

# Nota Técnica

Dezembro de 2016  
Número 165

**Análise das medidas propostas  
pelo governo federal para incentivar a  
retomada do crescimento da economia**

**DI ESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

# **Análise das medidas propostas pelo governo federal para incentivar a retomada do crescimento da economia**

## **Introdução**

O governo federal acaba de anunciar um pacote de medidas microeconômicas com o objetivo de impedir o aprofundamento da recessão. Em 2016, o PIB está em queda há três trimestres consecutivos e a previsão é que o ano feche com retração de 4%. Essa projeção sinaliza claro processo de depressão econômica, situação que a economia brasileira não vivenciava desde a crise de 1929.

O conjunto de medidas anunciadas pelo governo, no entanto, não é um programa de estímulo à economia e não será capaz de impulsionar a atividade produtiva. Esperava-se do governo um conjunto de iniciativas que mobilizasse investimentos e retomasse o consumo interno, com o Estado assumindo papel de indutor da empreitada de tirar a economia da recessão.

As Centrais Sindicais têm demandando, em nome de todos os trabalhadores, que o governo tome iniciativas que enfrentem o crescimento do desemprego e o travamento da atividade produtiva.

As medidas anunciadas ainda deverão ser detalhadas e transformadas em projetos de lei e medidas provisórias, cuja implementação ocorrerá ao longo de 2017 e 2018.

Em síntese, as medidas tratam de:

### **1. Regularização tributária**

Parcela pagamento de impostos atrasados pelas empresas. Importante medida, mas vale lembrar que, para saldar dívidas, as empresas precisam produzir e faturar, assim como os trabalhadores necessitam ter empregos e salários. Além disso, o principal problema das empresas, nesse momento, são as dívidas bancárias, o que não é tratado no conjunto de medidas anunciado pelo governo.

### **2. Incentivo imobiliário**

A medida visa regulamentar a Letra Imobiliária Garantida (LIG), instrumento financeiro de captação para o crédito imobiliário.

É uma medida polêmica, que exigirá cuidado, pois pode levar o sistema financeiro nacional para caminhos críticos não desejados. Outra forma de dar mais garantia aos bancos.

### **3. Redução do *spread* bancário**

As medidas anunciadas para a redução do *spread* são a duplicata eletrônica e o aperfeiçoamento do cadastro positivo. Possibilitam o acesso mais rápido às informações e o monitoramento mais detalhado e rigoroso da situação dos devedores. As medidas visam fundamentalmente diminuir a margem em que operam os bancos, reduzindo o custo de crédito para empresas e consumidores, porém, o impacto na queda do *spread* não é direto nem imediato e as reais causas das elevadas taxas praticadas no Brasil não são enfrentadas.

### **4. Cartões de crédito**

São medidas que buscam quebrar as barreiras à redução do custo de crédito, estimulando a concorrência entre as operadoras de cartões, reduzindo os custos da utilização de cartões de crédito pelos lojistas e clientes, aumentando as vendas e propiciando a melhoria do fluxo de caixa dos lojistas.

### **5. Desburocratização**

Concluir a implementação do novo sistema integrado empresa, na Receita Federal, de geração da folha de pagamento (E-Social), de forma a simplificá-lo. Implementar nacionalmente a Nota Fiscal de Serviços eletrônica (NFS-e) e o Sistema Público de Escrituração Contábil (SPED). Visa ampliar o número de declarantes, centralizar o recolhimento de tributos e contribuições, reduzir a burocracia, o custo contábil das empresas e o tempo de compensação ou restituição de tributos.

### **6. Melhorias de gestão**

Implementar um cadastro nacional de informações sobre imóveis, títulos e documentos, compartilhado por diversos órgãos da administração pública. Visa proporcionar mais agilidade na informação, segurança, combate a fraudes e sonegação.

### **7. Competitividade e comércio exterior**

Medidas para proporcionar melhorias nos processos aduaneiros e reduzir em até 40% o tempo para procedimentos relacionados a exportações e importações de mercadorias.

## **8. BNDES – Acesso ao crédito e renegociação de dívida**

Ampliação das linhas de crédito para micro, pequenas e médias empresas, refinanciamento e aumento dos limites do Cartão BNDES, renegociação de dívidas e manutenção, no ativo do banco, de R\$ 100 bilhões que deveriam ser devolvidos ao Tesouro Nacional. Tais medidas são importantes, mas sem a redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e diante da recessão, as empresas dificilmente farão novos investimentos.

