

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESREGULAMENTAÇÃO

03, 04 e 05 de agosto de 1992

Brasília - DF



**O Programa Federal de
Desregulamentação do
Governo Brasileiro**

Murillo Portugal Filho

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O PROGRAMA FEDERAL DE DESREGULAMENTAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO*

Murilo Portugal Filho**

Quatro pontos serão abordados nesta exposição: 1) os objetivos do programa Federal de Desregulamentação; 2) a justificativa teórica da idéia da desregulamentação; 3) o papel da desregulamentação na estratégia geral do governo; 4) a forma de atuação do Programa e as principais iniciativas de desregulamentação adotadas nesses dois anos de atuação.

1) Objetivos

O Programa Federal de Desregulamentação (PFD) tem dois **objetivos** básicos. O primeiro é facilitar a vida das pessoas, eliminando ou reduzindo o excesso de burocracia, melhorando e diminuindo os custos dos serviços prestados pelo Governo, reduzindo a interferência do Estado na vida de cada um, enfim estimulando o respeito ao cidadão. Esse objetivo é perseguido através da desburocratização que é uma das linhas de atuação do Programa. Nessa área, o PFD incorporou os princípios, a legislação e a experiência do antigo Programa Nacional de Desburocratização, lançado durante o governo Figueiredo.

O segundo grande objetivo do Programa Federal de Desregulamentação é ampliar e fortalecer a concorrência e a competição nos diversos mercados, desmantelando oligopólios e cartéis que se desenvolveram à sombra da regulamentação governamental e eliminando regras que impedem que a qualidade, a quantidade e o preço dos bens e serviços ofertados no país sejam determinados competitivamente pelo mercado. Quando isso não é possível, em razão de falhas genuínas do mercado, o objetivo do Programa é modernizar a regulamentação existente, procurando adotar leis e normas que preservem o interesse coletivo, mas que sejam baseadas não em proibições e controles formais, e sim em incentivos e desestímulos que emulem o mercado. Essa regulamentação por incentivos, que procura replicar as forças de mercado ao invés de impor controles burocráticos diretos, reduz custos de administração e aumenta a eficiência, por permitir que os mercados mantenham sua flexibilidade de operação. Portanto, a segunda linha de atuação do Programa é a desregulamentação ou a modernização da regulamentação das atividades econômicas. Essa segunda linha corresponde, em relação à experiência brasileira anterior, ao componente novo que foi introduzido no Governo Collor.

Na verdade, essas duas linhas de atuação do Programa - desburocratização e a desregulamentação - se complementam e se fortalecem. A desburocratização tem, geralmente, um efeito mais imediato e direto sobre a vida cotidiana das pessoas e com isso aumenta a visibilidade do programa e gera o apoio popular e político. Esse apoio é essencial para que o êxito das ações na área da desregulamentação, onde as resistências são maiores pois, por um lado, sempre se contraria importantes interesses já estabelecidos e, por outro, os resultados são menos visíveis para o grande público e surgem, usualmente, a médio prazo.

* Palestra proferida no Seminário Internacional de Desregulamentação, Brasília, 3 a 5 de agosto de 1992.

** Chefe da Assessoria Econômica da Secretaria Geral da Presidência da República e Coordenador do Programa Federal de Desregulamentação.

2) Fundamentos Teóricos

A regulamentação governamental da atividade produtiva tem sido justificada e advogada pela **teoria** econômica tradicional nos casos em que falhas do mercado impedem a realização de resultados competitivos. A teoria econômica identifica quatro circunstâncias em que isso ocorre. Primeiro, o caso do monopólio natural, que acontece quando, em razão da existência de economias de escala ou de custos fixos proporcionalmente elevados em relação aos custos totais, uma única firma consegue atender mais eficientemente à totalidade da demanda. Isto é, quando os custos totais de um setor econômico são reduzidos se uma só empresa produz a totalidade da produção desse setor. Os exemplos clássicos são as ferrovias, o serviço telefônico local e as companhias distribuidoras de eletricidade. São todos casos em que, em razão da tecnologia aplicada, torna-se mais eficiente, do ponto de vista social, que apenas uma empresa atenda a totalidade do mercado. A regulamentação governamental procura, então, evitar que o monopólio cobre preços demasiadamente altos, ou produza uma quantidade menor que a desejável. Uma alternativa extrema à regulamentação, nesse casos, consiste na intervenção direta do governo nas atividades econômicas, produzindo através de empresas estatais os bens cujos mercados são monopólios naturais.

O segundo caso de falha de mercado acontece quando ocorrem externalidades, ou seja, quando determinada atividade gera custos ou benefícios, não refletidos nos preços, para uma terceira parte não diretamente envolvida na transação de mercado. Nesse caso, o mercado não consegue produzir resultados eficientes pois seu instrumento básico de transmissão de informação, o sistema de preços, funciona de forma precária, não refletindo todos os custos e benefícios envolvidos na produção e consumo. A empresa ou o consumidor direto não arcam com todos os custos ou não capturam todos os benefícios que suas ações produzem. O exemplo clássico é o da poluição provocada por um processo de produção: tipicamente, quem sofre a poluição não consegue ter seus interesses representados nas decisões de produção das firmas, justificando-se a regulamentação governamental, como uma maneira de corrigir esta falha de mercado.

