à busca de resposta aos requisitos de funcionamento das cadeias internacionais de valor e à percepção de riscos de competição desleal vinculados à emergência de novos competidores.

2.1 Definir uma estratégia para as relações com os EUA. Negociações com a maior economia do mundo, os EUA, devem fazer parte da agenda brasileira.

2.2 Concluir o acordo com a União Europeia. Lançado há quase 20 anos, o processo negociador entre o Mercosul e a União Europeia deve ser concluído, de modo a garantir acesso preferencial para os produtos brasileiros ao mercado europeu.

2.3 Definir uma agenda de negociações para os países em desenvolvimento relevantes. A agenda de negociações comerciais do Brasil não pode ignorar a dimensão sul-sul, particularmente quando se trata de grandes economias emergentes, como África do Sul, Índia e México. Mas é preciso seletividade na escolha dos parceiros.

3 Implementar agenda abrangente de integração com a América do Sul

A relação com a América do Sul e com os nossos vizinhos, em particular, requer uma estratégia específica. Aqui, a estratégia deve abordar uma agenda que leve à consolidação de um espaço econômico sul-americano articulado em torno de comércio e investimentos, infraestrutura e energia.

4 Rever a agenda para o Mercosul

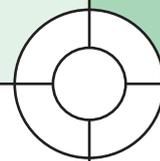
O Mercosul é importante para a indústria manufatureira brasileira. Mas o estado de paralisia em que se encontram suas principais instâncias decisórias e as divergências crescentes entre os sócios sugerem que é hora de rever o modelo de integração. Os acordos preferenciais de comércio devem prover instrumentos para facilitar o fluxo de mercadorias, bens e serviços e oferecer segurança jurídica e previsibilidade. É disso que as empresas brasileiras precisam para operar com maior eficiência no Mercosul e investir na constituição de cadeias de valor, lideradas a partir do Brasil. Isso não será possível sem que o bloco complete e atualize sua agenda de livre comércio. Essa deve ser a prioridade.

A agenda de negociações em cada uma das frentes da nova estratégia deve ir além de tarifas. As negociações preferenciais do Brasil deverão buscar melhoria das condições de acesso a mercado para as exportações industriais brasileiras, mas a partir de um conceito amplo de acesso a mercados. As tarifas de importação como determinantes das condições de acesso a mercados vêm perdendo peso. Muitos países com mercados relevantes já não têm tarifas industriais elevadas ou fizeram movimentos de liberalização comercial unilateral na

última década. Barreiras não tarifárias, técnicas ou sanitárias/fitossanitárias tendem a ganhar mais peso nas políticas comerciais dos parceiros do Brasil e a negociação de acesso deveria incluir com prioridade esses temas.

A liberalização dos serviços também deve fazer parte da agenda brasileira. Os serviços vêm ganhando notável importância para o funcionamento das cadeias globais de valor e não podem ser dissociados da atividade industrial. O acesso a serviços de qualidade a custos competitivos é essencial para que a indústria brasileira possa enfrentar a concorrência internacional. Ao mesmo tempo, há oportunidades nos mercados internacionais para os fornecedores de serviços brasileiros que podem ser capturadas por meio de acordos de liberalização nesse setor.

A abrangência temática da agenda de negociação pode variar de acordo com as características dos parceiros comerciais. Outros temas, como subsídios, operações de empresas estatais, investimentos, concorrência e restrições às exportações devem entrar no radar dos negociadores brasileiros.



31 AGENDAS BILATERAIS DE COMÉRCIO E INVESTIMENTOS: CHINA, ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA³¹

Sumário executivo

O Brasil precisa de uma agenda econômica consistente e de longo prazo com seus três principais parceiros comerciais e de investimento: China, Estados Unidos e União Europeia. Juntos, esses países representaram, em 2013, 50% do comércio exterior brasileiro e 72% dos investimentos estrangeiros diretos recebidos pelo país. No entanto, os números não refletem o potencial de negócios com esses parceiros, essenciais para o futuro da indústria brasileira, seja em matéria de crescimento econômico e geração de empregos, seja no que se refere ao fomento à ciência, tecnologia, inovação e educação de qualidade.

Nos próximos anos, esses parceiros representarão uma oportunidade única de crescimento via internacionalização. De acordo com projeções do Fundo Monetário Internacional, nos próximos quatro anos a China deve crescer, em média, 7,1%, os Estados

³¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Agendas bilaterais de comércio e investimentos: China, Estados Unidos e União Europeia*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.31). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/agendasbilaterais

Unidos, 3,2%, e a União Europeia, 1,6%. O crescimento, sobretudo o chinês e o americano, será o fator central da economia internacional dos próximos cinco anos, e o Brasil deve utilizar essa oportunidade para expandir seu setor industrial com uma participação maior nos fluxos comerciais e de investimentos desses países.

Para aproveitar ao máximo os benefícios econômicos dessas parcerias, é preciso estabelecer e executar uma agenda bilateral ampla e integrada com cada um desses parceiros. As relações econômicas entre o Brasil, de um lado, e China, Estados Unidos e União Europeia, de outro, refletem diferentes padrões de comércio e investimento, assim como diferentes graus e formas de complementaridades entre essas economias. Por essa razão, a agenda com cada parceiro deve refletir as oportunidades específicas em sua relação com o Brasil.

As agendas bilaterais do Brasil com esses parceiros devem incluir, sobretudo, os interesses econômicos ofensivos da indústria brasileira. Há duas décadas, as empresas chinesas, americanas e europeias concorrem e cooperam com as brasileiras no Brasil, em seus mercados de origem e em terceiros mercados. Os governos desses países apoiam suas empresas de forma consistente e significativa, por meio da remoção de barreiras aos seus negócios e da criação de um melhor ambiente econômico para suas operações no exterior. O governo brasileiro deve fazer o mesmo com as empresas do país.

Para avançar os interesses ofensivos da indústria brasileira, é necessário que o Brasil utilize os instrumentos corretos nas relações com seus parceiros. Esses instrumentos incluem a negociação de acordos comerciais e de investimentos, a estruturação de mecanismos de cooperação e diálogo e a ampliação do acesso das empresas do país a esses mercados por meio da identificação, monitoramento e remoção de barreiras aos seus bens, serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual.

Os acordos comerciais e de investimentos incluem a negociação de acordos de livre comércio, acordos para evitar a dupla tributação, acordos para proteger e promover os investimentos das transnacionais brasileiras que operam nesses mercados, arranjos para facilitar o trânsito de pessoas e carga entre os parceiros, além de acordos setoriais.

Os mecanismos de cooperação e diálogo incluem três tipos de instrumentos – governo-governo, governo-setor privado e setor privado-setor privado – voltados tanto à elaboração e discussão de propostas de políticas públicas quanto ao fomento aos negócios, inclusive por meio de projetos de parcerias público-privado.

A ampliação do acesso a mercados inclui a identificação, monitoramento e remoção de barreiras aos bens, serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual do Brasil que afetam todos os principais setores da economia brasileira – agricultura, agroindústria, indústria de transformação, mineração, construção civil e serviços. Tais barreiras incluem medidas tanto permitidas pelas regras internacionais, mas que criam obstáculos aos negócios das empresas brasileiras, quanto inconsistentes com as normas da Organização Mundial do Comércio e, portanto, ilegais.

São 70 propostas relacionadas a esses três instrumentos, além de casos específicos.

Esses casos incluem as medidas de promoção comercial e de investimento e as de defesa comercial e solução de controvérsias, ambas relacionadas à China, bem como as medidas unilaterais dos Estados Unidos.

As agendas bilaterais com China, Estados Unidos e União Europeia complementam outras iniciativas de interesse da indústria brasileira.

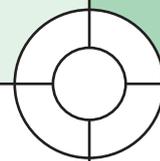
Essas iniciativas incluem o processo de integração regional na América do Sul, negociações econômicas de caráter multilateral e plurilateral e agendas bilaterais com outros parceiros de destaque, como Alemanha, Argentina, Japão, os demais membros dos BRICs e os países africanos de língua portuguesa. O país não deve, portanto, tratar o avanço nas agendas bilaterais com seus três principais parceiros como ação excludente às demais ações em sua política econômica internacional.

Para evitar desequilíbrios políticos e econômicos, é preciso que as agendas bilaterais com os parceiros avancem de forma ambiciosa e paralela.

O Brasil pode extrair benefícios adicionais dessas parcerias se, por meio da execução dessas agendas, criar incentivos para que China, Estados Unidos e União Europeia façam concessões favoráveis à indústria brasileira em razão do interesse em ampliar sua relação com o país.

Ignorar os benefícios, para a indústria brasileira, do aprofundamento das relações econômicas com China, Estados Unidos e União Europeia é um erro.

A resistência do Brasil em aprofundar suas parcerias comerciais e de investimento com esses países não reflete nem a nova posição de preeminência do país na ordem internacional, nem as necessidades econômicas de seu setor industrial. É preciso dar prioridade a essas parcerias e utilizá-las em prol do crescimento econômico do Brasil e da competitividade de sua indústria.



32 INVESTIMENTOS BRASILEIROS NO EXTERIOR: A IMPORTÂNCIA E AS AÇÕES PARA A REMOÇÃO DE OBSTÁCULOS³²

Sumário executivo

Para as empresas brasileiras que competem globalmente, o investimento no exterior é um imperativo ditado pelas circunstâncias da concorrência internacional. Não realizar tais investimentos pode acarretar perda de posição frente aos competidores, com impacto negativo no emprego e na competitividade da economia brasileira. A inexistência de condições isonômicas para participar como investidor global limita o crescimento das empresas e as fragiliza diante da concorrência.

Os investimentos produtivos no exterior trazem benefícios para a economia do país como um todo, não só para as empresas. Estudos de casos com empresas internacionalizadas, no Brasil e no mundo, comprovam que os investimentos no exterior têm impactos positivos sobre a produtividade e impulsionam a inovação, com a incorporação

³² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Investimentos brasileiros no exterior: a importância e as ações para remover obstáculos*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.32). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/investimentos Exterior

de tecnologia e de melhores práticas de gestão também nas operações domésticas. Além disso, elevam a contratação de mão de obra qualificada e aumentam a produção e os investimentos no país de origem.

Falta ao Brasil um conjunto coerente de políticas que contribuam para um ambiente capaz de permitir às empresas investirem no exterior em igualdade de condições com competidores. Ainda predominam no país políticas que desestimulam tais estratégias empresariais, apesar de iniciativas pontuais favoráveis aos investimentos no exterior, como linhas de financiamento e *equity* do BNDES. Em outras áreas, no entanto, o apoio inexistente ou é pouco institucionalizado.

O modelo de tributação dos lucros das empresas brasileiras no exterior onera as estratégias de internacionalização. Além disso, as práticas de negociação e implementação dos tratados para evitar a dupla tributação desestimulam a assinatura de tais instrumentos e reduzem seus potenciais benefícios para as empresas brasileiras.

O Brasil ainda é um ator pequeno como investidor externo e a queda recente nos fluxos vai na contramão dos principais países emergentes. Apesar do forte crescimento nos investimentos brasileiros no exterior, a partir de meados da década de 2000, houve grande instabilidade e significativa queda desses fluxos nos anos subsequentes. Com isso, a participação do Brasil nos fluxos e estoques mundiais de investimentos no exterior caiu de forma expressiva, em contraste com o desempenho dos demais grandes emergentes, sobretudo China, Coreia do Sul, Rússia e México, e até com economias menores, como a do Chile.

Políticas e regulações nos países de origem dos investimentos são fatores determinantes para o desempenho dessas nações como investidores no exterior. A posição do Brasil nesse quesito deixa muito a desejar. O desempenho recente das empresas brasileiras é, em boa medida, explicável pela inadequação do quadro de políticas e regulações domésticas que se aplicam aos investimentos externos das empresas.

É urgente adequar o arcabouço regulatório aplicável aos investimentos externos das empresas brasileiras, levando em conta o potencial de benefícios a eles associados e reconhecidos internacionalmente. É também essencial ir além de uma avaliação de curto prazo e adotar perspectivas de longo período, considerando o potencial de ganhos associados aos efeitos da internacionalização sobre a produtividade e a capacidade de inovação das empresas que investem no exterior.

Portanto, as diretrizes gerais da política de apoio aos investimentos no exterior devem ser abrangentes, eliminar obstáculos existentes e implementar mecanismos de apoio à internacionalização; definir “neutralidade competitiva” frente a outros países como principal objetivo e estabelecer uma coordenação intragovernamental.

A partir de pesquisa junto a 28 empresas transnacionais brasileiras, a CNI formulou um conjunto de 20 recomendações em quatro grandes áreas resumidas a seguir.

TRIBUTÁRIA E TRABALHISTA

- 1** Promover reformulação no modelo brasileiro de tributação de lucros auferidos no exterior de modo a oferecer às empresas brasileiras tratamento fiscal equivalente ao conferido a empresas de outros países que investem no exterior. A MP 627 não contribuiu para reduzir a desvantagem competitiva frente a outros países, gerada pelo modelo brasileiro de tributação dos lucros auferidos no exterior.
- 2** Aproximar as práticas brasileiras às predominantes nos países da OCDE. Acordos internacionais devem se sobrepôr à legislação doméstica, impedindo a tributação do lucro auferido no exterior antes de sua distribuição e eliminando a tributação sobre lucros reinvestidos nas operações produtivas.
- 3** Restringir, como ocorre nos demais países, a aplicação do regime CFC (*Controlled Foreign Corporations*) – pelo qual se tributam em bases correntes algumas categorias de renda auferidas em países de tributação favorecida – a categorias de renda que tenham finalidade de reduzir artificialmente a base tributária. No Brasil, o regime CFC funciona como regime básico de tributação da renda gerada no exterior.
- 4** Concluir, prioritariamente, a negociação de acordos para evitar a dupla tributação com Estados Unidos, Austrália e Colômbia, e retomar a negociação do acordo com a Alemanha.
- 5** Adaptar a legislação de modo a permitir a consolidação dos resultados obtidos pelas subsidiárias das empresas brasileiras no exterior: lucros e prejuízos deveriam ser somados de forma que a tributação incida sobre o resultado líquido no exterior.