## **9. FGTS**

Redução gradual da multa adicional de 10% (redução de 1% ao ano) e distribuição do resultado do FGTS para os trabalhadores. Diminui o custo de demissão para as empresas e melhora a rentabilidade para os trabalhadores.

## **10. Microcrédito produtivo**

Amplia o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). A medida é importante, mas de baixo impacto.

A seguir serão detalhadas e analisadas as medidas propostas pelo governo.

## Detalhamento

### 1. Regularização tributária

Pretende viabilizar o recebimento de tributos em atraso por parte de pessoas físicas e jurídicas, na esfera federal. A medida procura amenizar a situação econômico-financeira das empresas endividadas e, ao mesmo tempo, recompor o caixa do governo, que também atravessa graves problemas.

O desaquecimento econômico e a forte restrição de crédito reduziram a capacidade das empresas para honrar compromissos em dia, além de provocar aumento inédito e preocupante do endividamento. Para manter as operações, as empresas privilegiaram pagamentos a fornecedores, empregados e bancos e postergaram o recolhimento de tributos. Essa prática cria um passivo que, no médio e longo prazo, pode inviabilizar a operação das empresas. Por outro lado, o não recolhimento de tributos ao governo, por longo período, tem impacto sobre o orçamento público, comprometendo o funcionamento do Estado.

O governo, por meio da Receita Federal, propõe um Programa de Regularização Tributária (PRT), que visa permitir às empresas e pessoas físicas em dívida com “quaisquer tributos administrados pela Receita Federal” a quitação parcelada, com prazos que vão de 60 a 96 meses.

A medida pode aliviar a situação das empresas em dificuldades, mas não resolve o problema principal, principalmente das médias e pequenas, que é o acesso ao crédito com custos compatíveis com suas capacidades empresariais e de pagamento.

### 2. Incentivo imobiliário

A medida consiste em regulamentar a Letra Imobiliária Garantida (LIG), criada em janeiro de 2015 pela Lei nº 13.097. A LIG é um instrumento financeiro de captação de crédito que será comercializado pelos bancos e visa diversificar o financiamento imobiliário e expandir a oferta de crédito para esse segmento.

A liquidez da LIG será garantida pela instituição financeira emissora do título e pelas próprias obras imobiliárias financiadas com os recursos captados por esses títulos. Atualmente, existe no mercado a Letra de Crédito Imobiliário (LCI), um produto financeiro vinculado às operações de crédito contratadas na comercialização de imóveis. A diferença em relação à LIG é que esta última oferece mais garantias aos aplicadores e, por isso, pode ser remunerada com uma taxa de juros menor, propiciando, dessa forma, uma redução no custo dos financiamentos imobiliários.

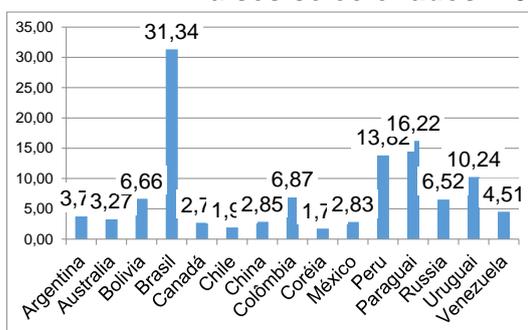
Entretanto, as aplicações em LCI estão em baixa, uma vez que o mercado imobiliário está desaquecido devido à crise econômica, ao desemprego, à redução dos salários e às expectativas quanto ao futuro da economia. Dificilmente, um novo produto (LIG) aquecerá esse mercado sem que antes sejam adotadas medidas mais substantivas para a retomada do crescimento econômico.

### 3. Redução do *spread* bancário

O *spread*, termo em inglês que significa "margem", é a diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles cobram ao conceder um empréstimo para uma pessoa física ou jurídica.

Segundo dados do FMI (Gráfico 1), o *spread* bancário brasileiro é um dos mais elevados no mundo, principalmente se comparado aos países latino-americanos e aos Brics, e consiste, de fato, em um dos principais entraves estruturais ao crescimento econômico sustentável do país.