O terceiro caso de falha de mercado é o da informação assimétrica ou inadequada, que ocorre quando um dos grupos de pessoas envolvidas na transação tem mais quantidade ou melhor qualidade de informação que o outro. Isto pode ocorrer porque, para uma das partes os custos de coletar toda informação necessária são muito elevados; ou porque é muito difícil avaliar adequadamente toda a informação disponível; ou, ainda, porque os custos de erros de informação são excessivamente elevados. É o caso, por exemplo, dos consumidores que precisam decidir sobre a qualidade ou a necessidade de determinado procedimento médico. Uma agência regulamentadora pode, então, atuar no sentido de corrigir estas assimetrias, em defesa dos grupos em desvantagens.

O quarto caso de falha do mercado é o dos chamados bens públicos. São bens que, em razão da não-exclusividade (a impossibilidade de impedir que alguém dele desfrute, mesmo não pagando, por exemplo, segurança pública) ou da não-rivalidade (o desfrute individual não reduz o benefício dos demais), não permitem a cobrança individual e, portanto, a remuneração dos recursos privados investidos em sua produção, ou fazem com que o consumidor não revele adequadamente suas preferências sobre quanto deseja consumir desses bens.

Em todos esses casos, o Governo intervém, através da regulamentação ou da produção direta, para corrigir as falhas do mercado. Estabelece regras para impedir que a empresa monopolista use seu poder de monopólio para restringir a produção ou cobrar preços superiores aos custos marginais; cria normas ou padrões que fazem com que as externalidades passem a ser consideradas pelos agentes diretos da transação de mercado; torna obrigatória a produção e o fornecimento de informações, que de outra forma não seriam produzidas ou prestadas, ou estabelece mecanismos que impeçam ou desestimulem a parte que dispõe de mais e melhor informação de utilizá-la de forma a gerar decisões ineficientes do ponto de vista coletivo; e fornece diretamente os bens públicos, custeando sua produção mediante impostos gerais.

Na prática, porém, o que ocorreu em quase todo o mundo é que a regulamentação econômica ultrapassou em muito esses poucos casos em que era recomendada pela teoria econômica tradicional. Muitas indústrias perfeitamente competitivas - por exemplo, o transporte rodoviário de cargas e de passageiros, ou o transporte aéreo - passaram a ser objeto de regulamentação pelo Estado.

Em outros casos, onde a regulamentação seria teoricamente recomendada, os propósitos iniciais da intervenção governamental foram distorcidos. Normas e regulamentos que poderiam até ter sido justificados na época em que foram introduzidos permaneceram em vigor muito além do necessário. No caso do serviço telefônico interurbano, por exemplo, o desenvolvimento da tecnologia de micro-ondas e de fibras óticas permitiu reduzir os elementos de monopólio natural que existiam nesse setor e que ainda persistem no serviço telefônico local, tornando parte da regulamentação existente desnecessária e contraproducente.

Em muitos casos, os custos da regulamentação elevaram-se e os benefícios esperados não se materializaram. A regulamentação distorceu ou retardou decisões de investimento e impediu a introdução de inovações tecnológicas. A maneira como os preços eram regulados, reduziu o incentivo para as empresas minimizarem custos. Além disto, a própria intervenção do governo para corrigir falhas de mercado traz consigo custos e resultados indesejados, em razão da existência de falhas do governo.

Tudo isso foi, pouco a pouco, levando a um desencanto e a um questionamento do papel sempre benéfico e útil atribuído pela teoria econômica tradicional à regulamentação e gerou, a partir dos anos 60, um movimento político e acadêmico em prol da desregulamentação. Vários economistas passaram a fazer crescentes objeções à regulamentação econômica, argumentando que, ao contrário do que dizia a teoria, em muitos casos ela funcionava não em benefício do consumidor ou da sociedade como um todo, mas sim em favor de grupos de interesse e da própria indústria ou setor regulamentado. Não raro, era o próprio setor regulamentado quem pedia o estabelecimento da regulamentação, como forma de defesa contra a concorrência, ou então capturava e passava a controlar a própria agência regulamentadora, apropriando-se dos benefícios da regulamentação.

O trabalho pioneiro e mais importante nessa área foi o do Professor George Stigler, da Universidade de Chicago, recentemente falecido e que ganhou o prêmio Nobel de Economia em 1982. Stigler sustentava que, em razão dos elevados custos para informa-se sobre os méritos e desvantagens de cada política individual, dos custos de organização e de intervenção no processo político, só os grupos pequenos e com grande interesse num resultado específico estariam dispostos a arcar com esses custos.

Segundo Stigler, o sistema político está organizado para implementar apenas as preferências fortemente sentidas pela maioria e, talvez, algumas preferências fortemente manifestadas por minorias ativas, mas normalmente desconsidera as preferências de menor intensidade, sejam da maioria, sejam da minoria.

Essas circunstâncias fazem com que um grupo grande, com interesses difusos e pequenos ganhos econômicos num assunto específico não seja um demandante eficaz de regulamentação no mercado político, em comparação com um grupo pequeno, com um grande interesse econômico no resultado. Ou seja, para esta corrente, no processo de regulamentação, o interesse do produtor tenderá usualmente a prevalecer sobre o interesse do consumidor. A proteção ao produtor representa a prevalência do pequeno grupo com um grande interesse *per capita* no resultado do processo de regulamentação, sobre o interesse de um grande grupo de consumidores com interesses mais difusos, que não é um contendor efetivo no mercado de regulamentação.

3) Papel da Desregulamentação no Novo Modelo de Desenvolvimento

Feita esta digressão teórica o terceiro tópico desta exposição visa ressaltar a importância do Programa Federal de Desregulamentação dentro do novo modelo de desenvolvimento que se procura implantar no Brasil e a relação deste Programa com as demais políticas e programas do Governo.

O modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e na liderança do setor público como o principal motor do crescimento, que foi adotado no Brasil desde os anos 1930, gerou, indubitavelmente, resultados importantes e muito positivo para o país, mas exauriu-se nos anos 1980 em razão, entre outros motivos, da interrupção do financiamento externo, da aceleração da inflação interna, e da crise fiscal do Estado, os principais mecanismos de financiamento do desenvolvimento até então adotados. A tentativa de prosseguir nesse modelo nos anos 1980, através do endividamento interno, agravou a crise fiscal do Estado e redundou em aceleração ainda maior da inflação e em estagnação econômica.

A persistência exageradamente prolongada do modelo de substituição de importações sob liderança estatal gerou também problemas próprios, independentemente da inexecutabilidade financeira de sua continuação. Ela exacerbou a centralização administrativa, cujas raízes remontam, é verdade, aos primórdios de nossa história administrativa; contribuiu para o gigantismo do Estado, com a proliferação de órgãos públicos e com a sutil auto-atribuição de novas funções por parte dos órgãos já existentes; desfigurou o papel do Estado, afastando-o de suas funções tradicionais na provisão de bens públicos como a educação básica, a saúde pública, a segurança, a administração da justiça, a previdência social pública, áreas onde o Estado é insubstituível.

A proteção prolongada e a regulamentação excessiva inibiram a inovação, que é o fundamento da competitividade das nações. Num mercado competitivo, o empresário acomodado, que não inova, perece. Num mercado regulamentado, ele pode sobreviver, à custa de altos preços cobrados do consumidor ou de subsídios diretos transferidos pelo Estado. A regulamentação e proteção excessiva contribuíram para reduzir a competitividade de nossa economia face ao restante do mundo.

O Programa Federal de Desregulamentação é um dos componentes do grande conjunto de mudanças estruturais que vem sendo implantadas com o objetivo de modernizar a economia brasileira e estabelecer as bases para um novo período de desenvolvimento auto-sustentável e com justiça social.

O Programa tem estreita correlação e articulação com várias outras iniciativas que compõem esse conjunto, particularmente com quatro outras políticas específicas: a privatização, a melhoria da qualidade e da produtividade, as políticas de defesa da concorrência e do consumidor; e a retomada do crescimento econômico auto-sustentável, que é um aspecto pouco considerado.

Existe uma óbvia complementaridade entre o Programa Federal de Desregulamentação e o Programa Nacional de Desestatização: a privatização visa reduzir a presença direta do Estado na economia como produtor de bens e serviços, enquanto que a desregulamentação objetiva reduzir sua interferência indireta, como regulador do funcionamento dos vários mercados.

Mas a correlação entre os dois programas vai além dessa constatação de complementaridade. O Programa Nacional de Desestatização, em sua primeira etapa, tem procurado retirar o Estado da produção de bens de caráter essencialmente privado, que são produzidos por empresas estatais atuando em indústrias e mercados concorrenciais e que, por isso mesmo, não precisariam nem ser operadas pelo setor público, nem ser financiadas pelo Estado,

como é o caso, por exemplo, das empresas estatais recém privatizadas que operam nos setores siderúrgico e petroquímico. Ou seja, até agora a desestatização tem consistido na eliminação da produção pública de bens privados, através da venda desses ativos a particulares.

Mas é importante aprofundar a privatização para além desses setores concorrenciais, onde o Estado encontra-se presente atualmente. O próximo passo deve ser estender a privatização para aquelas atividades que forneçam serviços públicos, isto é, serviços que necessitam ser objeto de delegação e fiscalização pelo Estado, por se tratar de setores com elementos de monopólio natural que precisam, por isso mesmo, continuar submetidos a alguma forma de regulamentação estatal. Iniciativas nesse sentido já vem sendo tomadas pelo Governo e também pelo Congresso.

A concessão ao setor privado da execução de obras e de serviços públicos se insere nesse contexto e tem dois objetivos básicos. O primeiro é atrair poupanças e capitais privados para financiar a ampliação desses serviços e a realização dessas obras, já que o Estado não dispõe de recursos financeiros para realizá-los. Não basta a mera venda de ativos públicos já existentes. É preciso atrair o setor privado para financiar os novos investimentos a serem realizados na área de serviços públicos. É a chamada privatização prospectiva. O segundo objetivo é conseguir uma operação ou produção mais eficiente e a menor custo desses serviços.

Para que a concessão de serviços públicos ao setor privado seja possível é preciso criar um arcabouço legal que propicie manter uma situação de equilíbrio que ao mesmo tempo: a) garanta estabilidade e lucratividade para o concessionário, estimulando-o a fazer investimentos cuja maturação é usualmente longa ou cuja taxa de retorno é reduzida, como o são alguns dos investimentos em serviços públicos; b) que garanta para o usuário a qualidade e segurança dos serviços prestados e o repasse para as tarifas de parte dos ganhos de produtividade obtidos; e c) que permita flexibilidade suficiente para o Poder Concedente monitorar os vários aspectos envolvidos na prestação dos serviços pelo setor privado, introduzindo eventualmente as modificações que se tornem necessárias, em razão da superveniência de novas circunstâncias, a principal das quais é a inovação tecnológica.