- 6** Possibilitar a compensação entre resultados obtidos pelas operações no exterior com os resultados obtidos no Brasil.
- 7** Eliminar as distorções existentes no regime tributário aplicável sobre os serviços contratados no exterior – em especial, a incidência de seis tributos, com uma sistemática de cálculo que gera carga tributária de 41,08% a 51,26% –, de modo a torná-lo compatível com o regime aplicado na contratação de serviços locais. A revisão desse regime é crucial para a redução dos custos das empresas que têm operações internacionais e, particularmente, daquelas que atuam em setores de alto valor agregado e daquelas que investem em tecnologia e inovação.
- 8** Considerar o pagamento de ágio nas aquisições de empresas no exterior para fins de apuração dos resultados auferidos, de modo semelhante ao tratamento dado ao pagamento de ágio nas operações domésticas.
- 9** Reconhecer os benefícios fiscais de natureza setorial ou regional concedidos por governos dos países de destino dos investimentos, isentando-os da incidência de Imposto de Renda no Brasil.
- 10** Simplificar e desburocratizar o processo de declaração e pagamento de tributos: eliminar a necessidade de visto consular e tradução juramentada de comprovantes de pagamento de impostos no exterior provenientes de países com idiomas de uso difundido, como inglês e espanhol.
- 11** Reduzir o custo da expatriação de mão de obra brasileira, com medidas legislativas que eliminem a extraterritorialidade da lei trabalhista e que impeçam a incidência tributária, previdenciária e de encargos trabalhistas sobre as verbas de expatriação e sobre as verbas meramente indenizatórias. Tal mudança permitiria ao Brasil se ajustar às práticas internacionais e tornaria mais atrativa e competitiva a contratação de brasileiros no exterior, abrindo esse mercado de trabalho aos nacionais. Estimularia ainda que as empresas transfiram profissionais experientes que trabalham na sede para suas sucursais no exterior, em vez de contratar funcionários locais.

FINANCIAMENTO E SEGURO DE CRÉDITO

- 12** Tornar mais ágil a implementação das formalidades e processos internos necessários para que a subsidiária do BNDES em Londres possa funcionar efetivamente como tal, captando e emprestando no exterior e reduzindo os custos de financiamento para empresas brasileiras que compram ativos no exterior.
- 13** Adequar os procedimentos e reduzir os tempos de análise dos pedidos de financiamento no BNDES, de modo a torná-los compatíveis com as necessidades e características do processo de aquisição de empresas no exterior. Os procedimentos atuais são compatíveis com análise de crédito para investimentos em expansão da capacidade no mercado doméstico, mas não são adequados à compra de ativos no exterior, que é a principal modalidade de internacionalização das empresas brasileiras.
- 14** Ampliar a atuação do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), de modo a oferecer seguro e garantias contra risco político (restrições à repatriação de capital e à remessa de lucros, expropriação, distúrbios causados por guerras ou outros de natureza política) nas operações de investimento direto no exterior.

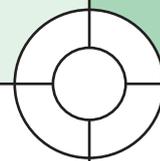
POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL

- 15** Coordenar iniciativas de promoção e de interlocução intergovernamental, mobilizando diferentes órgãos governamentais e empresariais dentro do modelo cujo *benchmark* são as estratégias de diplomacia econômica de países da União Europeia.
- 16** Intensificar o apoio da diplomacia brasileira à defesa dos interesses das empresas junto aos governos dos países de destino dos investimentos. Tal apoio é particularmente relevante nos países em desenvolvimento e de economia centralizada.
- 17** Negociar acordos de promoção e proteção de investimentos (APPs), de modo a mitigar os crescentes riscos políticos enfrentados por empresas brasileiras em seus investimentos no exterior. Argentina, China e México são os países prioritários para essa iniciativa.
- 18** Desenvolver mecanismos de informações sobre oportunidades, análise de risco político, regulações e fornecedores de serviços necessários durante o processo de estabelecimento das empresas no exterior.

INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE INVESTIMENTO E DE INOVAÇÃO E PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

- 19** Apoiar a internacionalização de centros de C&T (Ciência e Tecnologia) e universidades brasileiras, de forma a atrair estudantes e profissionais de outros países e ampliar suas conexões com empresas brasileiras com investimentos no exterior. A atuação de universidades e centros de C&T brasileiros no exterior facilitaria o acesso de empresas brasileiras a recursos humanos qualificados nos países onde atuam.

- 20** Admitir que despesas de P&D com não residentes (ex.: engenheiros ou pesquisadores contratados por subsidiárias de empresas brasileiras no exterior) sejam beneficiadas pelos incentivos previstos na Lei do Bem (Lei nº 11.196/05, que concede incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica). Atualmente, esses benefícios estão restritos às atividades de P&D desenvolvidas com centros de C&T.



33 SERVIÇOS E INDÚSTRIA: O ELO PERDIDO DA COMPETITIVIDADE³³

Sumário executivo

A excessiva carga tributária incidente nas operações de importação de serviços no Brasil encarece os investimentos, a produção, a exportação e pode barrar o acesso à tecnologia pelo país. É preciso reverter esse quadro que afeta o pleno desenvolvimento do Brasil. Com base em pesquisa realizada com empresas afetadas negativamente pela tributação sobre importação de serviços, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) identificou um grande número de casos em que bens exportados (que precisam de garantia e assistência técnica feitas no exterior) ou projetos de investimentos internos que contam com máquinas importadas e até com transferência de tecnologia (e por isso demandam assistência para reparos e montagem dentro do Brasil) tornam-se operações onerosas e, muitas vezes, acabam inviabilizadas.

³³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Serviços e indústria: o elo perdido da competitividade*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.33). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/servicoeindustria

Os valores da carga tributária na importação de serviços são extremamente altos e a incidência apresenta incoerências que prejudicam o produtor brasileiro.

As operações de importação de serviços no Brasil são oneradas por seis tributos, sendo o mais alto deles o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Além disso, as distorções presentes na forma de cálculo dos tributos para aquisição de serviços de fornecedores estrangeiros geram uma carga tributária de, ao menos, 41% sobre o valor da operação. A depender do método utilizado pelas empresas, o montante final pode atingir até 51%.

Três grandes distorções promovem o aumento da carga tributária sobre as operações de importação de serviços.

A primeira é a incidência “cruzada” de tributos, fazendo com que alguns impostos sejam parte da base de cálculo de outros. A segunda é a mudança de interpretação do fisco brasileiro sobre a tributação dos lucros das empresas no exterior, que, na prática, gera dupla cobrança sobre a aquisição de serviços do exterior. A terceira é a incidência indevida de tributos criados, inicialmente, apenas sobre operações em que ocorrem transferência de tecnologia.

A oferta de serviços competitivos é fundamental para estimular a agregação de valor da indústria brasileira.

Apesar de representar aproximadamente um quarto do custo total da indústria, o peso dos serviços, como insumo, sobre o valor agregado da produção industrial, é de 54,1%. Esse número é ainda mais elevado para a indústria de transformação, que atinge 56,5%. Tais valores dão indícios claros de que os serviços são essenciais para uma indústria mais competitiva e de que o montante para aquisição desses serviços pelas empresas brasileiras é elevado, seja ele prestado por fornecedores dentro ou fora do Brasil.

Os setores mais exportadores e aqueles intensivos em tecnologia e conhecimento são os que mais utilizam serviços para agregar valor no Brasil.

Como exemplos de atividades mais intensivas em tecnologia, é possível citar a fabricação de produtos químicos (76,1%), além dos equipamentos de informática e produtos eletrônicos e ópticos (66,3%). Dos setores mais exportadores, os serviços são mais representativos para agregação de valor nas atividades de fabricação de produtos metalúrgicos (79,2%), alimentícios (74,2%), de coques e de derivados de petróleo e biocombustíveis (66,8%) e de papel e celulose (65,2%).

As evidências mostram que o sistema de tributação sobre serviços ignora a forma de integração de cadeias globais e regionais de valor.

Isso tem impactos relevantes sobre o desenvolvimento de uma indústria intensiva em conhecimento e com maior capacidade de agregar serviços tecnológicos.

Em outras palavras, é essencial e urgente pensar na redução do custo para aquisição de serviços, inclusive importados, para promoção das exportações e maior agregação de valor da produção brasileira.

É diante desse panorama que a Confederação Nacional da Indústria apresenta algumas propostas para tornar as empresas brasileiras mais competitivas. As três distorções mencionadas se desdobram em seis problemas para os quais a CNI apresenta recomendações. Todas visam reduzir a carga tributária incidente sobre as operações de importação de serviços pelas empresas.

Recomendações

1 Excluir o IRRF da base de cálculo da CIDE-Remessas ao exterior.

- Editar um decreto alterando o artigo 10 do Decreto nº 4195/2012 para deixar claro que o IRRF não deve compor a bases de cálculo da CIDE-Remessas ao exterior.

2 Excluir o IRRF, o ISSQN-Importação, o PIS-Importação e a Cofins-Importação da base de cálculo do PIS-Importação e da Cofins-Importação.

- Alterar o artigo 7º, II, da Lei nº 10.865/2004, para determinar que a base de cálculo do PIS-Importação e da Cofins-Importação é o valor efetivamente remetido ao exterior a título de pagamento pela importação dos serviços.

3 Aplicar os dispositivo dos tratados destinados a evitar a dupla tributação que trata dos “lucros das empresas” à remessa ao exterior de pagamento pela importação de serviços sem transferência de tecnologia.

- Aprovar o Parecer PGFN/CAT nº 2.363/2013, pelo Ministro da Fazenda, para tornar vinculante o entendimento de que os pagamentos decorrentes de serviços que não envolvam transferência de tecnologia devem ser tratados como “lucros das empresas”.
- Alterar o ADN 1/2000 ou editar novo ato declaratório interpretativo para refletir esse novo entendimento.

4 Não qualificar como royalties os pagamentos feitos em decorrência da importação de serviços que não envolvem transferência de tecnologia, de modo a não resultar na incidência de IRRF e CIDE-Remessas ao exterior.

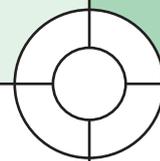
- Em relação ao IRRF, sugere-se a revisão do ADN 1/2000 ou a edição de novo ato declaratório, nos termos do item anterior. Além disso, propõe-se a celebração de convenções adicionais ou outros instrumentos apropriados para formalização da interpretação autêntica (ou seja, dada pelas próprias partes que celebraram o instrumento) das convenções celebradas pelo Brasil para evitar a dupla tributação, nas quais a prestação de assistência técnica e serviços técnicos são equiparados a royalties, passando a constar de forma expressa que tal equiparação não se dá em qualquer caso, mas somente quando a assistência técnica e os serviços técnicos são prestados em caráter acessório à transferência de tecnologia.
- No que se refere à CIDE-Remessas ao exterior, recomenda-se a alteração da redação do art. 2º, § 2º, da Lei nº 10.168/2000, ou edição de ato declaratório interpretativo, em ambos os casos, tornando expresso que a CIDE-Remessas ao exterior incide apenas sobre as remessas de valores ao exterior a título de pagamento pela importação de serviços técnicos que impliquem transferência de tecnologia.

5 Permitir a dedutibilidade das despesas incorridas na importação de serviços que implicam transferência de tecnologia das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL, no caso de o contrato não ser registrado no Instituto Nacional de Propriedade Industrial e no Banco Central do Brasil. Permitir essa dedutibilidade quando os contratos não implicam transferência de tecnologia, mas devem ser registrados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial por imposição desse órgão.

- Desvincular a dedutibilidade das despesas incorridas na importação de serviços que implicam transferência de tecnologia do registro do contrato no Instituto Nacional de Propriedade Industrial e no Banco Central do Brasil. Poderia ser proposto um novo critério, por exemplo, baseado na razoabilidade da despesa, a ser verificado em cada caso. Qualquer limite percentual ou de valor que seja fixo tende a tornar a aplicação da regra mais fácil, mas provavelmente injusta, em muitos casos.

6 Estender a isenção do IOF-Câmbio para operações de conversão monetária realizada para pagamento de bens importados às importações de serviços.

- Conceder isenção similar à dos bens (mediante lei) ou reduzir a alíquota a zero (mediante decreto) para a operação de conversão monetária realizada para pagamento de serviços importados.



34 AGENDA SETORIAL PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL³⁴

Sumário executivo

O exame das agendas setoriais da indústria aponta para duas áreas de atenção:

- **A “agenda da urgência”**, mais intensiva em instrumentos horizontais, focados no equacionamento dos entraves sistêmicos à competitividade, reunidos em torno do conceito do Custo Brasil;
- **A “agenda estratégica”**, focada na transformação da estrutura industrial que tornará o país mais competitivo, diversificado e com uma maior capacidade de aproveitar as oportunidades que derivam das tendências de crescimento do comércio internacional em bens de maior intensidade tecnológica, com uma participação maior de políticas verticais.

³⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Agenda setorial para a política industrial*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.34). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/agendasetorial

O desafio da política industrial é implementar essas duas agendas em paralelo, via adoção de medidas que sejam capazes de lidar com os desafios do curto prazo e, simultaneamente, contribuir para fazer a ligação dessas com ações e objetivos de longo prazo. Para isso, deve-se mobilizar amplo conjunto de instrumentos de políticas, empregando tanto os de caráter horizontal quanto aqueles de natureza mais setorial.

A política industrial que integra essas agendas é concebida em torno de sete prioridades.

Aumentar a competitividade da indústria e do país. Essa é uma condição básica para a sustentação do crescimento da economia e elevação da renda da população.

Promover o aumento da produtividade nas cadeias produtivas. Há o desafio da mobilização de instrumentos e instituições que favoreçam o aumento da eficiência nas cadeias produtivas e a redução das diferenças dos níveis de produtividade entre empresas.

Fomentar o adensamento das cadeias produtivas, com o objetivo de agregar maior valor e tecnologia à produção. O fortalecimento dos elos fornecedores de partes, peças e componentes de produtos e serviços que sejam portadores de maior valor agregado é fundamental para viabilizar a mudança estrutural da indústria e aumentar o peso de setores mais intensivos em tecnologia e valor agregado. O desenho de políticas deve assegurar a consistência interna dos demais instrumentos de política industrial para que estes não agravem os problemas de produtividade.

Estimular o surgimento de novos setores e atividades que concorram para a transformação estrutural da indústria. O aproveitamento de oportunidades associadas a novas tecnologias depende, em muitos casos, de avanços institucionais. As mudanças tecnológicas exigem o aperfeiçoamento e/ou criação de regulações que eliminem obstáculos ou gerem a segurança jurídica necessária para o desenvolvimento da nova indústria. É preciso que a regulação atue como indutora da inovação e da mudança.

Alcançar maior escala empresarial a partir da exploração do potencial do mercado interno. O dinamismo do mercado interno deve ser usado para gerar forças competitivas para a conquista e a expansão de mercados internacionais e viabilizar uma estrutura industrial mais aberta e competitiva em segmentos intensivos em conhecimento e com maior potencial de geração de renda.

Internacionalizar a economia brasileira, por meio do aumento das exportações e do investimento brasileiro no exterior.

Imprimir sentido de urgência para a solução dos problemas que afetam a competitividade. São problemas conhecidos, mas a velocidade de implementação não tem acompanhado os desafios que as empresas estão enfrentando.

Recomendações

1 Dar prioridade a propostas que possam ser implementadas no ciclo de uma gestão e sejam capazes de reverter o quadro de baixa competitividade da indústria

Ter foco é fundamental. É importante que as políticas setoriais se concentrem em um conjunto numericamente limitado de medidas. **Agendas muito amplas tendem a ser pouco efetivas**, pois: i) demandam muito tempo e esforço nas etapas de construção, detalhamento e validação, sacrificando a etapa de execução; ii) sua execução se torna excessivamente complexa e custosa, o que reduz sua viabilidade; iii) a falta de priorização abre espaço para a implementação de medidas de menor impacto na competitividade.