**GRÁFICO 1**  
**Spread internacional**  
**Países selecionados- 2015 (em pontos percentuais)**



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI)

O altíssimo custo do crédito no Brasil desincentiva o consumo e o investimento produtivo na medida em que os juros cobrados pelas instituições financeiras representam

ônus importante para o orçamento das famílias e das empresas. Portanto, medidas para reduzir o *spread* são urgentes.

As duas medidas anunciadas pelo governo terão eficácia muito restrita, pois não combatem as verdadeiras causas do elevado custo do crédito no país: a alta taxa básica de juros da economia, que acaba servindo de parâmetro para outras taxas e; o excessivo grau de concentração do setor financeiro no Brasil, que atua em estrutura oligopolizada, portanto, com capacidade de impor aos consumidores preços abusivos. De acordo com o Banco Central do Brasil, 37,75% do custo do *spread* são explicados pela margem líquida dos bancos, em outras palavras, pelo lucro líquido.

As medidas anunciadas se restringem à ampliação da informação disponível às instituições financeiras em relação aos tomadores de crédito. Parte-se da premissa de, que com as informações mais claras, os bancos poderão identificar e classificar os clientes entre bons e maus pagadores, reduzindo os juros dos primeiros e aumentando os cobrados dos últimos. Em um mercado onde apenas cinco instituições financeiras concentram quase 90% do crédito disponível, é difícil acreditar que a redução de juros, de fato, aconteça.

#### **4. Cartões de crédito**

As medidas visam a) regularizar uma prática comum no comércio varejista, que é a diferenciação entre os preços dos diversos meios de pagamento – dinheiro, cartão de crédito e débito, boleto e cheque; b) reduzir o prazo de pagamento da operadora de cartões para o estabelecimento comercial e, com isso, diminuir o custo do crédito rotativo para o cliente, que hoje fica em torno de 476% a.a. e; c) universalizar o uso de todas as bandeiras de cartões em qualquer tipo de máquina de cobrança, de modo a evitar a exclusividade de emissores e credenciadores e minorar os custos de aluguel das máquinas para os lojistas. Em suma, as medidas pretendem estimular a concorrência entre as operadoras de cartões, diminuir custos da utilização de cartões de crédito pelos lojistas e clientes, aumentar as vendas e propiciar a melhoria do fluxo de caixa dos lojistas.

Atualmente, a diferenciação de preços de acordo com o meio de pagamento é proibida pela Portaria 118/94, do Ministério da Fazenda, e também pelo Código de Defesa do Consumidor. No entendimento desses órgãos, essa prática é abusiva. As lojas não são obrigadas a aceitar outra forma de pagamento que não seja dinheiro, mas, a partir do momento em que se dispõem a receber em cheque ou cartão de crédito, os estabelecimentos não podem criar restrições para uso desses instrumentos de pagamento, como a utilização de

preços diferenciados - exceto no caso de cheque administrativo ou de terceiros, que o lojista pode se recusar a receber.

As medidas anunciadas pelo governo não atacam as reais causas da forte queda no consumo das famílias e a deterioração da situação financeira das empresas, problemas ocasionados pela elevação contínua do desemprego e pelas altas taxas de juros e *spread*.

## 5. Desburocratização

As medidas visam simplificar o E-Social, implementar a Nota Fiscal de Serviços eletrônica (NFS-e) e o Sistema Público de Escrituração Contábil (SPED), ampliando o universo de empresas declarantes, de forma a centralizar o recolhimento de tributos e contribuições, reduzir a burocracia, em especial para abertura e fechamento de firmas, o custo contábil empresarial e o tempo de compensação ou restituição de tributos. Em 2013, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa tentou implementar medida semelhante, sem concretizar a iniciativa.

Essas medidas podem reduzir o custo contábil e melhorar o fluxo de caixa das empresas, mas, sozinhas, não serão capazes de resolver os graves problemas de endividamento empresarial, queda de demanda e aumento de custos, sobretudo financeiros. Além disso, o movimento sindical precisará estar atento para que essas medidas não se tornem o embrião de um “simples trabalhista”.

## 6. Melhorias de gestão

As medidas consistem na implementação do Sinter, cadastro nacional de informações sobre imóveis, títulos e documentos, compartilhado por diversos órgãos da administração pública. Esse cadastro visa reduzir o custo e assegurar maior segurança à obtenção de informações sobre a propriedade de bens e imóveis, de forma a melhorar a recuperação de créditos, diminuir a sonegação e aumentar a arrecadação de tributos nesse setor, melhorando a eficiência tributária. Pode permitir maior segurança jurídica aos bancos na concessão de crédito lastreada na posse de propriedades, mas não afetará significativamente as decisões dos consumidores sobre a contratação de operações de créditos, pois essas são determinadas pelo nível da taxa de juros, pela renda disponível e pelas expectativas em relação à manutenção ou não do emprego.