No caso da concessão de serviços públicos, o papel do Programa Federal de Desregulamentação é o de auxiliar na modernização do arcabouço regulatório existente. O projeto de lei de concessão de serviços públicos, ora em exame no Senado, é o primeiro passo para criar esse novo arcabouço. Essa lei objetiva regular o art. 175 da Constituição Federal e deverá abranger a prestação de serviços públicos de responsabilidade dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) em vários setores de atividade tais como: energia elétrica; navegação aérea; aeroportos; transporte ferroviário, aquaviário e rodoviário interestadual e internacional; portos; transporte coletivo urbano e limpeza pública, entre outros.

Após a aprovação daquele projeto, será necessário rever e adaptar a legislação, normas e regulamentos dos vários setores específicos. Principalmente, será necessário desenhar e desenvolver contratos de concessão que estimulem a eficiência do concessionário, lhe dêem segurança e estímulo para investir e garantam o usuário contra abusos e ineficiência dos concessionários na prestação dos serviços.

Outro programa que tem também uma estreita relação com a desregulamentação é o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. A qualidade dos serviços fornecidos pelo Governo afeta a competitividade de todos os demais setores da economia. Esses serviços são muitas vezes fornecidos em regime de monopólio ou sujeitos a financiamento compulsório pelos contribuintes sob a forma de tributos, não havendo opção para o usuário. A desburocratização, a simplificação de trâmites, a eliminação de controles desnecessários são formas de melhorar a qualidade e a produtividade dos serviços prestados pelo Estado. A regulamentação instável, excessiva ou obscura acarreta custos elevados e desnecessários para o setor privado, gerando despesas na manutenção de grandes departamentos jurídicos e dando origem a custosas disputas judiciais.

As políticas de defesa da concorrência e do consumidor tem também estreita correlação com a desregulamentação. A questão do monopólio natural, já referida, é uma situação gerada basicamente por problemas tecnológicos. Mas essa é apenas uma das origens da concentração industrial e do poder de mercado que pode restringir a competição e a concorrência. A concentração e o poder de mercado podem decorrer também de causas não-tecnológicas, mas comportamentais: acordos de colusão entre empresas, concorrência desleal, fusões entre outras, e esse é o campo das leis anti-truste e de defesa da concorrência.

As políticas de defesa da concorrência têm um importante papel a cumprir nesse momento em que se busca reduzir a regulamentação governamental: impedir que as barreiras anteriormente levantadas pelo governo e que agora vem sendo desmontadas venham a ser repostas por agentes privados que detém grande poder econômico. As práticas anti-competitivas - de fixação de preços, de divisão de mercados, de vendas casadas, de restrição de oferta - são tão disseminadas e arraigadas em nossa economia que muitos temem que o mero desmantelamento das barreiras criadas pela regulamentação estatal, embora condição necessária, não seja condição suficiente para introduzir dinamismo competitivo no mercado. Haveria assim necessidade de a desregulamentação ser secundada por uma política ativa de competição. Desregulamentação e defesa da concorrência são, portanto, políticas que se complementam: a primeira eliminando as barreiras e obstáculos à competição criados pelo próprio Estado; a segunda eliminando barreiras à competição levantadas por segmentos do setor privado.

Da mesma forma, as políticas de defesa e, principalmente, de reeducação do consumidor têm correlação com os objetivos da desregulamentação. Consumidores exigentes, tanto quanto rivais agressivos, são o caldo de cultura da inovação e da competitividade. Mecanismos eficazes de defesa do consumidor são particularmente importantes e necessários em mercados desregulamentados. Mas, por outro lado, a legislação de defesa do consumidor, se desvirtuada, pode se transformar numa fonte de regulamentação excessiva.

O Programa Federal de Desregulamentação têm, finalmente, um papel fundamental para ajudar a deslanchar a nova etapa de crescimento auto-sustentado que se deseja para a economia brasileira.

A economia brasileira perdeu dinamismo porque o papel de principal motor de crescimento, que era exercido pelo Estado até 1980, ainda não encontrou um substituto adequado. Para que isso ocorra de forma significativa e permanente é preciso abrir espaços para o crescimento do setor privado. Mas não se pode pensar aqui em usar os instrumentos adotados no passado e que foram tentados sem êxito durante a década de 1980. Não se trata de "abrir os cofres do Governo" ou de reduzir artificialmente as taxas de juros para estimular a retomada do crescimento. Não adianta abrir o cofre se não há nada dentro dele. Não adianta baixar artificialmente a taxa de juros, sem antes fazer um ajuste fiscal duradouro que resolva o problema do financiamento não-inflacionário do Estado, que permita ao governo sustentar a taxa de juros baixa por tempo suficientemente longo para induzir a retomada do investimento, senão os juros baixos apenas estimulam o aumento do consumo e da especulação. Essa foi a história das tentativas frustradas de retomada do desenvolvimento da década de 1980. O importante, em vez de abrir o cofre do governo, é induzir o setor privado a abrir o seu cofre e a investir.

Ao liberar energias, estimular a capacidade de competição, soltar as amarras que pesam sobre a atividade econômica, a desregulamentação cria novas oportunidades e estímulos de investimento para o setor privado, que contribuem para retomada do crescimento de forma mais duradoura e sustentada.

Alguns exemplos desse processo podem ser mencionados aqui. Uma das medidas adotadas pelo Programa Federal de Desregulamentação foi a desqualificação dos preços dos combustíveis, medida que permitiu a competição de preços que assistimos no Rio, em São Paulo e em outras grandes cidades, com os preços da gasolina e do álcool caindo em até Cr\$ 100 o litro.

com grandes benefícios para os consumidores. Além desse efeito imediato e visível, essa medida vem gerando também importantes conseqüências na atividade de transporte de combustível.