Para gerar credibilidade e comprometimento do setor privado, **o processo de priorização deve ater-se a propostas que possam ser implementadas em uma gestão** e capazes de reverter o quadro de baixa competitividade da indústria e criar as bases para o desenvolvimento das respectivas cadeias produtivas.

2 Implementar uma “agenda da urgência” com medidas horizontais e corretivas

Entre as medidas horizontais priorizadas pelos setores, ainda que adaptadas ao contexto de cada um, destacam-se:

- **Aperfeiçoamento da tributação**, com redução da carga tributária, simplificação do sistema tributário, eliminação da tributação sobre o investimento e exportações e alongamento do prazo de recolhimento de tributos;

- **Regimes tributários setoriais** – alguns setores demandam a criação de regimes tributários específicos que desonerem insumos, investimentos e/ou bens finais. Outros, ao contrário, propõem sua extinção, argumentando que oferecem tratamento favorecido a bens importados. O viés importador de alguns regimes tributários reflete a disfuncionalidade do sistema tributário brasileiro, que não permite a eliminação completa dos créditos tributários acumulados ao longo da cadeia dentro do país e acaba onerando o produto nacional em relação ao importado;
- **Utilização do poder de compra do Estado** com aplicação de margem de preferência para a produção local;
- **Criação e aperfeiçoamento de políticas de conteúdo local** – o aperfeiçoamento das políticas de conteúdo local deve considerar a adoção de critérios para diferenciar bens com tecnologia desenvolvida no país daqueles apenas fabricados localmente, assumindo um formato mais estratégico, com maior capacidade de indução do desenvolvimento tecnológico. Deve, ainda, considerar os impactos sistêmicos de tais políticas sobre as cadeias atingidas, considerando atributos como preço, prazo e atualização tecnológica;
- Criação de um **programa para a modernização do parque industrial brasileiro** com vistas à redução da idade média de máquinas e equipamentos e aumento da produtividade;
- Adoção de solução definitiva que **elimine o acúmulo de créditos tributários decorrentes da atividade exportadora** – enquanto este objetivo não for alcançado, manter o Reintegra;
- **Desoneração da folha de pagamentos** – ampliação e/ou continuidade do instrumento;
- **Financiamento** – medidas voltadas à criação e ampliação de linhas de financiamento e, sobretudo, à prorrogação/perenização do Programa de Sustentação do Investimento, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES PSI).

- **Outras medidas** – melhoria da infraestrutura; aumento dos recursos destinados à pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I), inclusive para as pequenas e médias empresas (PMEs); promoção da internacionalização; modernização das relações de trabalho; defesa comercial; eliminação de assimetrias tributárias e regulatórias que favorecem produtos importados.

3 Implementar uma política industrial que leve em conta as assimetrias setoriais de competitividade e contenha instrumentos capazes de lidar com essas distintas realidades

Os diversos setores da indústria estão submetidos a cenários de competitividade distintos, refletindo a combinação de fatores que vão desde a conjuntura interna e externa e da concorrência internacional até a própria estrutura e estágio de desenvolvimento das cadeias no Brasil. Por isso, **a política industrial brasileira deve enxergar essas assimetrias setoriais e desenhar instrumentos capazes de lidar com realidades distintas.**

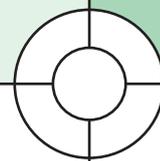
Há setores com maiores dificuldades competitivas, cuja prioridade é a preservação do *market share*, e outros com uma agenda mais positiva, que inclui o fomento a atividades de P&D&I e ao desenvolvimento de novos mercados (como os setores farmacêuticos e outros setores com potencial para avançar na área de bioeconomia, o setor aeroespacial e de defesa, a cadeia produtiva de petróleo e gás, setores ligados à tecnologia da informação e comunicação).

4 Estabelecer no país uma institucionalidade que estimule a articulação entre os entes do Estado e promova sua interação com o setor privado

A abrangência das propostas, a forma diferenciada como cada uma delas pode impactar diferentes setores e, em muitos casos, a necessidade de mobilizar diversos instrumentos de política para superar os principais obstáculos ao desenvolvimento industrial brasileiro reforçam a **necessidade de se estabelecer um modelo eficaz de governança.**

A análise das melhores práticas em política industrial recomenda a **criação de uma institucionalidade que estimule a articulação entre os entes do Estado e promova sua interação com o setor privado. Entende-se que tão importante quanto a interlocução entre o governo e o setor privado é a coordenação entre os diferentes órgãos de governo responsáveis pela execução da política industrial.** Sem ignorar que a execução das políticas públicas é atribuição exclusiva do Estado, esta interação visa permitir:

- a definição transparente das opções estratégicas do Governo;
- a identificação e o diagnóstico preciso dos problemas que afetam os diferentes segmentos da economia e limitam seu desenvolvimento;
- a identificação das reais oportunidades e dos estímulos necessários para que sejam aproveitadas;
- desenhar medidas de política e validá-las, de modo que tenham os resultados esperados;
- assumir compromissos e contrapartidas;
- avaliar resultados e fazer os ajustes necessários ao longo do percurso;
- dar maior transparência à aplicação dos recursos e prestar contas à sociedade.



35 BIOECONOMIA: OPORTUNIDADES, OBSTÁCULOS E AGENDA³⁵

Sumário executivo

A bioeconomia é uma oportunidade única para a economia brasileira. É uma nova fronteira para o desenvolvimento econômico, fundada nas possibilidades trazidas pelas ciências biológicas. Traz consigo enorme capacidade de criar empregos, renda e de gerar novas alternativas econômicas para o país com base na aplicação de conhecimento e tecnologias, especialmente com o uso da sua biodiversidade. Os seus efeitos se fazem sentir em vários segmentos da economia: saúde e farmacêutica, indústria química, energia, alimentos e cosméticos, dentre muitos outros.

O aproveitamento desta oportunidade não será feito de forma convencional. A captura das chances advindas desta nova fronteira requer conhecimento e visão estratégica dos governos, empresas, academia e da sociedade civil. É necessário um coerente alinhamento de prioridades, que inclui: (1) investimento; (2) modernização do marco regulatório

³⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Bioeconomia: oportunidades, obstáculos e agenda*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.35). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/bioeconomiagenda

que efetivamente promova e desenvolva ações de impactos na ciência, na tecnologia e na inovação, e; (3) políticas de suporte ao desenvolvimento empresarial nas áreas abrangidas pela chamada bioeconomia.

O Brasil precisa definir o que deseja e o que pretende alcançar com a bioeconomia.

É preciso uma estratégia nacional para a bioeconomia. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009), o desenvolvimento da bioeconomia é impactado pelo apoio público à regulação, à propriedade intelectual, à atitude social e ao esforço de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I). As bases para a sua criação passam pelo conhecimento avançado dos genes e dos processos celulares complexos, do uso de biomassa renovável e da integração multissetorial da biotecnologia aplicada.

O primeiro passo é a estruturação de um marco regulatório inovador e adequado para que a bioeconomia aconteça.

A segurança jurídica é fundamental para atrair as decisões empresariais. O estabelecimento de uma agenda política para as biociências deve garantir boas práticas de governança, cooperação internacional e competitividade para que as inovações biotecnológicas possam contribuir para novos e melhores produtos, beneficiando vários aspectos da existência humana.

O segundo passo é o fortalecimento da base científica e tecnológica.

O conceito-chave da bioeconomia está baseado no fato de que o código genético deverá ser, nas próximas décadas, uma fonte da criação da riqueza econômica. A diversidade e a variabilidade gênica natural, consequência das inúmeras possibilidades recombinatórias dos genes, aliadas às modernas técnicas da biologia molecular para programação gênica, oferecem ao mundo uma fonte praticamente inesgotável para a engenharia e manufatura de novos produtos biológicos. O pleno aproveitamento dessas oportunidades exige foco no desenvolvimento tecnológico e científico e um sistema aberto de inovação articulado às melhores instituições internacionais.

A bioeconomia é uma oportunidade real para o país.

Mas o jogo não está ganho. Não basta dispor da biodiversidade. É preciso atuar sobre os obstáculos e desenvolver as competências que permitirão transformar o nosso potencial em riqueza.

Recomendações

1 Modernizar o marco regulatório para a bioeconomia

- Aprimorar o Marco Regulatório de Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios, por meio de alterações na MP 2.186-16/01.
- Aperfeiçoar a Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005).
- Revisar as Resoluções Normativas 2, de 2006, e 5, de 2008, da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CNTBI.
- Atualizar a Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996).
- Revisar a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004).
- Alterar a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005).

2 Aumentar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I)

- Implantar e apoiar projetos estratégicos de grande impacto nas áreas abrangidas pela bioeconomia.
- Apoiar o desenvolvimento de um sistema financeiro de suporte às pequenas e médias empresas (PMEs) de base tecnológica.
- Ampliar e fortalecer as ações de mobilidade de pesquisadores amparadas na Lei de Inovação.
- Adotar a modalidade de aval governamental para financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico.
- Incluir a biotecnologia como setor estratégico para o país, colocando-a ao lado dos setores de TICs, Defesa e Aeroespacial.

3 Adensar a base científico-tecnológica do Brasil

- Ampliar a oferta de programas de graduação e pós-graduação de excelência, com enfoque para os três setores da bioeconomia e programas de intercâmbio internacional, como o programa Ciência sem Fronteiras.
- Criar programas com currículos modernos e multidisciplinares.
- Formar um novo perfil de pesquisador-empresendedor.
- Incentivar parcerias entre grupos de pesquisas acadêmicas e de empresas.
- Promover a criação de corredores de inovação nas áreas da bioeconomia.

4 Ampliar e modernizar a infraestrutura laboratorial

- Aumentar investimentos governamentais para a recuperação, modernização e ampliação dos laboratórios universitários e de centros de pesquisa nas áreas do conhecimento da bioeconomia.
- Incentivar a utilização, em caráter multiusuário, de equipamentos especializados e estratégicos dos centros de pesquisas.
- Incentivar a obtenção de certificações de padrão internacional pelos laboratórios.

5 Estimular o empreendedorismo no país

- Fortalecer, expandir e dotar parques tecnológicos e incubadoras de empresas de capacidade de gestão da inovação e inteligência competitiva.
- Estabelecer uma rede de execução de ensaios e testes, aproveitando o potencial de competências da própria academia.
- Ampliar e adequar linhas de fomento aos novos negócios da bioeconomia com recursos públicos ou privados.

- Criar uma política pública específica para novos negócios com o etanol celulósico.

6 Disseminar a cultura da inovação

- Regular os dispositivos que visam promover o uso integrado de mecanismos de fomento à P&D&I empresarial e de compras governamentais.
- Fortalecer os núcleos de inovação tecnológica (NIT) das instituições de pesquisa.
- Introduzir novos instrumentos de desoneração de investimentos adequados às especificidades da bioindústria.
- Mapear e divulgar perenemente demandas por pesquisas estratégicas nas áreas da bioeconomia e as oportunidades de financiamentos para fomentar parcerias.
- Desburocratizar as entidades de pesquisa do setor público.

7 Promover a biotecnologia industrial

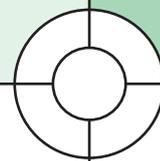
- Ampliar a divulgação sobre biotecnologia, seus processos e produtos.
- Formar grupos de especialistas (*think tanks*) para desenvolver pensamento estratégico e de formulação de cenários (*forecasting*).
- Estabelecer uma macropolítica para os biocombustíveis no Governo Federal, que incentive a produção nacional.
- Envolver a sociedade na construção de legislação e sensibilizar os legisladores quanto à natureza e à segurança dos processos e produtos biotecnológicos.
- Fomentar a decisão de investimentos privados.
- Incentivar a abordagem de “zoneamento por aptidão” do país no que se refere às áreas da bioeconomia.

8 Promover a bioeconomia para a saúde humana

- Modernizar e alinhar o marco legal e a atuação regulatória na área de saúde humana.
- Monitorar a alteração no paradigma de atenção à saúde para que se possam antever importantes mudanças nos conceitos, gestão do sistema de saúde, métodos e oferta de insumos e serviços para a saúde.
- Implantar centros de avaliação pré-clínicos, certificados e harmonizados internacionalmente.
- Estimular, apoiar e financiar centros de experimentação animal de padrões internacionais de acreditação.
- Estimular, apoiar e financiar a implantação de centros e laboratórios que ofereçam métodos alternativos para ensaios pré-clínicos.
- Desenvolver e divulgar periodicamente no país portfólio digital com informações sobre infraestrutura disponíveis para testes laboratoriais.
- Promover pesquisa básica para estudos de levantamentos taxonômicos, mapeamentos e inventários da biodiversidade brasileira.
- Fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Pesquisa Clínica em Hospitais de Ensino.
- Estabelecer sólida rede de pesquisa em assuntos regulatórios.
- Utilizar o poder de compra do Estado para incentivar a incorporação de tecnologias de fronteira.
- Promover e apoiar a farmacovigilância.

9 Estimular a produção primária em biotecnologia

- Modernizar a lei de proteção a cultivares (Lei nº 9.456/97).
- Apoiar a estruturação de empresas prestadoras de serviço para realização de testes de distinguibilidade, homogeneidade e estabilidade exigidos pela legislação de proteção de cultivares.
- Ampliar o desenvolvimento de técnicas de melhoramento na produção de peixes e organismos marinhos.
- Incrementar o desenvolvimento de plantas, animais, bactérias ou fungos geneticamente modificados.
- Consolidar conhecimento sobre a reprodução assistida por marcadores moleculares.
- Ampliar o uso da biotecnologia florestal.
- Construir e manter bancos de germoplasma.
- Estruturar programa de infraestrutura em biotecnologia.
- Estimular as empresas nacionais de melhoramento genético vegetal.



36 INOVAÇÃO: AS PRIORIDADES PARA MODERNIZAÇÃO DO MARCO LEGAL³⁶

Sumário executivo

A modernização do marco legal de inovação é fundamental para alavancar o gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Os avanços nos instrumentos que fomentam a inovação foram expressivos tanto em termos de recursos quanto em seu escopo e natureza. A carteira de instrumentos, no Brasil, tende a se aproximar dos países da OCDE.

A experiência do uso dos instrumentos que fomentam o gasto privado em inovação mostra que há uma agenda de aperfeiçoamentos a realizar. É preciso garantir maior estabilidade de recursos disponíveis, eliminar restrições ao uso desses recursos, facilitar o acesso a pequenas e médias empresas a esses instrumentos e aumentar a segurança jurídica do investimento.

³⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Inovação: as prioridades para modernização do marco legal*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.36). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/inovacaomarcolegal

É preciso que a subvenção econômica ganhe coordenação e planejamento, de forma a alocar com maior efetividade os recursos para a inovação e aumentar as decisões de risco. A subvenção econômica permite que recursos não reembolsáveis se destinem às empresas para que estas desenvolvam inovações radicais e que, portanto, envolvem mais riscos. Com a subvenção econômica, o setor público coloca-se como parceiro da inovação, partilhando custos e benefícios. Essa é a modalidade de investimento público em inovação mais comum em países desenvolvidos. Para melhorar a eficiência dos recursos, seria importante permitir que esses também fossem utilizados para pagamento de despesas de capital. Atualmente, estão limitados às despesas de custeio dos projetos de inovação. Essa expansão permitiria apoiar projetos que exigem investimentos em ativos fixos, principalmente quando estes necessitam de montagem de plantas-piloto ou produção de protótipos.

As empresas-âncoras, estratégicas para integração do sistema empresarial na cadeia de valor global, devem ser a porta de entrada para se facilitar o acesso aos recursos pelas empresas de pequeno e médio porte. É importante direcionar recursos para projetos e atividades que envolvam altos riscos e volume de investimentos, inclusive Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) pré-competitivas, plantas-piloto e projetos de *scaling-up*.

Um novo modelo de financiamento de fomento público reembolsável deve ser estabelecido. O alto risco, a baixa capilaridade e as limitações de acesso aos recursos têm levado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a FINEP a ampliar e fortalecer as suas políticas de apoio à inovação, oferecendo linhas de crédito para empresas de todos os portes, com juros reduzidos, inclusive para atividade de P&D pré-competitivo.

É preciso ainda tornar os incentivos fiscais mais acessíveis às empresas, ampliar os incentivos da Lei do Bem, inclusive para outros tributos. De acordo com os dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica do IBGE 2011 (PINTEC), o setor industrial brasileiro conta com aproximadamente 6 mil empresas realizando atividades internas de P&D. Em 2012, somente 787 empresas (13%) foram beneficiadas pela Lei do Bem. O desafio é aumentar o alcance da política de incentivos e alavancar o gasto privado em P&D. Do total de 45.950 empresas inovadoras identificadas pela pesquisa, apenas 15.696 receberam algum tipo de apoio governamental, seja financiamento, incentivo fiscal ou qualquer benefício de política pública. Em outros termos, os instrumentos de política pública são menos efetivos do que seria desejável para o desenvolvimento de pesquisa e inovação nas empresas. Outro desafio da Lei do Bem é o fato de que apenas as empresas que optam pelo regime fiscal do lucro real podem usufruir do incentivo fiscal. Isso reduz o universo de potenciais beneficiadas a 5% das empresas brasileiras.

O marco legal de incentivo do gasto privado em inovação deve ser menos pró-cíclico.

Para a fruição do benefício da Lei do Bem, é necessário que a empresa tenha obtido lucro no mesmo ano fiscal em que as despesas de P&D ocorreram. Ou seja, a política de incentivos fiscais à inovação é pró-cíclica. Nos períodos de crescimento econômico, o potencial de empresas beneficiadas tende a crescer. Em períodos de fraca atividade econômica, quando as empresas geralmente têm dificuldades de apresentar lucro em seus balanços, essas não contam com o benefício. Uma alternativa para contornar esse problema, seria permitir que as empresas deduzissem despesas de P&D em períodos futuros, não necessariamente no exercício fiscal em que a despesa ocorreu.

Além disso, é preciso aperfeiçoar os marcos legais das agências reguladoras que determinam a obrigatoriedade de empresas realizarem investimentos em pesquisa tecnológica.

Margens de preferência nas compras governamentais e encomendas tecnológicas podem ser aplicadas. Isso pode ser feito por meio da integração de modalidades de subvenção econômica, incentivos fiscais e recursos reembolsáveis, com foco em projetos de grande porte e com importantes impactos nas cadeias de valor.

Incentivar e regulamentar os mercados de capitais e de crédito, de forma a articulá-los com o crescente mercado de capital de risco no Brasil, viabilizando o financiamento de curto prazo, aquisições alavancadas, na saída dos fundos de *private equity* e *venture capital* do capital das empresas inovadoras.

A cooperação entre as empresas e as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) deve ser aumentada. Isso pode ser feito a partir das leis de fomento à inovação, incluindo serviços tecnológicos (INMETRO), as redes temáticas de inovação e de serviços tecnológicos do Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC), da EMBRAPA e do SENAI.

O benefício para inovação deve ser estendido a fim de que empresas possam contratar outras empresas (independentemente do porte) para desenvolver pesquisa e inovação e manter o benefício. As micro e pequenas empresas (MPEs) são, via de regra, optantes pelo Simples e não se interessam pelo benefício da Lei do Bem. É importante reforçar no marco legal o caráter de inovação aberta, em que as ações de inovação compartilhadas entre empresas sejam estimuladas. Atualmente, os incentivos são preferencialmente para a inovação intramuros, aquelas realizadas pelas empresas, sem a participação de outras.

A lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) tem pontos que devem ser aperfeiçoados. Ajustes na lei permitiriam maior estímulo governamental para o investimento privado em inovação. Entre os pontos que precisam ser revistos, destaca-se a possibilidade de utilização de recursos desse fundo para realizar investimento nas empresas, em uma modalidade de compartilhamento do risco e dos resultados do desenvolvimento tecnológico.

Recomendações

1 Alterar a Lei do Bem para:

- ampliar os abatimentos permitidos com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação de 60% para 100%;
- indicar que o valor que exceder o lucro real e a base de cálculo da CSLL poderá ser aproveitado em períodos posteriores, observando, para tanto, o mesmo procedimento relativo aos prejuízos acumulados em períodos anteriores (utilização limitada a 30% do lucro auferido em cada exercício fiscal);
- eliminar qualquer restrição para a contratação de outras empresas para a realização de P&D externa, ainda que não tributadas pelo lucro real, deixando claro que o benefício fiscal da Lei do Bem só poderá ser utilizado pelo contratante;
- substituir a subvenção para contratação de mestres e doutores por um dispositivo que permita às empresas abater em dobro as despesas com mestres ou doutores dedicados exclusivamente às atividades de desenvolvimento tecnológico na empresa, sem prejuízo do que já prevê a legislação do imposto de renda. Esse benefício teria a duração de três anos, contados a partir da data de contratação do pesquisador;
- admitir a possibilidade de transferência interna de pessoal técnico, comprovando-se com o registro profissional a realização de atividade de pesquisa, superando as restrições do incentivo apenas para o pessoal 'contratado'. Permitir que o pesquisador contratado possa atuar em outras áreas da empresa, eliminando a exigência de dedicação exclusiva para P&D;

- admitir que um determinado percentual (10%) das despesas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) seja realizado com não-residentes;
- permitir que o incentivo fiscal vinculado à obtenção de patente seja passível de ser utilizado com base em declaração do INPI de admissibilidade da patente, nos termos previstos no Tratado de Cooperação sobre Patentes. Quando o Imposto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) emitir seu parecer sobre a admissibilidade, a empresa poderia usufruir do benefício fiscal, atualizando o valor do dispêndio realizado em P&D pela taxa SELIC.

2 Alterar a Lei do Bem e a Lei do Simples Nacional para estender o benefício fiscal às empresas que operam pelo regime de lucro presumido e às empresas que optam pelo Simples Nacional

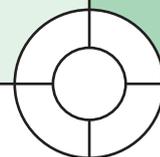
3 Regulamentar a subvenção econômica para que também possa ser utilizada para pagamento de despesas de capital

4 Elevar substancialmente o volume de recursos destinados à subvenção econômica, por ser mecanismo mais efetivo de redução de risco privado e largamente usado por outros países.

5 Atualizar a Lei de Inovação (PL nº 2.177/2011) para:

- equalizar o tratamento concedido entre ICTs e empresas na importação de insumos, equipamentos e recursos para projetos de P&D&I;
- permitir o acesso à subvenção de despesas de capital em projetos de inovação.

6 Fortalecer a inovação na Constituição Brasileira, por meio da PEC nº 290/2013 (artigos 23,24,167,200,218 E 219), tornando claro o papel do Estado no fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação e permitindo a legislação concorrente entre os entes federativos.



37 CENTROS DE P&D NO BRASIL: UMA AGENDA PARA ATRAIR INVESTIMENTOS³⁷

Sumário executivo

O Brasil tem um elevado potencial de inserção nas cadeias globais de valor por meio da localização de centros de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) de empresas no país. É estratégico para o Brasil atrair a fixação de esforços de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Essa ação permite:

- suprir uma lacuna de competências tecnológicas com a fixação de conhecimento;
- formar talentos locais;
- gerar bons empregos;
- qualificar as exportações;

³⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Centros de P&D no Brasil: uma agenda para atrair investimentos*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.37). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/inovacaocentrosdepesquisas

- gerar sinergias com a pesquisa acadêmica;
- estreitar laços de cooperação entre universidades e empresas.

A competição entre países para receber investimentos tem se acirrado e esse movimento demonstra a importância de se criar condições que tornem o país mais atrativo e competitivo. A forte presença de multinacionais no Brasil, o reconhecimento nacional quanto à vocação do país em certas áreas do conhecimento (por exemplo, ciências agrárias, óleo & gás) e os esforços governamentais em fomentar a inovação são aspectos que compõem uma extraordinária oportunidade para atrair investimentos qualificados e criar uma cultura de inovação no país.

Para as empresas, as principais motivações para a realização de investimentos em P&D são:

- a oportunidade do mercado;
- o ambiente político e econômico favorável ao investimento com previsibilidade de instrumentos;
- o potencial de agenda de P&D para o país;
- a proximidade de clientes estratégicos;
- a atratividade de recursos e competências locais;
- a disponibilidade de talentos;
- a proteção à propriedade intelectual e
- a existência de incentivos financeiros.

A atração de centros de P&D depende tanto do governo como da iniciativa privada.

O papel do governo envolve diversas iniciativas que podem ser classificadas em cinco categorias: integração, educação, estratégia, ambiente e cultura. Todas elas são intensivas em coordenação.

A atração de centros de P&D, portanto, demanda o desenvolvimento de um sistema de governança capaz de gerar condições para que o Brasil tenha, de fato, capacidade de promover um sistema de atração de investimentos que vai ajudar a transformar a estrutura de produção de conhecimento e inovação do país.

O Brasil tem avançado nas diversas dimensões necessárias para ter um ecossistema de inovação efetivo e integrado, tais como a Lei de Inovação, os instrumentos de subvenção econômica, os incentivos fiscais para investimentos em P&D.

Persistem, no entanto, alguns desafios para tornar o país mais atrativo para o recebimento de novos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Para superar tais desafios é necessário:

- estabelecer um planejamento de longo prazo para sustentação das políticas de inovação que privilegiem a atração e o desenvolvimento de centros de P&D privados;
- viabilizar a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal para apoio à atração e implementação de esforços e centros de P&D;
- promover a reputação e o aprimoramento do sistema de propriedade intelectual do país;
- valorizar os centros de P&D privados no ecossistema nacional de inovação;
- fortalecer o modelo de relação universidade-empresa;
- garantir maior competitividade em custos para P&D no país.

A capacidade do Brasil capturar essa oportunidade depende do país dispor de um sistema de governança da inovação.

O primeiro passo nesse sentido é que o país considere a inovação estratégica para seu desenvolvimento econômico e social. Isso requer que a inovação ocupe um lugar destacado na organização do Estado brasileiro. Países como Estados Unidos, Japão e Reino Unido institucionalizaram a política de inovação em níveis muito próximos à presidência da República ou ao gabinete do primeiro-ministro. Além disso, possuem conselhos de estratégias de Ciência & Tecnologia (C&T) vinculados diretamente ao órgão máximo do poder executivo.

As recentes mudanças e a instituição de novos instrumentos de apoio à inovação no Brasil são positivos, mas precisamos avançar.

A atuação de vários ministérios na área de inovação precisa de maior coordenação e articulação para que os esforços sejam potencializados e as políticas tornadas mais eficientes.

É também fundamental que a política de C,T&I esteja plenamente integrada com a política econômica do governo. A área de ciência, tecnologia e inovação exige visão de longo prazo e estabilidade de recursos, sob pena de não alcançar seus objetivos.

A coordenação de forma integrada das iniciativas em âmbito federal, mas também estadual e municipal, é chave para a política de inovação e para a capacidade de se remover obstáculos nos processos de atração e desenvolvimento de centros de P&D. Ela deve garantir que o Estado tenha uma posição estratégica para o desenvolvimento tecnológico, em uma perspectiva de longo prazo, além de assegurar a implementação das decisões políticas na velocidade necessária. Somente dessa forma será possível constituir condições para uma nova transformação produtiva.

Recomendações

1 Planejamento de longo prazo: fortalecer o papel do investimento privado em P&D como alavanca de desenvolvimento

- ampliar a participação da iniciativa privada na elaboração e priorização das estratégias de inovação;
- ampliar a divulgação internacional da estratégia de C,T&I;
- criar arcabouço legal que facilite o encadeamento das ações em longo prazo.

2 Articulação: Colocar a Sala de Inovação em operação com definição clara do modelo de governança e escopo de atuação

- incrementar a estrutura de planejamento e gestão de inovação ligada à Presidência (modelo CAMEX) para articular de maneira transversal as agendas de inovação do país;
- ampliar escopo e operacionalizar a Sala de Inovação;
- definir papel de estados e municípios, no âmbito das atividades de atração e desenvolvimento de centros de P&D;
- otimizar estruturas existentes e criar rede de parceiros no exterior.

3 Propriedade Intelectual: modernizar o marco legal para proteção efetiva dos segredos de negócios (*trade secrets*)

Explicitar na legislação de propriedade industrial os aspectos específicos relativos a segredo de negócios, de forma a promover maior clareza e consequente segurança às organizações na decisão pela adoção de tal estratégia como ferramenta de apropriação de valor.

4 Valorização dos Centros de P&D: promover mudanças na legislação, de forma a melhor reconhecer o papel de P&D privado no ecossistema nacional de inovação

Fortalecer a complementaridade entre Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) públicas e os centros de P&D privados.

Revisar o marco legal da inovação no Brasil de forma a permitir maior participação de centros de P&D privados (com fins lucrativos) nos instrumentos de incentivos existentes.

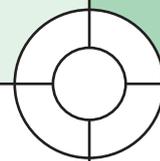
5 Competitividade em Custos: tornar mais ágeis os processos de importação de insumos e equipamentos para P&D. E rever os incentivos de forma a recolocar o Brasil em posição competitiva em relação a custos para realização de P&D.

- propor legislação específica para isentar impostos na aquisição/importação de máquinas, insumos e peças de reposição de equipamentos destinados a P&D.

Para de fato o país avançar de forma acelerada na atração de investimentos de P&D e na criação de uma verdadeira cultura de inovação, faz-se necessário desenvolver e implementar políticas a partir de um ponto focal para o tema na estrutura mais alta do governo e guiadas por cinco princípios.