## 7. Competitividade e comércio exterior

As medidas sobre competitividade e comércio exterior visam agilizar os processos aduaneiros e reduzir em até 40% o tempo para procedimentos relacionados às exportações e importações de mercadorias, por meio da expansão do Portal Único do Comércio Exterior. Serão realizados aperfeiçoamentos e simplificações de processos, racionalização e melhoria na segurança (fiscalização agrícola, vigilância sanitária, segurança nacional), de modo a assegurar maior confiabilidade aos fluxos de informações que envolvem o comércio exterior.

As medidas são bem-vindas, mas têm caráter tímido e difuso e não contribuirão efetivamente para melhorar a competitividade do comércio exterior, pois não consideram as seguintes questões:

- Tendência cíclica e crônica de apreciação da taxa de câmbio
- Necessidade de aperfeiçoar o uso de instrumentos de defesa comercial, entre eles, salvaguardas e medidas compensatórias, licenças não automáticas, valoração aduaneira e medidas *antidumping*
- Redução das barreiras tarifárias e não tarifárias às exportações
- Fortalecimento da estrutura do departamento de defesa comercial do Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio - MDIC
- Retomada imediata do Reintegra (Regime Especial de Reintegração de valores tributários para empresas exportadoras), que, na prática, devolve ao exportador parte dos gastos que ele teve, via créditos do PIS e Cofins, com a elevação da atual alíquota de 0,1% para 3,0%, prevista somente para 2018

Os desafios para o Brasil nesse segmento são enormes, tendo em vista os dramáticos resultados das exportações do país em 2015, segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC). A participação do Brasil no valor das exportações mundiais de bens decresceu de 1,3%, em 2013, para 1,2%, em 2014 (ficou estável em 2015). Enquanto o país figura entre as 10 maiores economias do planeta, é o 25º maior exportador e importador de bens, ou seja, é evidente a desproporção entre o tamanho da economia e o peso das exportações brasileiros. A situação relativa do Brasil no comércio global é ainda mais preocupante se considerado o comércio de manufaturas. Em 2015, o país era o 32º maior exportador mundial.

As medidas anunciadas são, portanto, insuficientes diante das necessidades do setor.

## 8. BNDES – Acesso ao crédito e renegociação de dívida

As medidas preveem:

- Aumento nos limites de enquadramento das linhas de crédito para micro, pequenas e médias empresas, de R\$ 90 para R\$ 300 milhões
- Aumento dos patamares para aplicação da TJLP para investimentos em capital fixo
- Refinanciamento e aumento dos limites do Cartão BNDES e renegociação de dívidas
- Manutenção, no ativo do banco, de R\$ 100 bilhões que deveriam ser devolvidos ao Tesouro Nacional. Esses recursos não estavam sendo utilizados e agora serão destinados ao aumento das operações de crédito da instituição

Tais medidas são importantes, mas sem a redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e diante da recessão, as empresas dificilmente farão novos investimentos. Nesse momento, o foco das operações do banco deveria ser prover mais recursos para o capital de giro, pois as empresas estão com graves problemas de liquidez.

Se o Programa de Recuperação Tributária (PRT) obtiver algum êxito, poderá permitir que as empresas, ora sem acesso aos créditos oficiais, como os do BNDES, possam pleiteá-los.

## 9. FGTS

### 9.1 – Reduções gradual da multa adicional de 10%

A multa adicional de 10% sobre os saques do FGTS para os trabalhadores que foram demitidos sem justa causa tem origem no ressarcimento dos prejuízos que os detentores das contas vinculadas (trabalhadores formais) tiveram quando, nos Planos Collor e Verão, os saldos dessas contas foram remunerados com valores inferiores aos devidos.