A desqualização consistiu em se permitir a competição no transporte de combustível entre as bases de distribuição e os postos revendedores. Anteriormente, independentemente da distância entre o posto revendedor e a base de distribuição, os custos de transporte eram subsidiados e esse transporte constituía uma reserva de mercado de um único grupo de transportadores. Não havia, portanto, qualquer estímulo para se investir em reduzir os custos de transporte. Após a desregulamentação desse segmento, a competição e os lucros a serem auferidos nessa atividade já estão induzindo novos investimentos na atividade de transporte de combustível. As distribuidoras, ao invés de caminhões com capacidade de 10 mil litros, já estão investindo em caminhões-tanques de até 62 mil litros, que são mais econômicos. Estão, também, investindo em novos caminhões-tanques com carroceria de alumínio que, por ser mais leve, reduz o custo do transporte. Há também a possibilidade de novos investimentos em transporte por dutos, que é a forma mais barata de transporte e que não era privilegiada porque o subsídio ao transporte eliminava a preocupação com custos. É possível que sejam estimulados também novos investimentos em novas bases de distribuição em locais mais distantes. Todos esses novos investimentos do setor de transporte de combustível, que foram induzidos pela desregulamentação, gerarão novos negócios e empregos na indústria de material de transporte e metalúrgica.

Outro exemplo é a lei de desregulamentação dos portos, elaborada no âmbito do Programa e que se encontra em exame no Senado. Transitam pelos nossos portos anualmente 359 milhões de toneladas de mercadorias, com um valor estimado de US\$ 52,6 bilhões, e que representam 98% de todas as importações e exportações do país. A legislação do setor é bastante arcaica; garante o monopólio na oferta de mão-de-obra, inibe a livre operação de terminais portuários privados e a competição entre os portos públicos. Isso desestimulou investimentos no setor, cuja estrutura básica foi implantada há décadas e encontra-se tecnologicamente defasada. Os custos portuários brasileiros situam-se entre os mais elevados do mundo. O porto de Santos, por exemplo, tem custos 4,7 vezes maiores que o de Rotterdam e duas vezes mais elevados do que o porto de Nova Iorque, que já é um dos mais caros do mundo.

Os elevados custos portuários reduzem a competitividade de nossas exportações, fazendo com que vários produtos que poderiam ser exportados por serem competitivos em termos de custos de produção se tornem não-competitivos quando chegam na prateleira do consumidor no exterior, em razão dos custos portuários.

A desregulamentação dos portos induzirá não só novos investimentos na infraestrutura portuária como, principalmente, através da redução dos custos portuários, tornará econômica a exportação de vários produtos, estimulando a plena utilização da capacidade instalada nesses setores e novos investimentos para ampliar sua capacidade de produção. As estimativas são de que, a médio prazo, a desregulamentação portuária permita um incremento de US\$ 5 bilhões nas exportações brasileiras, o que requererá a criação de 365 mil novos empregos.

Esses dois exemplos de como a desregulamentação, ao criar novas oportunidades e estímulos para investimento privado, pode contribuir para a retomada auto-sustentável do crescimento econômico.

4) Forma de Atuação e Principais Realizações

O Programa Federal de Desregulamentação é gerido por uma Comissão Especial, presidida pelo Secretário Geral da Presidência da República e integrada por representantes de todos os Ministérios civis. A Comissão tem a responsabilidade de promover o levantamento dos assuntos, atividades e setores que devem ser objeto de iniciativas de desregulamentação e propor prioridades para o Programa. O trabalho da Comissão é auxiliado pelos diversos vários órgãos do governo e também pelo envio de sugestões por cidadãos e por entidades da sociedade civil. A execução do Programa dá-se de forma descentralizada pelos diversos Ministérios e Secretarias da Presidência, muitos dos quais dispõem de comissões internas de desregulamentação.

Além das duas iniciativas referidas acima, cerca de 300 medidas de desregulamentação e de desburocratização foram adotadas desde o início do programa, removendo obstáculos ao livre exercício das atividades econômicas, estimulando a concorrência interna e externa, simplificando ou extinguindo controles, reduzindo o excesso de burocracia e melhorando o atendimento ao público pelos serviços do Estado.

Antes porém de mencionar, a título de exemplo, algumas dessas medidas, é importante destacar duas políticas do governo que, por seu efeito amplo e sistêmico, têm um papel muito importante para o Programa Federal de Desregulamentação: o fim do controle generalizado de preços e a abertura comercial para as importações.

O controle de preços é a forma mais antiga de regulamentação governamental da atividade econômica, cuja origem remonta ao Édito de Diocleciano, no Império Romano. No Brasil, o controle de preços tem também uma longa história. Na sua fase moderna, que começa em meados da década de sessenta, ele funcionou como um importante instrumento para a disseminação de práticas corporativas. O CIP monitorava margens de lucro e incentivava acordos setoriais através dos quais as empresas aceitavam restringir suas margens de lucro em troca de barreiras à entrada de novas empresas. Ao institucionalizar a frequência e as regras de fixação de preços, a atuação do CIP contribuiu para reduzir a competição via preços e facilitar práticas cartelizadas e oligopolistas.

As empresas descuraram do aumento da produtividade e da redução de custos e concentraram suas energias nas negociações com o governo para repasse de custos. Uma negociação bem sucedida para aumento de preços podia valer mais para a lucratividade da empresa do que anos de aumento de produtividade. Os departamentos de custos minguaram e os departamentos de relações governamentais incharam, num tipo de evolução claramente prejudicial à economia do país.