São eles:

- **Prioridade à inovação** – as decisões de inovação para o país devem ser tratadas no nível mais estratégico do governo – Presidência da República;
- **Visão de longo prazo** – reconhecimento da inovação como alavanca para o desenvolvimento do país e da necessidade de planejamento e ações de longo prazo (15 anos, no mínimo);
- **Articulação e sinergia** – otimização dos esforços pró-inovação do país, articulando e promovendo sinergias entre entidades governamentais;
- **Agilidade** – consciência da urgência da agenda e da necessidade de agir de maneira rápida;
- **Proximidade com a sociedade civil** – interação, articulação e sinergia com o setor privado.



38 FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO: A NECESSIDADE DE MUDANÇAS³⁸

Sumário executivo

Um novo modelo de financiamento à inovação é necessário para apoiar o crescimento do país, com base em investimentos continuados no processo de inovação e que resultem na melhor qualidade dos bens e serviços produzidos no Brasil e na maior competitividade da empresa brasileira.

O Estado tem um importante papel na alavancagem de gastos privados em Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (P,D&I). Deve garantir um ambiente favorável ao financiamento à inovação, remover os obstáculos ao desenvolvimento de fontes privadas de financiamento, aprimorar a efetividade de seus instrumentos de fomento e investimento e, principalmente, estabelecer um compromisso de longo prazo com a inovação empresarial.

³⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.38). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/inovacaofinanciamento

Houve um avanço do financiamento pelo Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) no Brasil, nos últimos 15 anos, mas esse esforço ainda precisa ser fortalecido e acelerado. Somente assim o país poderá transformar a inovação em vetor central do aumento da competitividade e do crescimento da economia brasileira.

É preciso assegurar a sustentabilidade das operações de crédito para inovação. Tais operações têm crescido, mas estão atreladas aos recursos temporários do Plano de Sustentação do Investimento (PSI), aos empréstimos tomados junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e Fundo Nacional de Telecomunicações (Funttel).

Os fundos de fomento à inovação devem manter seu foco e destinação nos objetivos específicos do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Atualmente, esses recursos constituem-se como fonte de financiamento geral das ações do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Além disso, os projetos estratégicos de C,T&I não cabem mais na atual estrutura, objetivos e porte do FNDCT. A Agência Brasileira de Inovação (Finep) deveria formalizar o seu status de instituição financeira e contar com um fundo estável de recursos para dar sustentabilidade às operações de crédito.

Um novo modelo de financiamento deve contemplar tanto o fomento das empresas com inovação quanto os investimentos no desenvolvimento de empresas inovadoras. Esse novo modelo deve considerar o aumento do volume de recursos do governo e novas fontes de financiamento, tal como uma vigorosa política de encomendas tecnológicas e compras públicas que sejam atrativas para o capital privado.

É igualmente importante a remoção de obstáculos que afetam a capacidade de autofinanciamento privado. De acordo com a Pesquisa de Inovação 2011 (Pintec), realizada pelo IBGE, a principal fonte de financiamento das atividades inovativas das empresas provieram de recursos próprios. Para as atividades de pesquisa de P&D internas, o percentual financiado pelas próprias empresas foi de 87%, enquanto que para as demais atividades, compreendendo aquisição de P&D externo, 78% dos recursos originaram-se da própria empresa.

Conforme anteriormente apontado, as questões abaixo elencadas não esgotam a temática do apoio à inovação no Brasil e a necessidade de busca de um novo modelo de financiamento,

mas destaca pontos que poderiam ser objeto de atenção imediata e que ensejariam as condições básicas de operação mais efetivas dos instrumentos disponíveis:

- O orçamento do FNDCT manteve-se relativamente estável nos últimos anos e tem sido pressionado por demandas incompatíveis com o seu tamanho;
- A retirada do Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural (CT Petro) do FNDCT e a transferência de parte do “Ciência sem Fronteiras” para o âmbito do MCTI acirram a pressão sobre recursos do Sistema;
- A restrição orçamentária compromete, em especial, a sustentabilidade das ações da Finep, que tem no FNDCT importante fonte de recursos não reembolsáveis;
- É preciso buscar novas fontes de financiamento para o Sistema Nacional de Inovação (SNI). Uma alternativa seria mobilizar recursos adicionais de outros ministérios e agências reguladoras;
- A Embrapii é um exemplo de iniciativa de cofinanciamento, envolvendo o MCTI e o Ministério da Educação (MEC) que poderia ser expandida;
- O Inova Empresa é um mecanismo que mobiliza e coordena a aplicação desses recursos disponíveis fora do âmbito do MCTI, que poderia ser reforçado.

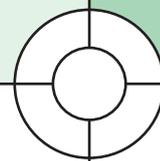
É preciso fazer crescer os instrumentos disponíveis para operações que vão, realmente, provocar impacto efetivo no cenário da inovação no Brasil:

- O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Finep têm crédito com taxas de juros equalizadas; financiamento não reembolsável; financiamento por meio do Cartão BNDES e aportes de capital diretos e via fundos em empresas inovadoras. Logo, é necessário difundir o acesso e operar os instrumentos de maneira coordenada de ambas as instituições;
- O Inova Empresa reforça a atuação do BNDES e da Finep no financiamento e apoio ao esforço de inovação das empresas, com prioridade para os setores e áreas estratégicas definidas nas políticas industrial, tecnológica e de inovação;

- As condições de financiamento melhoraram na última década, com o PSI, mas dependem de aportes do Tesouro, cuja margem está se reduzindo com a pressão fiscal;
- Observa-se, no entanto, um descompasso entre o crescimento dos recursos para crédito e para renda variável, além da redução dos recursos não reembolsáveis para inovação.

Recomendações

- 1 Ampliar o apoio Governamental ao investimento em P,D&I, frente ao esgotamento do FNDCT como principal fonte de recursos.**
- 2 Reforçar os investimentos de maior risco, com renda variável e com recursos de subvenção econômica, considerando que a ênfase no crédito não é suficiente para viabilizar a inovação.**
- 3 Estimular o empreendedorismo e o capital de risco.**
- 4 Fortalecer a infraestrutura de pesquisa científica, tecnológica e de inovação no Brasil.**
- 5 Fortalecer e aprimorar a coordenação dos instrumentos das Agências de Fomento.**
- 6 Estender, por horizonte indeterminado, as condições favoráveis do PSI para o crédito à inovação.**
- 7 Elevar a disponibilidade de recursos para projetos cooperativos na modalidade não reembolsável e promover de forma mais incisiva os projetos cooperativos entre ICTs e empresas.**
- 8 Fortalecer a ciência no Brasil, por meio da criação de um novo e abrangente programa de financiamento, visando à criação de plataformas que permitam o fortalecimento ou a criação de novas instituições que conjuguem ciência de qualidade e inovação transformadora.**



39 PROPRIEDADE INTELECTUAL: AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA E A NOVA AGENDA³⁹

Sumário executivo

A propriedade intelectual (PI) assume uma nova importância para a atual fase da indústria brasileira. Há seis razões que reforçam a necessidade de um moderno enfoque para o tema: a competitividade das empresas; o alcance da fronteira tecnológica; o desenvolvimento da tecnologia em regimes de inovação aberta; as oportunidades de atração de centros de P&D; o combate à pirataria; e o aperfeiçoamento da legislação.

A competitividade das empresas depende do acesso às mais modernas tecnologias. Tal acesso demanda respeito aos direitos de propriedade intelectual de fornecedores e parceiros das empresas, além da geração e do acúmulo crescente de capital intelectual próprio. Sistemas frágeis de proteção de PI elevam o custo de acesso à tecnologias ou terminam por inviabilizá-lo.

³⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Propriedade intelectual: as mudanças na indústria e a nova agenda*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.39). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/propintelectual

O Brasil tem empresas líderes em alguns segmentos de mercado, como energia, petróleo e gás (P&G), financeiro, aeronáutico, mineração, alimentício e construção civil. As empresas líderes nas cadeias globais de valor são aquelas que coordenam a geração, a proteção e o uso de direitos de propriedade intelectual na forma de marcas, patentes, segredos de negócio, desenhos industriais, programas de computador, direitos autorais e outros tipos de informação e conhecimento úteis para os mercados. Há hoje real possibilidade de geração de líderes nesses e em muitos outros setores, inclusive naqueles de mais alto valor agregado e intensivos em inovação. São exemplos disso os setores da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e da biotecnologia. Um ambiente de negócios em que haja segurança da propriedade intelectual é imprescindível.

É essencial o desenvolvimento de tecnologias em regimes de inovação aberta.

As modernas tecnologias de informação ampliaram o potencial de colaboração entre redes de empresas e entre empresas, universidades e centros de conhecimento para a inovação. A chamada inovação aberta requer a prática continuada do respeito mútuo à propriedade intelectual de cada um desses atores porque sem segurança jurídica nesta área não há colaboração. As empresas brasileiras precisam de condições isonômicas às experimentadas por seus concorrentes internacionais para serem respeitadas e poderem participar de igual para igual do mundo da inovação aberta.

O país precisa atrair centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). O Brasil pode integrar-se no nível superior das cadeias globais de valor por meio desses centros de P&D de empresas nacionais e multinacionais. O tamanho e as características do mercado brasileiro, bem como o *pool* de talentos e de infraestrutura científica e tecnológica, oferecem essa possibilidade, como pode ser constatado nas empresas que instalam os seus centros na Ilha do Fundão, no Rio de Janeiro. Um ambiente adequado de propriedade intelectual é condição necessária para fortalecer a capacidade de o Brasil atrair esses centros.

A pirataria e outras infrações à propriedade intelectual precisam ser combatidas com rigor pelo Brasil. Elas geram distorções para o funcionamento das economias. A pirataria erode a arrecadação de tributos, compromete o funcionamento e a criação de empresas do setor formal da economia, afronta os direitos do consumidor e desencoraja a inovação e a criação artística, literária e científica nacional. O aumento da entrada no mercado de produtos “pirateados” tem impactos sobre a indústria brasileira e é um obstáculo ao desenvolvimento de marcas e produtos nacionais, à inserção internacional do país nas cadeias globais de valor e desestimula os investimentos diretos estrangeiros (IDE) e as exportações.

A legislação brasileira de propriedade intelectual é recente e ampla, embora ainda incompleta. Hoje, tramitam inúmeras propostas de aperfeiçoamento para as Leis de Propriedade Industrial e do Direito Autoral, mas ainda há omissões e deficiências. Não se garantem adequadamente direitos em campos fundamentais para o avanço do país, como a biotecnologia e as tecnologias de informação e comunicação (TICs) proteção de segredos de negócio e contratos de licenciamento de tecnologia. No Brasil, também existem dificuldades nas transações internacionais envolvendo licenças sobre direitos de PI e o compartilhamento de segredos industriais.

A propriedade intelectual depende do bom funcionamento das estruturas que examinam e concedem esses direitos. No Brasil, a principal estrutura para a concessão de propriedade intelectual é o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), responsável pelo aperfeiçoamento, disseminação e gestão do sistema brasileiro de concessão e garantia de direitos de propriedade intelectual para a indústria. O instituto, porém, conta com apenas 192 examinadores de patentes, os Estados Unidos contam com 7.831; o Japão, 1.713; a Coreia do Sul tem 813 e o Escritório Europeu, 3.987 técnicos. A falta de estrutura do INPI prejudica a indústria brasileira e outros que gostariam de investir em inovação no país. Essas deficiências são bem conhecidas pelo governo, e há anos também se conhecem caminhos para solucioná-las, mas não se tomou ainda a decisão política de fazê-lo.

O país precisa reduzir o tempo de espera para o exame de um pedido de patente. Hoje, o INPI leva, em média, 10,8 anos para examinar uma patente. Na Coreia do Sul, o tempo médio é de 1,8 anos; na China, 1,9; no Japão, 2,5 anos; nos Estados Unidos, 2,6 anos e na Europa, cerca de três anos. A redução desse prazo é crucial para que o Brasil consiga atingir seus objetivos na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), como a atração de mais centros de P&D.

O Brasil precisa ainda avançar para reduzir o número de pedidos de patente em espera por examinador, um indicador que revela a carga de trabalho acumulada nos escritórios de propriedade intelectual. O *backlog* do Brasil em 2012 era de 166.181 patentes. Em 2013, subiu para 184.224 patentes na fila de espera. No país, o número é de 9.595 patentes na fila por examinador. Nos Estados Unidos, esse número é de 77. No Japão, 186. Na Europa, 91. Na Coreia do Sul, a relação é de 643. Em 2012, o INPI tinha 225 examinadores. Em 2013, diminuiu para 192 e em 2014, cerca de 30 desses técnicos chegarão à idade de se aposentar. Ou seja, o problema só aumenta. A demora na análise e concessão de patentes no INPI desestimula o empresário nacional a requerer a proteção

legal para sua inovação tecnológica no Brasil, muitas vezes fazendo-o buscar esse recurso em outros mercados. Ou mesmo induzindo-o à não proteção.

O INPI precisa ser fortalecido e colaborar em maior grau com seus congêneres internacionais. A melhora na capacidade de resposta do INPI pode ser feita sem impacto fiscal, pois as operações e demais despesas do Instituto são inteiramente cobertas pelas retribuições cobradas aos usuários pelos serviços prestados.

A indústria entende que o respeito aos direitos de propriedade intelectual gera amplos benefícios para a sociedade. Quando concedidos e usados de forma justa e equilibrada, tais direitos contribuem para a mais rápida disseminação do conhecimento, facilitam a transferência de tecnologia, inovação e geram desenvolvimento.

Recomendações

1 Assegurar a autonomia e a melhoria operacional do INPI

- Garantir a autonomia administrativa e financeira ao INPI para que os recursos gerados pelos serviços do instituto possam ser reinvestidos na sua modernização, na ampliação, na oferta de serviços de qualidade e no prazo desejável para seu cliente, aumentando sua arrecadação e promovendo contínua eficiência.
- Fazer do INPI a única autoridade no país responsável pela execução das normas de propriedade industrial (análise e concessão de direitos, inclusive na área farmacêutica), eliminando a intervenção de órgãos adicionais no processamento dos exames de patentes.
- Adequar o quadro geral de profissionais da entidade, de forma realista inclusive para as demais áreas de exames de direitos de propriedade industrial (marcas, desenhos industriais, contratos de transferências de tecnologia) e para o setor administrativo do instituto, tendo em vista as deficiências já instaladas e a previsão de crescimento de demandas para os próximos anos.

- Oferecer, por meio do seu portal na internet (www.inpi.gov.br), todo o portfólio de serviços aos usuários e informatizar os processos (externos e internos) para equiparar sua operação aos padrões dos melhores escritórios de propriedade intelectual do mundo.