Por decisão judicial, a Caixa foi obrigada a corrigir esses valores, o que provocou desequilíbrio no orçamento do Fundo. Para cobrir o rombo daí originado, criou-se o acréscimo de 10% sobre os 40% já existentes. Assim, o empregador teria que depositar 50% de multa sobre o saldo do FGTS quando rescindisse o contrato de trabalho sem justa causa. Mais tarde, passado o episódio e com as contas já devidamente atualizadas e corrigidas, por pressão das entidades empresariais, foi votado um projeto de lei que eliminava o adicional da multa, retornando-a para os 40%. Aprovado na Câmara, foi vetado pela ex-presidenta

Dilma Rousseff, que alegou que aqueles recursos eram imprescindíveis para que o Fundo continuasse provendo recursos para investimentos de utilidade pública, como saneamento, infraestrutura urbana e casa própria.

Também houve pressões do movimento sindical para que fosse mantido o percentual da multa em 50%, uma vez que ele tornaria mais cara a dispensa de empregados e, com isso, os empregos seriam preservados e a rotatividade da mão de obra no mercado de trabalho, reduzida.

Embora distribuída em 10 anos (1 ponto percentual ao ano), a supressão dos 10% adicionais da multa reduzirá o custo da demissão, trazendo maior instabilidade para o trabalhador. Na medida em que facilita a rotatividade da mão de obra, precariza ainda mais o mercado de trabalho. De outro lado, com o fim dos 10% adicionais, menos recursos estarão disponíveis para o financiamento das obras de utilidade pública.

Não foi possível identificar nenhum alívio que tal medida possa trazer ao mercado de trabalho, no sentido de mitigar o desemprego, que continua crescendo devido à queda dos investimentos, decorrentes de altas taxas de juros e de um ambiente de negócios extremamente deteriorado.

## **9.2 Distribuição do resultado do FGTS para os trabalhadores**

Trata-se de uma espécie de PLR (Participação dos Lucros e Resultados), com a distribuição aos cotistas de 50% do resultado líquido do Fundo, que será incorporado ao saldo existente. Argumenta-se que essa distribuição “não altera a disponibilidade de recursos dos programas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento e mobilidade urbana)”.

Essa medida é bem-vinda, uma vez que procura atender a uma antiga e justa reivindicação dos trabalhadores, que é aproximar os rendimentos das contas vinculadas aos da poupança. Entretanto, está sendo proposta num momento em que ocorrem aumentos dos saques e redução dos depósitos, devido ao desemprego e à diminuição dos salários, e pode ter como consequência pouco resultado líquido para distribuir.

## **10. Microcrédito produtivo**

A medida consiste em ampliar o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído em 2005, que buscava incentivar a geração de trabalho e

renda entre os microempreendedores. Em agosto de 2011, o governo lançou o Programa Crescer, para dobrar o acesso ao PNMPO.

O governo pretende ampliar a concessão de crédito. Até agora, o valor era limitado a R\$ 60 mil por ano para o microempreendedor individual (MEI) e a R\$ 120 mil por ano para a microempresa. O novo critério adotado estende a concessão de crédito para empreendedores com faturamento até R\$ 200 mil por ano, não especificando se o MEI está contemplado. O endividamento total, que não poderia exceder o valor de R\$ 40 mil, agora passa a ser de R\$ 87 mil.

Dados do PNMPO, divulgados pelo Ministério do Trabalho, demonstram que houve aumento significativo no número de clientes atendidos pelo Programa (de 1,4 milhão, em 2008, para 5,5 milhões em 2014), assim como no número de operações de microcrédito realizadas, que saíram do montante de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 11 bilhões. Mesmo com o incremento significativo nos últimos anos, o que pode trazer alguma melhora social em algumas regiões, a economia brasileira apresenta desaceleração desde 2010, o que demonstra pouca eficácia dessa modalidade de crédito para estimular o crescimento econômico.

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: en@dieese.org.br  
www.dieese.org.br

**Presidente: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

**Vice-presidente: Luís Carlos de Oliveira**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Secretário Nacional: Josinaldo José de Barros**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo: Alceu Luiz dos Santos**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Cibele Granito Santana**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretora Executiva: Raquel Kacelnikas**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Direção Técnica**

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio

Coordenadora de pesquisas e tecnologia: Patrícia Pelatieri

Coordenador de educação e comunicação: Fausto Augusto Júnior

Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira

Coordenadora de estudos em políticas públicas: Angela Maria Schwengber

Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas

**Equipe Responsável**

Airton Gustavo dos Santos

Altair Garcia

Leandro Horie

Regina Camargos

Ricardo de Melo Tamashiro

Cátia Uehara