O dismantelamento de todo esquema de controle de preços, iniciado pelo Ministro Marcílio Marques Moreira, a partir de maio de 1991, fez com que hoje praticamente todos os preços do setor privado estejam liberados, eliminando-se essa importante distorção. Atualmente, só a borracha natural e os preços públicos ainda estão sujeitos a controle.

Essa medida provocará, a médio prazo, mudanças profundas. As empresas terão que reaprender que preço não é simplesmente soma de custos mais margem de lucro, e sim que os custos têm que se ajustar ao preço estabelecido pelo nível de demanda e pelas condições de concorrência do mercado.

Outra medida de amplo alcance foi a eliminação de todas as restrições não-tarifárias às importações e o início de um programa de redução das tarifas aduaneiras que redundará numa redução da tarifa máxima de 105% e da tarifa média de 32,2% vigentes em março de 1990 para respectivamente 40% e 14,2% em julho de 1993. Em 1º de outubro próximo, teremos nova redução

que fará as alíquotas máxima e média caírem para 50% e 17,1%, respectivamente, contra os 65% e 21,2% atuais.

Além da desregulamentação das importações, uma grande medida de desburocratização do setor de comércio exterior que está sendo adotada é a implantação do SISCOMEX - Sistema de Comércio Exterior - um sistema eletrônico que permitirá a integração de todas as atividades administrativas governamentais na área do comércio exterior. Atualmente, uma operação de importação envolve o preenchimento ou emissão de 32 diferentes documentos e uma operação de exportação a emissão de 16 documentos. Em cada uma das três etapas do processo - a emissão de guias de importação e exportação, a cargo do Departamento de Comércio Exterior; o fechamento de contratos de câmbio, supervisionado pelo Departamento de Câmbio do Banco Central; e o despacho aduaneiro, de responsabilidade do Departamento da Receita Federal, são exigidos do interessado o preenchimento de vários formulários com as mesmas informações já prestadas nas outras etapas. Cada uma dessas operações tem também seus sistemas de controle separados. O SISCOMEX integrará, num fluxo eletrônico único, essas três operações, eliminando a duplicação na coleta de informações e a multiplicidade de controles paralelos, substituindo todos os papéis por um único documento eletrônico.

Cada banco autorizado a operar em câmbio, cada órgão expedidor de guias de exportação ou importação e cada repartição aduaneira estará ligado ao sistema por um terminal de computador. Os grandes exportadores e importadores poderão também, se o desejarem, ter terminais em suas próprias empresas para fazer o pedido de registro de suas operações. O computador analisará o pedido e, na grande maioria dos casos, realizará automaticamente o registro. Nos casos de pedidos de registro de importações ou exportações que dependem de anuência prévia de algum órgão governamental como o Ministério do Exército ou o IBAMA, o pedido será remetido eletronicamente para esses órgãos que, também eletronicamente, emitirão seu parecer. O Sistema acabará com as famosas guias de importação, algumas das quais chegam a ter atualmente dois metros de comprimento.

O fechamento do contrato de câmbio também ocorrerá eletronicamente, por intermédio dos bancos autorizados a operar em câmbio, substituindo-se por registros eletrônicos uma quantidade enorme de contratos de câmbio e de documentos comprobatórios que atualmente obrigam bancos em São Paulo a alugar prédios inteiros apenas para arquivar papel.

A operação de despacho aduaneiro será também simplificada, reduzindo-se significativamente o tempo de liberação de mercadorias importadas e de embarque de mercadorias exportadas.

Esse sistema, que começará a operar em 1º de outubro próximo, no que se refere às exportações e em 4 de janeiro de 1993 no que se refere às importações, provocará uma verdadeira revolução em termos de simplificação, padronização e redução de custos das operações de comércio exterior.

Foi também realizado, no âmbito do Programa Federal de Desregulamentação um trabalho de racionalização e simplificação do direito positivo, conduzido pela Assessoria Jurídica do Palácio do Planalto, com a **revogação maciça de decretos** do Executivo. Dos 123.370 decretos editados desde a Proclamação da República, 113.752 já foram revogados, contra 6.550 revogados nos 100 anos de história republicana anteriores ao atual Governo. A revogação é apenas o primeiro passo para a posterior consolidação e reedição dos decretos em vigor. Posteriormente, o mesmo trabalho será realizado a nível de leis. O objetivo é poder reduzir a Coleção Leis do Brasil, que atualmente tem 347 volumes, para alguma coisa mais palatável que qualquer escritório de advocacia, qualquer órgão público, ou prefeitura do interior possam ter, inclusive em disquetes de computador, o que agora é impossível.

Na área das **micro-empresas**, foi proposto o fim da proibição que existia para estas empresas importarem (ainda pendente de aprovação no Congresso) e foi adotada uma política de eliminação ou redução de quotas de fornecimento elevadas praticadas pelas empresas estatais. Essas cotas impediam as micro-empresas de se abastecerem diretamente nas estatais, forçando-as a comprar de intermediários a preços mais elevados. Isso constituía uma reserva de mercado para esses intermediários.

No **transporte aéreo**, foram adotadas medidas que permitiram o lançamento de descontos e tarifas promocionais. Foi eliminada a necessidade de autorização prévia para mudança de equipamento, cancelamento de vôo, e fretamento de aeronaves; foi estabelecido o regime de tarifas liberadas; e eliminado o número máximo de empresas auxiliares de transporte aéreo nos aeroportos: serviço de rampa e pista, limpeza e apoio a aeronaves; transporte de bagagens de passageiros, reabastecimento de água e alimentos.