2 Diminuir o tempo médio de exame de patentes

- Reduzir o tempo de processamento (*backlog*) de patentes no INPI para no máximo quatro anos dentro de um período de quatro anos de gestão.
- Otimizar, promover a automação de processos internos de exames e priorizar exame de patentes para as áreas tecnológicas estratégicas, segundo comitê composto pelo INPI, representantes da indústria e de instituições científicas e tecnológicas (ICTs).
- Adequar o quadro de examinadores, calculando uma taxa média de produtividade de 85-75 patentes/examinador/ano para uma média de fluxo de exames projetados de 50.000 patentes/ano, com contratação e treinamento imediatos de profissionais, promovendo paralelamente uma revisão da carreira dos examinadores para possibilitar a retenção dos novos técnicos em condições competitivas com relação ao mercado.
- Estabelecer acordos de cooperação técnica com importantes escritórios internacionais para acelerar a análise de patentes do tipo PPH (*Patent Prosecution Highway*) e outras formas de colaborações regionais, como Prosur, sem perda da autonomia do INPI na decisão final sobre a concessão desses direitos.

3 Garantir a segurança jurídica e econômica em propriedade intelectual

- Tornar mais ágil a concessão ou declarar a admissibilidade de pedidos de patente para as empresas usufruírem de incentivos e/ou autorizações associados a esses direitos patentários (medicamentos, incentivos fiscais para inovação etc.).
- Editar decreto que regulamente a averbação de direitos e o registro de contratos de PI pelo INPI, assegurando o sigilo das informações.

- Atualizar a legislação do imposto de renda relativa à dedutibilidade fiscal dos pagamentos de licenciamento de PI e de fornecimento ou licenciamento de tecnologia, *know-how* ou assistência técnica.

4 Aprimorar a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Direitos Autorais

- Permitir a proteção de inventos relacionados a organismos vivos e organismos geneticamente modificados (OGMs) por patentes.
- Permitir patentes de tecnologias que se implementem por modelos de negócios, métodos matemáticos e programas de computador.
- Permitir maior clareza dos direitos sobre inventos no mundo virtual, explicitando na Lei de Propriedade Industrial sua distinção para com as descobertas científicas.
- Consolidar a possibilidade de registro de marcas perceptíveis por quaisquer dos sentidos, e não apenas pela visão.
- Valer-se da experiência legislativa e das jurisprudências internacionais para eliminar inseguranças ainda presentes na proteção dos desenhos industriais, particularmente notável na controvérsia entre montadoras de automóveis e pequenos produtores de autopeças.
- Eliminar ou simplificar o processo de registro e averbação de contratos de transferência de tecnologia, minimizando a interferência do Estado, respeitando-se a vontade das partes e não impondo barreiras de nenhuma natureza à realização desses contratos, imprescindíveis para o desenvolvimento da inovação em nosso país.
- Criar marco legal específico para a proteção dos segredos de negócio (*trade secrets*), de forma a complementar a legislação atual para dar maior clareza e segurança às organizações que adotam essa estratégia.
- Modernizar a Lei de Direitos Autorais, para adequá-la à realidade da era da economia do conhecimento no ambiente digital e da internet, inclusive atendendo às especificidades da produção publicitária tão relevante para as empresas em um ambiente competitivo.

5 Aprimorar o marco regulatório e estimular a P&D com a biodiversidade

- Fomentar o uso da biodiversidade brasileira para viabilizar investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D) no ambiente acadêmico e empresarial.
- Estabelecer um novo marco legal para o acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, atendendo aos objetivos de estimular a inovação e eliminar as barreiras ao desenvolvimento científico e tecnológico postas pela legislação atual. O escopo da nova legislação deve ser restrito às espécies nativas do Brasil, não englobando espécies exóticas naturalizadas ou domesticadas.
- Garantir que o novo marco legal não contemple a necessidade de autorização prévia e que promova um ambiente favorável para a regularização das atividades em curso, evitando autuações dos usuários, entraves burocráticos e atrasos consideráveis nos prazos para pesquisa e desenvolvimento. Deve-se adotar um sistema simples na internet de cadastro de acessos e de notificações anuais posteriores de produtos desenvolvidos.
- Estabelecer, no âmbito do novo marco regulatório, mecanismos transparentes e ágeis de repartição de benefícios do uso dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado que não inibam a atividade empresarial nas esferas nacional e internacional considerando a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e o Protocolo de Nagoya. Evitar percentuais elevados de repartição de benefícios, tal qual a proposta mais recente do governo, de 1%, que se mostra economicamente inviável, e permitir a repartição de benefícios negociada livre e diretamente com as comunidades que conservam a biodiversidade, inclusive por meio de projetos, sem a participação da União nos contratos nesta hipótese.
- Reformar o modelo e prática de atuação do Conselho do Patrimônio Genético (CGEN) no âmbito do novo marco legal, contando com a participação do setor empresarial e decidindo os assuntos pendentes com mais agilidade, consistência técnica e segurança jurídica.
- Permitir a proteção de inventos relacionados a organismos vivos e organismos geneticamente modificados (OGMs) por patentes, já destacado no item 4;

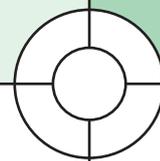
- Rever a Lei nº 9.456/97, de forma a ampliar a abrangência da proteção a cultivares (importante para o agronegócio), para qualquer gênero e espécie vegetal, cumulativamente, distinta, homogênea e estável e, também, ampliar o alcance do direito do obtentor, coibindo a comercialização indevida de cultivar protegido e regulando de forma mais precisa as exceções a esse direito.

6 Combater os crimes contra a propriedade intelectual

- Enfrentar a pirataria por todos os meios legais, inclusive com a ampliação da cooperação internacional, principalmente com os países de onde provêm ou por onde transitam mercadorias ilegais.
- Ampliar as ações públicas para prevenir e combater a pirataria e os delitos contra a propriedade intelectual, para promover a segurança institucional, coibir a concorrência desleal e proteger investimentos.
- Preparar e fortalecer as instituições envolvidas diretamente no combate à pirataria, e eventualmente criar forças especializadas de repressão, a exemplo do que ocorre em algumas agências reguladoras.
- Fortalecer e apoiar as ações do Conselho Nacional de Combate à Pirataria, do Ministério da Justiça (CNCP-MJ), por meio de organismos de repressão adequadamente estruturados e capacitados. O INPI pode e deve ser equipado para apoiar técnica e operacionalmente o CNCP e os órgãos policiais encarregados da tarefa.
- Fortalecer e modernizar o Poder Judiciário e seus órgãos administrativos para garantir a devida celeridade e a segurança jurídica essenciais na defesa de direitos de propriedade intelectual no Brasil.
- Reformar o Código Penal brasileiro no que tange aos Crimes Contra a Propriedade Imaterial, no qual as violações aos direitos autorais e conexos estão incluídas, levando-se em conta o rápido avanço tecnológico e as novas formas de reprodução de obras protegidas, que quando ilicitamente feitas causam prejuízo incomensurável à indústria criativa, autores e intérpretes brasileiros.

7 Ampliar a integração internacional do Brasil em matéria de propriedade intelectual

- Aprofundar a integração do Brasil com vistas a ampliar os benefícios para as empresas aderindo a tratados internacionais sobre PI.
- Aderir ao Protocolo de Madri, tratado que facilita o pedido de depósito de marcas nos escritórios de propriedade industrial nos países signatários de forma simultânea.
- Aderir ao Acordo de Haia, tratado para facilitar o depósito de desenho industrial nos escritórios de propriedade industrial nos países signatários de forma simultânea.
- Aderir ao Tratado de Singapura, que padroniza aspectos processuais de registro e licenciamento de marcas nos países signatários.
- Aderir ao Acordo de Lisboa, sistema de registro internacional que possibilita a obtenção de proteção de uma denominação de origem (DO), tipo particular de indicação geográfica (IG), em todos Estados-membros de forma simultânea.
- Participar ativamente de fóruns internacionais de PI, levando posições que favoreçam a competitividade internacional do Brasil, de forma alinhada com a agenda de inovação e de desenvolvimento do governo e da indústria, com destaque para aqueles da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a matéria.



40 MERCADO DE TÍTULOS PRIVADOS: UMA FONTE PARA O FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS⁴⁰

Sumário executivo

O financiamento é um fator-chave para o crescimento. O ritmo de expansão de uma economia e a competitividade de sua indústria dependem da disponibilidade de recursos para investimento e da capacidade do sistema financeiro de intermediá-los a baixo custo, de forma ampla. Recursos insuficientes, a custos elevados ou prazos inadequados, frustram projetos de investimento.

Apesar dos avanços, as empresas brasileiras ainda enfrentam dificuldades para financiar suas atividades produtivas. Hoje, o financiamento de longo prazo no Brasil é fundamentalmente baseado em recursos oficiais, em especial, do BNDES. O BNDES tem um papel muito importante no financiamento bancário, mas seus recursos são insuficientes para atender amplamente à demanda.

⁴⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Mercado de títulos privados: uma fonte para o financiamento das empresas*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.40). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/mercadotitulosprivados

O empresário precisa de alternativas acessíveis e de baixo custo para financiar o investimento. Nesse ambiente, é essencial o desenvolvimento do financiamento não bancário de longo prazo, como o mercado de títulos privados, condição necessária para intensificação dos planos de investimento nos próximos anos.

O mercado brasileiro de títulos privados ainda é muito pequeno quando comparado a importantes centros financeiros mundiais. Equivale, por exemplo, a menos de um terço do britânico. Sua base de emissores e de investidores é predominantemente local. Os padrões regulatórios brasileiros são caracterizados por uma supervisão prévia intensa do regulador – no caso, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Desenvolver um mercado para títulos corporativos de dívida como mecanismo de financiamento empresarial requer o enfrentamento de uma série de desafios. Desafios que estão associados à complexidade da legislação, à capacitação dos investidores, ao custo elevado para operações de menor volume e à baixa liquidez do mercado secundário. Esses elementos, apesar do aumento da globalização dos mercados financeiros ocorrida nos últimos anos, ainda obedecem a condicionantes locais.

As emissões de debêntures no Brasil são burocráticas e têm prazos e custos inadequados. Caracterizam-se por ser de baixa *duration*, ou seja, com prazos curtos, e indexadas à taxa do DI. Essas especificidades decorrem do fato de as operações serem, em grande medida, um transbordamento para o mercado de títulos de operações de empréstimo bancário. Os bancos são, dessa forma, grandes emissores, principais distribuidores e investidores. Como consequência, a generalização de práticas como a garantia firme de bancos para as operações e o uso do “leilão holandês” para a montagem dos livros reduz a capacidade de se desenvolver um mercado secundário de maior porte.

O mercado de títulos privados encara normas mais rigorosas do que as que são aplicadas aos créditos bancários. Nesse mercado, o relacionamento tomador-investidor está sujeito a regras regulatórias e práticas específicas, diferentemente do crédito bancário, caracterizado por ser uma operação bilateral em que o relacionamento entre os contratantes tende a ser próximo. Há também a presença de atores externos nas emissões públicas, como os *underwriters*, agências classificadoras de risco, auditores, advogados, entre outros.

É importante que a CVM e a Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) deem prosseguimento às agendas de aperfeiçoamentos em seus processos e na regulação. É necessário atribuir maior parcela de responsabilidade aos emissores e seus consultores. Além disso, é essencial reduzir o desconhecimento de grande parte do público quanto ao funcionamento desse mercado como instrumento de financiamento.

Um mercado de títulos privados eficiente facilita o equilíbrio financeiro das empresas. A literatura em finanças corporativas recomenda que as companhias busquem, na montagem de sua estrutura de capital, um equilíbrio eficiente entre recursos próprios, financiamento bancário e recursos de terceiros (ações e títulos de dívida).

Esse mercado traz novas formas de financiamento para o empresário, podendo optar pela mais adequada às suas necessidades. A decisão de uma empresa entre tomar empréstimos junto a bancos ou se financiar diretamente junto ao mercado não é simples, envolve determinantes específicos, tais como o valor da dívida a ser contraída, o prazo, o custo final para o tomador, sua capacidade de mobilizar investidores, além de aspectos fiscais.

Os empréstimos bancários e os títulos de dívida promovem uma situação mais confortável aos investidores do que aos acionistas. Diferentemente das ações, garantem a seus proprietários direito a um rendimento periódico por um prazo pré-estipulado e preveem devolução do capital adiantado. Em compensação, os investidores em renda fixa não participam dos lucros ou da gestão das empresas. A opção pelo mercado de títulos depende de indicadores financeiros, do grau de desenvolvimento do mercado de capitais que pretende acessar, das condições de oferta e de demanda desses produtos, da regulação, das taxas de juros e das práticas de mercado.

Desenvolver alternativas ao financiamento bancário de longo prazo é fundamental, mas não é tarefa fácil. Esse objetivo depende de um mercado de títulos privados de baixo custo operacional, de fácil acesso e com liquidez.

É crucial, portanto, alcançar um novo ambiente para o mercado de títulos privados no Brasil. Isso propiciará ganhos de competitividade e produtividade para o setor produtivo nacional.

Recomendações

1 Aumentar a oferta de títulos privados

É fundamental a ampliação do escopo das debêntures incentivadas. Para tanto, é preciso acabar com a assimetria de tratamento entre as debêntures emitidas pelas empresas do segmento de infraestrutura e as demais corporações do setor industrial, mantendo-se inalteradas todas as exigências relacionadas ao perfil dos ativos emitidos com benefício fiscal – ampliação do alcance do artigo 2º da Lei nº 12.431/2013. Para atender a essa recomendação, elaborou-se uma proposta de Projeto de Lei alterando o Art. 2º da Lei nº 12.431/2013.

2 Tornar mais ágil o processo de emissão

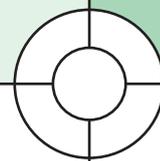
Para alcançar esse objetivo, são necessárias as seguintes ações:

- Otimização dos processos de registro para emissões distribuídas no âmbito da Instrução CVM nº 400.
- Redução dos prazos de registro e alteração dos procedimentos aplicáveis aos emissores frequentes.
- Formalização pela Anbima de um *help desk* com profissionais especializados em títulos de dívida corporativa.
- Revisão dos processos de análise no âmbito da CVM e no Convênio de Ofertas da Anbima, com a formalização de uma instância prévia de consulta.
- Dispor de um sistema de pré-aprovação dos programas de emissão junto à entidade de registro, fazendo com que a empresa não tenha necessidade de submeter novamente a operação às entidades reguladoras, caso os demais quesitos não tenham sido alterados e a empresa esteja em conformidade com suas obrigações informacionais – revisão dos artigos 11 a 13 da Instrução CVM nº 400.
- Dispensa de aprovação prévia do material publicitário pela CVM.