Na área da **informática**, foi estabelecido o fim da reserva de mercado a partir de outubro próximo. Até lá, a Secretaria de Ciência e Tecnologia, para facilitar o ingresso de bens de informática por pessoas físicas, manifestou, antecipadamente, sua anuência para a importação de computadores e programas de computador trazidos como bagagem acompanhada, até o limite de US\$ 1,500 e de até US\$ 500 para produtos importados via remessas postais internacionais.

No **setor agrícola**, foram ampliadas as oportunidades e reduzidas as exigências para a importação de sêmen e embriões para inseminação artificial. Foi aberta ao setor privado a atividade de classificação de produtos vegetais. A morosidade, precariedade e inexatidão dos serviços de classificação oficial faziam com que muitas vezes os produtores tivessem que aguardar vários dias pelo classificador do governo para poder exportar ou fazer alguma operação dentro da política de garantia de preços mínimos. Além disto, a ineficiência dos serviços governamentais de classificação dificulta o desenvolvimento de bolsas de mercadorias e, principalmente, de bolsas de futuros, que dependem muito de um bom serviço de classificação. Foi também eliminada a necessidade de revalidação do registro de produtos veterinários e do registro e licença para produção e comercialização de insumos agropecuários, eliminando seis toneladas de papel e liberando para outras atividades 500 funcionários que atuavam nessa área.

No setor de **radiodifusão**, foi eliminada a proibição para a transmissão de programas em idioma estrangeiro pelas empresas nacionais e encaminhado projeto de lei ao Congresso desobrigando as emissoras de rádio e televisão de limites mínimos de irradiação de programas noticiosos (5%) e máximo de comerciais (25%). Foi também extinta a proporcionalidade obrigatória de música nacional e estrangeira nos horários nobres.

Na **área fiscal**, foi encaminhado projeto de lei ao Congresso (ainda pendente de aprovação) eliminando 27 taxas, emolumentos e contribuições. Uma medida muito popular nessa área foi a aplicação do **Regime de Tributação Simplificada para as remessas postais internacionais** até US\$ 500, que permite ao consumidor brasileiro adquirir diretamente mercadorias oferecidas em catálogos estrangeiros (até US\$ 50, com isenção de imposto).

Várias medidas de **desburocratização** foram adotadas visando a **melhoria do atendimento bancário** à população. Cerca de 30 milhões de pessoas ingressam nos bancos mensalmente para pagar contas ou fazer alguma operação bancária, enfrentando grandes filas. São 557,5 milhões de cheques e documentos movimentados mensalmente, dos quais 21% são provenientes de órgãos governamentais e empresas estatais, nos níveis federal, estadual e municipal - contas d'água (5,5 milhões), de luz (28,6 milhões), de telefone (13,6 milhões); tributos federais (4,8 milhões), estaduais (10,7 milhões) e municipais (21,5 milhões); recebimentos e pagamentos do INSS (19,7 milhões) e do FGTS (1,8 milhões). As medidas adotadas atuam em duas direções: elas ampliam e melhoram a oferta de serviços e reduzem e racionalizam a demanda gerada pelo Governo. No que se refere à ampliação da oferta, foi autorizado o recebimento de contas de luz, água e telefone nas lojas lotéricas, e o pagamento de contas nos Correios e pelos

Correios. Atualmente, existem já 2.991 lojas lotéricas em 20 Estados brasileiros recebendo cerca de 2,2 milhões de contas e desafogando as agências bancárias. No que se refere a racionalização da demanda gerada pelo Governo, com vistas a reduzir o afluxo de público nos dias de pico, foi ampliado do 5º para o 15º dia útil de cada mês o prazo de pagamento das contribuições individuais ao INSS (domésticas e autônomos), cerca de 5,3 milhões de contribuintes; os bancos estão abrindo mais cedo nos dias de pagamento de aposentadoria do INSS, cujas datas de pagamento foram distribuídas nos 10 primeiros dias do mês. Foi encaminhado ao Congresso projeto de lei aumentando o limite para o cheque ao portador de Cr\$ 12.126 para 300 UFIR, o que permitirá eliminar a conferência de 230 milhões de assinaturas de endosso de cheques por mês, apenas na praça de São Paulo.

Na **área cambial**, foi instituído o mercado de taxas livres, com o fim da fixação de uma taxa de câmbio oficial pelo governo. Uma medida popular nesse processo de paulatina liberalização cambial foi a instituição do cartão de crédito internacional, com limite de gastos de até US\$ 8 mil por mês e cuja utilização foi totalmente liberalizada há duas semanas atrás. Foram também ampliados naquela ocasião os limites para uma série de remessas financeiras ao exterior: transferência de herança e patrimônio (de US\$ 300 mil para US\$ 500 mil), aposentadoria e pensões (de US\$ 4 mil para US\$ 6 mil); manutenção de pessoa no exterior (de US\$ 1 mil para US\$ 4 mil); e liberalizadas as operações de turismo e contratação de serviços no exterior.