3 Conferir maior liquidez ao mercado secundário

Para tanto, sugerem-se as seguintes medidas:

- Inclusão, no Código de Ofertas Primárias da Anbima, de dispositivo que induza os estruturadores a substituir o leilão holandês por processo de formação dos livros que assegure maior pulverização das ofertas.
- Melhorias no ambiente de registro (Sistema Reune) e de regras no âmbito da autorregulação da Anbima para ampliar as informações relacionadas aos negócios realizados de forma tempestiva, aos moldes do que ocorre no mercado americano com a utilização da ferramenta Trace – *Trade Reporting and Compliance Engine*.



41 SIMPLES NACIONAL: MUDANÇAS PARA PERMITIR O CRESCIMENTO⁴¹

Sumário executivo

No Brasil, as micro e pequenas empresas são desestimuladas a crescer. Isso se deve ao desincentivo que o regime tributário do Simples Nacional representa, ao onerar em demasiado as empresas optantes que crescem, ultrapassam o limite de faturamento e são obrigadas a sair do regime simplificado.

É essencial corrigir essa distorção. O Simples Nacional deve ser aperfeiçoado com o intuito de evitar o desestímulo ao crescimento da empresa causado pelo aumento desproporcional da carga tributária à medida que o faturamento cresce.

⁴¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Simples Nacional: mudanças para permitir o crescimento*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.41). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/simplesnacional

A política de estímulo às micro e pequenas empresas, traduzida no tratamento diferenciado previsto na Constituição Federal, deve apoiar a criação e o desenvolvimento empresarial, diminuindo assimetrias de informação e os desafios inerentes à falta de escala.

O ambiente de negócios no Brasil é hostil, marcado por uma legislação complexa e burocracia excessiva. O tratamento diferenciado deve prevalecer até que as empresas estejam maduras o suficiente para enfrentar o ambiente de negócios no Brasil e, mais importante, deve inspirar mudanças para a economia como um todo.

Recomendações

1 Implantar o mecanismo de abatimento de parcela dedutível do valor devido pelo pagamento do Simples Nacional, conforme faixa de renda da pessoa jurídica

A tabela do Simples Nacional prevê a aplicação de alíquotas progressivas à medida que a faixa de faturamento da empresa aumenta. Ao crescer e mudar de faixa, entretanto, o aumento no imposto devido sofre bruscos aumentos, que podem ser reduzidos se for aplicada a mesma sistemática adotada pelo imposto de renda da pessoa física: a parcela dedutível.

2 Implantar mecanismos de exclusão do Simples Nacional somente no ano seguinte, caso o aumento do faturamento seja maior que 20%. Se o aumento for menor que 20%, após dois anos consecutivos

A empresa que cresce e ultrapassa o limite do Simples Nacional (R\$ 3,6 milhões) é excluída no mês seguinte, sem que se saiba se esse aumento é permanente ou transitório. Essa proposta visa permitir que a empresa permaneça no Simples Nacional até o próximo ano calendário. No caso de um pequeno aumento (menor que 20%), essa exclusão se dará somente após dois anos consecutivos de faturamento maior do que o limite.

3 Implantar um regime de transição do Simples Nacional para faturamento de até R\$ 16 milhões

A empresa, ao ser excluída do Simples Nacional, passa a recolher os impostos pelos regimes ordinários de tributação. Na hipótese mais provável de entrar para o lucro

presumido, verifica-se um aumento significativo no volume de imposto devido, causando perda de competitividade. Para estimular e prover condições de um crescimento sustentável, a CNI propõe estabelecer um regime de transição para as empresas que crescem, igualando sua carga tributária à de uma companhia do lucro presumido somente quando esta alcançar um faturamento de R\$ 16 milhões (valor utilizado pelo BNDES para definir empresa de pequeno porte).

4 Prever mecanismos periódicos de atualização dos limites de enquadramento do Simples Nacional

Numa economia como a brasileira, que permanece com seus desafios de controle inflacionário, o simples aumento dos custos de uma empresa pode significar o crescimento de seu faturamento bruto nominal, sem que ela tenha de fato crescido em termos reais. Para garantir que a pequena empresa seja excluída do Simples Nacional somente quando houver experimentado um crescimento real, deve-se prever na Lei Complementar nº 123/2006 mecanismos efetivos de revisão dos valores de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte.

5 Fim dos sublimites estaduais de enquadramento no Simples Nacional

Com vistas a evitar a perda de competitividade das empresas situadas nos estados brasileiros com menor dinamismo em suas economias, a CNI propõe o fim dos sublimites estaduais. Há que se lembrar de que o recolhimento de ICMS tem aumentado sistematicamente desde 2007 em todos os estados, indicando que não haverá perda significativa em termos de financiamento. Ao contrário, o aumento da competitividade das empresas aponta na direção de um maior dinamismo para as economias locais.

6 Universalização do regime do Simples Nacional

O Simples Nacional deve ser acessível a toda e qualquer micro e pequena empresa, independentemente do ramo em que atua. Uma pequena empresa tem dificuldades inerentes ao seu tamanho, como desafios gerenciais, falta de estrutura, de acesso a mercado e à informação, não sendo essas dificuldades determinadas pelo segmento em que atua. Não permitir a entrada de um determinado segmento no Simples Nacional pode impedir seu crescimento.

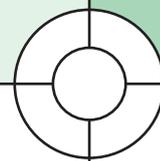
Nesse sentido, sugere-se que a faixa de receita bruta auferida pela empresa optante seja a única condição para o enquadramento no sistema simplificado de recolhimento de tributos para microempresas e empresas de pequeno porte.

7 Acesso a benefícios além do Simples Nacional

Impedir que as micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional tenham acesso a outros benefícios disponíveis para o restante da economia significa dar um tratamento prejudicial a essas companhias e privilegiar aquelas de maior porte. A CNI propõe, assim, retirar a vedação ao uso de outros incentivos fiscais da Lei Complementar nº 123/2006.

8 Prover instrumentos de avaliação da política pública e dar transparência às estatísticas de micro e pequenas empresas

A fraca disponibilidade de estatísticas sobre o público-alvo da política para as micro e pequenas empresas impede uma avaliação mais apurada visando maior assertividade e foco em resultados. A CNI propõe a divulgação de estatísticas das empresas optantes pelo Simples Nacional, por modalidade de empresa e setor econômico, bem como de estatísticas que permitam o acompanhamento da evolução das micro e pequenas empresas, por porte, utilizando preferencialmente o critério da Lei Geral das MPEs.



42 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AGENDA E PRIORIDADES⁴²

Sumário executivo

O desenvolvimento regional é uma questão crucial para o avanço do crescimento brasileiro. As desigualdades regionais travam avanços mais significativos na economia nacional. Os desequilíbrios que hoje dificultam um crescimento mais acelerado e equilibrado podem e devem tornar-se oportunidades para avanços mais significativos e sustentáveis.

O desenvolvimento regional é uma janela de oportunidades. A estratégia do país de planejar e estruturar seu crescimento desconsiderando os desequilíbrios regionais configura-se claro desperdício à promoção do desenvolvimento a partir das potencialidades regionais.

As regiões menos desenvolvidas precisam aproveitar oportunidades recentes de crescimento e atração de investimentos, tais como as concessões e as parcerias público-privadas. Investimentos em infraestrutura e critérios diferenciados a projetos que

⁴² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Desenvolvimento regional: agenda e prioridades*. Brasília: CNI, 2014 (Propostas da indústria para as eleições 2014, v.42). Esse documento está disponível em www.cni.org.br/desenvolvimentoregional

envolvam parcerias público-privadas e concessões são condições indispensáveis à maior participação do setor privado em regiões deprimidas. A percepção de risco elevado e de baixas taxas de retorno do investimento precisa ser superada para garantir maior atratividade dos projetos ao capital privado nessas regiões.

A busca pela redução dos desequilíbrios regionais não pode ser encarada como um ônus. A visão de curto prazo do governo em relação ao crescimento econômico do país engessa a possibilidade de rearranjos orçamentários que tenham como objetivo a promoção de ganhos sociais e econômicos de médio e longo prazos. Uma revisão da distribuição orçamentária induziria/viabilizaria uma redistribuição das atividades produtivas pelo território nacional, repercutindo em um crescimento mais equilibrado e sustentado.

O Brasil precisa definir critérios prioritários de destinação de recursos orçamentários federais seguindo indicadores de desenvolvimento regional. A exemplo dos critérios existentes no Fundo de Participação dos Estados (FPE), é necessário vincular a destinação de recursos no orçamento da União a indicadores sociais e econômicos, tais como o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH), de modo a eliminar bolsões de subdesenvolvimento em regiões deprimidas.

É necessário rever a lógica de orientação setorial dos programas do governo federal. Grande parte dos investimentos do governo federal segue uma lógica de atuação exclusivamente setorial, não considerando, portanto, as desigualdades socioeconômicas entre as regiões, nem tampouco as necessidades estratégicas dos diferentes arranjos produtivos. É preciso uma revisão dessa estratégia que contemple também a lógica das diferenças regionais na sua formulação.

A redução dos desequilíbrios regionais somente ocorrerá com a implementação de políticas claras, fortes e sustentáveis de desenvolvimento regional. As desigualdades regionais permanecem grandes e a velocidade de convergência, onde ela tem ocorrido, é bastante insatisfatória. Grande parte desse cenário se deve à fraca estrutura – em termos políticos e econômicos – das instituições que representam e promovem a redução dos desequilíbrios entre as regiões. É preciso uma estratégia nacional de reformulação dessas políticas que concentre esforços em quatro linhas de atuação:

- **Implementação da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II).**

A PNDR II evoluiu conceitualmente desde a primeira PNDR, formulada em 2003 e institucionalizada em 2007, mas continua estagnada em termos de efetividade. É inadiável a inclusão da PNDR II entre as políticas públicas prioritárias do governo para que se cumpra a sua execução.

- **Governança, articulação de políticas e cooperação federativa.**

Construção de fóruns de negociação federativa a fim de se encontrar uma estratégia que aproxime os entes federados e promova um ambiente de cooperação em prol do desenvolvimento regional e da integração nacional. A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) e o Comitê de Articulação Federativa (CAF) previstos na PNDR II podem desempenhar esse papel.

- **Implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Nacional (FNDR).**

A criação do FNDR é crucial para elevar os recursos capazes de viabilizar as políticas de desenvolvimento regional, além de prever a inclusão de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Embora tenha sido proposto dentro da Reforma Tributária, o FNDR pode ser criado independentemente da viabilização da mudança no sistema tributário.

- **Fortalecimento das superintendências de desenvolvimento regional.**

As superintendências de desenvolvimento regional (para o Nordeste, Sudene, para a Amazônia, Sudam, e para o Centro-Oeste, Sudeco) precisam avançar. Essas instâncias foram recriadas sem instrumentos de funcionamento e, por isso, não mostram efetividade. É necessário fortalecer suas capacidades econômicas e políticas e reconhecê-las, em conjunto com a PNDR II, como fios condutores da retomada do projeto nacional desenvolvimentista previsto na Constituição Federal de 1988.

Recomendações

1 Adequar o sistema tributário brasileiro para o desenvolvimento regional

- Incentivar a produção em áreas com defasagem econômica, propiciando isenções e reduções dos tributos federais, vinculando a existência e duração dos incentivos à permanência da área com indicadores de desenvolvimento inferiores à média do país.
- Restabelecer a isenção do imposto de renda para projetos empresariais nas regiões Norte e Nordeste e incluir a região Centro-Oeste.

2 Desenvolver e assegurar mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional

- Criar e implementar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para promover a descentralização e a complementaridade na aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento regional, com a explicitação de percentuais mínimos a serem alocados nas regiões deprimidas.
- Criar um sistema de financiamento para o desenvolvimento regional, de forma desburocratizada, priorizando iniciativas condizentes com o desenvolvimento sustentável, alinhando recursos públicos e privados, validados por um sistema de governança estadual e/ou macrorregional.
- Aprimorar os critérios de concessão, gestão e controle social dos financiamentos e incentivos fiscais da PNDR, integrando fundos e outros mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados em função da finalidade, relevância, inovação, formação de recursos humanos, valorização da biodiversidade das regiões e investimentos em infraestrutura, garantindo a sustentabilidade da ação.
- Ampliar e adequar as linhas de financiamento de longo prazo:
 - aumentar os prazos totais de financiamento e os períodos de carência;
 - reduzir os custos efetivos dos financiamentos;

- equiparar a definição do porte da empresa e os limites de enquadramento por porte de empresa nas linhas de financiamento de caráter regional àquelas de caráter nacional.
- Promover a coordenação na aplicação dos recursos de financiamento disponíveis para o desenvolvimento regional de origem oficial, tais como BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal.
- Repactuar as dívidas oriundas de operação de crédito industrial, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene, em especial as celebradas através do Fundo Constitucional do Norte (FNO) e do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE).
- Instituir normas que viabilizem o equacionamento das pendências existentes no âmbito do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), compreendendo a quitação, renegociação e conversão de debêntures em ações.

3 Promover a governança, a articulação das políticas de desenvolvimento regional e a cooperação federativa

- Criar fóruns de negociação federativa com o objetivo de construir uma nova estratégia que aproxime os entes federados e promova um ambiente de cooperação com vias à retomada do projeto nacional desenvolvimentista previsto na Constituição Federal de 1988.
- Promover a criação de espaços de diálogo institucional (núcleos, grupos de trabalho, fóruns) contínuos entre entes federativos e sociedade civil, contemplando a equidade na representação e apoiado por câmaras técnicas, para o planejamento, gestão, controle, transparência e publicidade das ações de desenvolvimento regional e nos processos de governança.
- Incentivar e financiar a capacitação de formuladores de políticas nos três níveis de governo com o objetivo de habilitá-los a formular, implementar, monitorar e executar políticas públicas de desenvolvimento regional.

- Mobilizar a governança regional a fim de rever a lógica de orientação setorial dos programas do governo federal. É preciso uma revisão dessa estratégia a fim de contemplar também a lógica das diferenças regionais e das necessidades estratégicas dos diferentes arranjos produtivos na sua formulação.
- Fortalecer as superintendências de desenvolvimento regional (Sudene, Sudam e Sudeco) econômica e politicamente e centralizar a governança da política regional de âmbito macrorregional nessas instituições.
- Incentivar a participação dos estados em conselhos deliberativos – Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Regional e Câmaras Estaduais de Articulação de Políticas de Desenvolvimento Regional –, a fim de promover a articulação e a coordenação das ações/projetos e evitar sobreposições de esforços.
- Incentivar a implementação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) – formada por 16 ministérios e Casa Civil – criada com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de desenvolvimento regional e integração nacional e coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional.
- Incentivar a atuação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) – formada por 18 ministérios, Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos –, criado com a finalidade de auxiliar na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional e promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo.

4 Ampliar e modernizar a infraestrutura com focos específicos para as regiões menos desenvolvidas

- Garantir, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a alocação de recursos públicos em investimentos em infraestrutura, por meio da fixação de percentuais mínimos a serem destinados às regiões deprimidas, em consonância com o art. 165 da Constituição Federal.
- Promover a ampliação e melhoria dos sistemas de transportes e infraestrutura portuária.