No **setor de seguros**, foi iniciado recentemente um processo de desregulamentação, com observância estrita dos princípios e requisitos de solvência, cujo objetivo é aumentar a importância do setor, que ainda é muito reduzida em nosso país. Nos últimos 30 anos, os prêmios de seguro têm se situado em torno de 0,9% do PIB, o que é uma relação muito baixa, quando comparada seja com países desenvolvidos como o Japão (9,8%), os EUA (8,4%), a Inglaterra (8,2%), seja com países em desenvolvimento como a Venezuela (2,9%) ou Argentina (2,7%). As medidas já adotadas ou em exame incluem: a eliminação do sistema de sorteio para a contratação de seguro por entidades governamentais, que desestimulava a competição via preços entre as seguradoras nesse segmento de mercado; a liberdade tarifária e operacional, mediante o fim de aprovação prévia pela SUSEP de condições de cobertura e prêmios e do fim da franquias obrigatória; a livre escolha do índice de atualização do contrato de acordo com a vontade das partes; a simplificação de exigências para a contratação de seguros e pagamentos de indenizações, inclusive com a renovação automática das apólices através de endossos; a flexibilização das aplicações de reservas técnicas das seguradoras; a liberdade para as seguradoras que operam no ramo vida para atuar em todos os segmentos desses mercado (vida individual, vida em grupo, acidentes pessoais, pecúlios e rendas); o fim da atuação exclusiva do governo no seguro de acidente de trabalho e a fixação do prêmio segundo o risco efetivo de cada empresa e não do setor como um todo; a abertura ao capital estrangeiro; e a revisão dos seguros obrigatórios, mantendo-se apenas aqueles que preservem interesses de terceiros.

No **setor de comércio**, diversas medidas foram também adotadas. O fim da reserva de mercado das concessionárias de automóveis, permitindo-se mais de um concessionário de uma marca numa mesma área operacional, eliminando-se a exigência de a concessionária adquirir 75% de suas peças junto às montadoras e das montadoras de comercializar 100% de sua produção através das concessionárias, e estabelecendo-se a liberdade de descontos do concessionário a qualquer consumidor. Foi facultado, mediante acordo entre patrões e empregados, o funcionamento do comércio varejista aos domingos, elevando-se o nível de emprego nesse setor. Foi autorizada a microfilmagem de documentos apresentados para registro nas Juntas Comerciais, permitindo a eliminação de dois milhões de documentos por ano e foi encaminhado ao Congresso projeto atualizando a lei que dispõe sobre o registro das empresas mercantis. Esse projeto simplifica procedimentos, reduz prazos para as decisões das Juntas Comerciais, extingue formalismos e ritualismos desnecessários e elimina a fixação pelas Juntas Comerciais do número máximo de praticantes de diversas profissões, como leiloeiros, tradutores públicos e avaliadores comerciais, fixação essa que constitui barreiras à entrada de novos profissionais nessas atividades, mantendo elevado o preço dos serviços para o consumidor.

No setor de **petróleo, combustíveis e derivados**, além da desqualização dos preços dos combustíveis, já referida, diversas outras medidas foram adotadas, entre elas; o fim do sistema de licença para instalação de postos abastecedores e a liberdade para esses postos exercerem outras atividades comerciais. Existia uma barreira de entrada nesse setor que dava margem à ineficiência. A autorização para instalação de um posto demorava anos e existiam mais de 3000 pedidos na fila de espera. O exercício de diversas atividades ligadas ao setor foi também desregulamentado: a liberalização do envasilhamento de óleos lubrificantes e da produção de graxa; a permissão para o re-refino de óleos lubrificantes, que antes era proibido; a liberação da atividade de distribuição de asfalto, substituindo a licença por simples registro e abrindo um mercado dominado por apenas dez empresas. O mesmo foi feito em relação à distribuição de gás liquefeito de petróleo, em cujo mercado atuavam dezenove empresas pertencentes a oito grupos.

No **mercado de trabalho**, a principal medida foi a política da livre negociação salarial para as faixas superiores a três salários-mínimos. Outro aspecto importante são as restrições de entrada numa profissão. Essas restrições justificam-se se tiverem como objetivo proteger a saúde e a segurança do consumidor e não apenas criar uma reserva de mercado para os que já tiverem ingressado na profissão. Existem mais de oitenta profissões regulamentadas no Brasil. Em relação a muitas delas, além dos requisitos técnicos para o exercício profissional, há restrições numéricas à entrada, pisos salariais mínimos e obrigatoriedade de contratação. Foi proposto ao Congresso projeto de lei (ainda em tramitação) extinguindo registro obrigatório para dezesseis profissões: museólogo, economista doméstico, guardador de carros, sociólogo, arquivista, jornalista, técnico em segurança do trabalho, agente de vigilância, artista e técnico de espetáculos de diversões, despachante aduaneiro, publicitário e agenciador de propaganda, radialista, relações públicas, secretária executiva, estatístico e atuário.

Várias **medidas de desburocratização** e de simplificação da vida das pessoas foram adotadas: o fim do preenchimento dos cartões de entrada e saída para brasileiros em viagens internacionais e a criação de guichês exclusivos para atendimento de brasileiros nos aeroportos, eliminando filas; a dispensa da abreugrafia e exame médico para admissão em emprego e para a permanência de estrangeiros no país; o fim da renovação anual de 70 milhões de carteiras de beneficiários do INAMPS. Foi autorizado e incentivado o uso dos Correios para uma série de atividades, além das já mencionadas anteriormente, como o cadastramento e recebimento do abono do PIS/PASEP onde não houver agência da Caixa Econômica Federal e a inscrição em exames vestibulares.

Todas essas realizações são um trabalho de equipe de todo o governo, todos os Ministérios e secretarias e só foram possíveis graças à participação desses órgãos, seus dirigentes, técnicos e funcionários.