- Implantar sistemas de transportes aquaviários nas regiões com ampla disponibilidade de hidrovias.
- Ampliar e diversificar a matriz energética, com aproveitamento de fontes alternativas de energia disponíveis nas regiões.
- Ampliar o acesso à distribuição de água em regiões com estiagem periódica e promover programas de irrigação e apoio à agricultura irrigada, inclusive com estímulo à participação do setor privado e organizações não governamentais.
- Consolidar os eixos de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, por meio da execução de projetos de investimentos em infraestrutura que possuam caráter estruturante.
- Construir, no âmbito das Carteiras de Projetos, uma subcarteira específica de logística para integração intra e inter-regional, orientada pelos PRD (Plano Regional de Desenvolvimento), em articulação com o PNLI (Plano Nacional de Logística Integrada), com os estudos do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul competitivos apoiados pela CNI e com a visão de Rede de Cidades Policêntrica considerando as especificidades e sustentabilidade regionais.
- Modificar critérios e incentivos (instrumentos compensatórios) a projetos que envolvam parcerias público-privadas e concessões de modo a criar atrativos para as regiões menos desenvolvidas que compensem os diferenciais de rendimentos em comparações com as regiões mais desenvolvidas.
- Criar um fundo compensador por meio do qual as concessões mais rentáveis garantam um patamar mínimo de retorno às concessões menos rentáveis, até que o diferencial de rentabilidade seja anulado pelo próprio crescimento das regiões mais pobres.
- Promover a integração territorial por meio de política de infraestrutura que promova a integração logística e transporte, proporcionando o escoamento da produção, a mobilidade da população e a atração de investimento local/regional, de forma a garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental.

5 Promover a integração dos mercados no país

- Impulsionar a criação de novas centralidades (cidades-polo) em regiões deprimidas, por meio do estímulo à desconcentração industrial e à expansão das fronteiras agropecuária e mineral.
- Fortalecer pequenos e médios empreendimentos, estruturar redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e estimular o empreendedorismo para o fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas selecionadas e emergentes, visando à exploração de potencialidades regionais na produção de bens e serviços, para o fortalecimento das economias regionais.
- Desenvolver e ampliar APLs e incubadoras como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento sustentável, além de priorizar programas e projetos estruturadores, com mão de obra qualificada, capacitação de docentes e qualificação demandada pelo mercado.
- Desenvolver políticas diferenciadas de comércio exterior nas regiões com defasagem econômica.
- Priorizar a criação de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) em regiões menos desenvolvidas a fim de que essas áreas se constituam em instrumento de atração de investimento estrangeiro e aporte de tecnologia moderna e geração de empregos, viabilizando a dinamização desses espaços com vias à criação de novas centralidades e permitindo o fortalecimento do balanço de pagamentos.
- Garantir o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira nas políticas regionais com foco na coesão territorial e integração transfronteiriça.
- Implementar a proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a fim de que esse contemple as especificidades de cada região, atacando pontualmente suas necessidades e aproveitando afinidades e vantagens competitivas entre as zonas fronteiriças.

- Articular parcerias entre atores públicos e privados na faixa de fronteira, promovendo intercâmbios de formação de recursos humanos e de tecnologias para pesquisa e desenvolvimento, e melhoria do sistema de informação e infraestrutura, abrindo assim oportunidade de alcance a novos mercados e a economias de escala.

6 Fomentar a inovação tecnológica a partir de critérios de desenvolvimento regional

- Garantir, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a alocação de recursos públicos para ciência e tecnologia, por meio da fixação de percentuais mínimos a serem destinados às regiões deprimidas, em consonância com o art. 165 da Constituição Federal.
- Construir agendas estratégicas regionais e estaduais de ciência, tecnologia e inovação, alinhadas com a agenda estratégica nacional e a PNDR, por meio da articulação com as instituições de ciência, tecnologia e inovação, empresas e cooperativas, fomentando o empreendedorismo, a pesquisa e a inovação.
- Estimular a interação das empresas com os centros produtores de ciência, visando ao aproveitamento das oportunidades locais e à incorporação de maior conteúdo tecnológico em sua produção.
- Estabelecer tratamento diferenciado para as regiões menos desenvolvidas nos instrumentos de promoção da geração e uso da inovação.
- Criar novos centros e capacitar os centros de pesquisa públicos e privados já existentes nas regiões deprimidas.

7 Melhorar as condições socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas com políticas específicas

- Garantir, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a elevação dos recursos públicos para saúde, educação e saneamento, por meio da fixação de percentuais mínimos a serem destinados às regiões deprimidas, em consonância com o art. 165 da Constituição Federal.
- Promover políticas públicas de erradicação do analfabetismo e garantia de educação básica à população em idade escolar.

- Universalizar o acesso à infraestrutura de serviços públicos (saúde, educação, segurança, saneamento) visando melhorar a qualidade de vida da população e favorecer o investimento produtivo nas regiões mais deprimidas.
- Promover políticas públicas de capacitação da mão de obra local às necessidades específicas da região.

COLABORADORES

Fórum Nacional da Indústria

Conselhos Empresariais – CNI

Conselho Temático de Assuntos Legislativos (CAL)

Presidente: *Paulo Afonso Ferreira*

Conselho Temático da Agroindústria (COAGRO)

Presidente: *Carlos Gilberto Cavalcante Farias*

Conselho Temático de Educação (COED)

Presidente: *Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira*

Conselho Temático de Infraestrutura (COINFRA)

Presidente: *José de Freitas Mascarenhas*

Conselho Temático de Integração Internacional (COINTER)

Presidente: *Paulo Gilberto Fernandes Tigre*

Conselho Temático de Integração Nacional (CIN)

Presidente, em exercício: *Adalberto de Souza Coelho*

Conselho Temático de Meio Ambiente (COEMA)

Presidente: *Olavo Machado Júnior*

Conselho Temático de Micro e Pequena Empresa (COMPEM)

Presidente: *Amaro Sales de Araújo*

Conselho Temático de Política Econômica (COPEC)

Presidente, em exercício: *Synésio Batista da Costa*

Conselho Temático de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico (COPIN)

Presidente: *Glauco José Corte*

Conselho Temático de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social (CRT)

Presidente: *Alexandre Furlan*

Conselho Temático de Responsabilidade Social (CORES)

Presidente: *Jorge Parente Frota Júnior*

Conselho Consultivo Setorial da Indústria (CONSIN)

Presidente: *Humberto Barbato*

Federações das Indústrias

FIEAC – Federação das Indústrias do Estado do Acre

Presidente: *Carlos Takashi Sasai*

FIEA – Federação das Indústrias do Estado de Alagoas

Presidente: *José Carlos Lyra de Andrade*

FIEAP – Federação das Indústrias do Amapá

Presidente, em exercício: *Josevaldo Araújo Nascimento*

FIEAM – Federação das Indústrias do Estado do Amazonas

Presidente: *Antônio Carlos da Silva*

FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia

Presidente: *Carlos Gilberto Cavalcante Farias*

FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará

Presidente: *Roberto Proença de Macêdo*

FIBRA – Federação das Indústrias do Distrito Federal

Presidente: *Antônio Rocha da Silva*

FINDES – Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo

Presidente: *Marcos Guerra*

FIEG – Federação das Indústrias do Estado de Goiás

Presidente: *Pedro Alves de Oliveira*

FIEMA – Federação das Indústrias do Estado do Maranhão

Presidente: *Edílson Baldez das Neves*

FIEMT – Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso

Presidente: *Jandir José Milan*

FIEMS – Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul

Presidente: *Sérgio Marcolino Longen*

FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

Presidente: *Olavo Machado Júnior*

FIEPA – Federação das Indústrias do Estado do Pará

Presidente: *José Conrado Azevedo Santos*

FIEP – Federação das Indústrias do Estado da Paraíba

Presidente: *Francisco de Assis Benevides Gadelha*

FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná

Presidente: *Edson Luiz Campagnolo*

FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco

Presidente, em exercício: *Ricardo Essinger*

FIEPI – Federação das Indústrias do Estado do Piauí

Presidente, em exercício: *Félix Fernando Raposo*

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Presidente: *Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira*

FIERN – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte

Presidente: *Amaro Sales de Araújo*

FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

Presidente: *Heitor José Muller*

FIERO – Federação das Indústrias do Estado de Rondônia

Presidente: *Denis Roberto Baú*

FIER – Federação das Indústrias do Estado de Roraima

Presidente: *Rivaldo Fernandes Neves*

FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

Presidente: *Glauco José Côrte*

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Presidente, em exercício: *Benjamin Steinbruch*

FIES – Federação das Indústrias do Estado de Sergipe

Presidente: *Eduardo Prado de Oliveira*

FIETO – Federação das Indústrias do Estado do Tocantins

Presidente: *Roberto Magno Martins Pires*

Associações Nacionais de Indústria

ABAL – Associação Brasileira do Alumínio

Presidente: *Adjarma Azevedo*

ABCE – Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica

Diretor Presidente: *Alexei Macorin Vivan*

ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland

Presidente: *Renato José Giusti*

ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base

Presidente: *Wilson Ferreira Junior*

ABIA – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação

Presidente: *Edmundo Klotz*

ABICALÇADOS – Associação Brasileira das Indústrias de Calçados

Presidente Executivo: *Heitor Klein*

ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne

Presidente: *Antonio Jorge Camardelli*

ABIFA – Associação Brasileira de Fundação

Presidente: *Remo De Simone*

ABIFER – Associação Brasileira da Indústria Ferroviária

Presidente: *Vicente Abate*

ABIFINA – Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades

Presidente: *Ogari Pacheco*

ABIGRAF – Associação Brasileira da Indústria Gráfica

Presidente: *Levi Ceregato*

ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

Presidente: *Carlos Buch Pastoriza*

ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança

Presidente: *Sami Youssef Hassuani*

ABIMOVEL – Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário

Presidente: *Daniel Lutz*

ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
Presidente: *Humberto Barbato Neto*

ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
Presidente: *Carlo Lovatelli*

ABIP – Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria
Presidente: *José Batista de Oliveira*

ABIPEÇAS – Associação Brasileira da Indústria de Autopeças
Presidente: *Paulo Roberto Rodrigues Butori*

ABIPLA – Associação Brasileira de Produtos de Limpeza e Afins
Presidente: *Marcos Gustavo Angelini*

ABIPLAST – Associação Brasileira da Indústria do Plástico
Presidente: *José Ricardo Roriz Coelho*

ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química
Presidente Executivo: *Fernando Figueiredo*

ABIROCHAS – Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais
Presidente: *Reinaldo Dantas Sampaio*

ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção
Presidente: *Rafael Cervone Netto*

ABITAM – Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal
Presidente: *Carlos Eduardo de Sá Baptista*

ABRABE – Associação Brasileira de Bebidas
Presidente: *José Augusto Rodrigues da Silva*

ABRAMAT – Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção
Presidente Executivo: *Walter Cover*

ABRINQ – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
Presidente: *Synésio Batista da Costa*

AÇO BRASIL – Instituto Aço Brasil
Presidente: *Marco Polo de Mello Lopes*

AEB – Associação de Comércio Exterior do Brasil
Presidente: *José Augusto de Castro*

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
Presidente: *Luiz Moan Yabiku Júnior*

ANICER – Associação Nacional da Indústria Cerâmica
Presidente: *Cesar Vergílio Oliveira Gonçalves*

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção
Presidente: *José Carlos Rodrigues Martins*

CICB – Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil
Presidente Executivo: *José Fernando Bello*

ELETROS – Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
Presidente: *Lourival Kíçula*

FARMABRASIL – Associação Grupo FARMABRASIL
Presidente Executivo: *Reginaldo Braga Arcuri*

IBÁ – Indústria Brasileira de Árvores
Presidente: *Elizabeth de Carvalhaes*

IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
Presidente: *João Carlos de Luca*

IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração
Diretor Presidente: *José Fernando Coura*

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
Presidente: *Pedro Luiz Barreiros Passos*

ONIP – Organização Nacional da Indústria do Petróleo
Diretor Geral: *Eloi Fernández Y Fernández*

SINICON – Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada
Presidente: *Rodolpho Tourinho Neto*

TELEBRASIL – Associação Brasileira de Telecomunicações
Presidente: *José Formoso Martinez*

UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar
Diretora Presidente: *Elizabeth Farina*

Confederação Nacional da Indústria – CNI

PRESIDÊNCIA

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIA – DIRPE

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade

Renato da Fonseca
Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Política Econômica

Flávio Pinheiro de Castelo Branco
Gerente-Executivo

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – DDI

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

DIRETORIA CNI SÃO PAULO

Carlos Alberto Nogueira Pires da Silva
Diretor

Gerência Executiva de Comércio Exterior

Diego Zancan Bonomo
Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Negociações Internacionais

Soraya Saavedra Rosar

Gerente-Executiva

Gerência Executiva de Política Industrial

João Emilio Padovani Gonçalves

Gerente-Executivo

Gerência de Desenvolvimento Associativo

Camilla de Oliveira Cavalcanti

Gerente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – DRI

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Gerência Executiva de Assuntos Legislativos

Marcos Borges de Castro

Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Infraestrutura

Wagner Cardoso

Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade

Shelley de Souza Carneiro

Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Relacionamento com o Poder Executivo

Pablo Silva Cesário

Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Relações do Trabalho

Sylvia Lorena Teixeira dos Santos

Gerente-Executiva

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA – DIRET

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira

Diretor Adjunto

Gerência Executiva de Estudos e Prospectiva

Luiz Antônio Cruz Caruso

Gerente-Executivo

DIRETORIA JURÍDICA – DJ

Hélio Rocha

Diretor

Gerência Executiva Jurídica

Cássio Augusto Borges

Gerente-Executivo

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Carlos Alberto Barreiros

Diretor

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda

Carla Cristine Gonçalves de Souza

Gerente-Executiva

Gerência Executiva de Jornalismo

Rodrigo José de Paula e Silva Caetano

Gerente-Executivo

Gerência Executiva de Relações Públicas

Ana Maria Curado Matta

Gerente-Executiva

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivelatto Andrade

Diretor

Instituto Euvaldo Lodi – IEL

SUPERINTENDÊNCIA DO IEL

Paulo Mól

Superintendente

DIRETORIA DE INOVAÇÃO – DI

Gianna Sagazio

Diretora

Gerência de Políticas para Inovação

Luis Gustavo Delmont

Gerente

CNI

Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor de Políticas e Estratégia

Renato da Fonseca

Mônica Giágio

Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves

Gerente Executiva

Walner Pessoa

Produção Editorial

Gerência de Documentação e Informação – GEDIN

Mara Lucia Gomes

Gerente de Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti

Renan Pereira Marques

Normalização

Ideias Fatos e Texto Comunicação e Estratégias

Edição e sistematização

Denise Goulart

Revisão gramatical

Grifo Design

Projeto gráfico e diagramação

Mais Soluções Gráficas

Impressão