

# CUSTO BRASIL: MUITO ALÉM DOS SUSPEITOS HABITUAIS

Belmiro Valverde Jobim Castor\*

---

## RESUMO

Este artigo procura abordar o tema Custo Brasil a partir de uma visão ampliada e de uma perspectiva mais abrangente de entendimento deste importante assunto, cujos habituais responsáveis vão além dos tradicionais “suspeitos”, tais como: déficit público, elevados custos de transporte e de portos, juros exorbitantes, carga tributária elevada e custos trabalhistas e previdenciários. Considera-se que esses fatores são importantes para explicar o chamado Custo Brasil, mas não os únicos responsáveis por fazer o Brasil ser relativamente pouco competitivo internacionalmente.

**Palavras-chave:**

## ABSTRACT

**Key words:**

---

\*PhD em Administração Pública pela University of Southern California. Professor Titular da Universidade Federal do Paraná. Professor do CDE/FAE. Consultor empresarial.

## INTRODUÇÃO

Todas as vezes que se discute o chamado Custo Brasil, os analistas fazem como o inspetor de polícia do filme Casablanca que, quando um crime era praticado na cidade, determinava aos auxiliares: “prendam os suspeitos habituais”.

Quando se discute o Custo Brasil, sai-se, *incontinenti*, à cata dos suspeitos habituais: o déficit público, os elevados custos de transporte e porto, a sempre crescente carga tributária e os custos associados ao trabalho e à previdência.

Não há dúvida de que esses fatores têm influência considerável na formação dos custos da economia, ajudando a colocar o Brasil em um patamar pouco competitivo no quadro internacional aberto e crescentemente globalizado. No entanto, é necessário ir além desses fatores mais visíveis e procurar no próprio processo de formação empresarial, sociocultural e política, e em fatores de natureza geoestratégica, algumas explicações para essa dificuldade crônica em alinhar o setor produtivo com as economias mais competitivas do planeta.

Este artigo tenta abordar o Custo Brasil a partir de uma visão ampliada e de uma perspectiva mais abrangente de entendimento do assunto, diferentemente da forma como este vem sendo analisado em outros trabalhos.

### A herança burocrática da sociedade brasileira

O Brasil melhorou um pouco nos últimos anos, porque até 1990, para se abrir um simples posto de gasolina em qualquer lugar do país, era necessária uma autorização do hoje extinto Conselho Nacional de Petróleo que, além dessa missão importantíssima, era também encarregado de formular a política nacional de hidrocarbonetos e fiscalizar a Petrobrás, empresa que chegou a ter 120 mil empregados e faturamento anual de bilhões de dólares. Moer trigo era considerada uma atividade de alta complexidade e importância estratégica, apesar de o trigo ser uma *commodity* abundante em todo o mundo e de o processo tecnológico de moagem não ter variado significativamente desde a Idade Média. Para moer o trigo no Brasil, havia, até alguns anos, a necessidade de uma quota especial atribuída pelo governo a alguns

poucos felizardos. Um produtor de álcool carburante não podia vender livremente seu produto em um posto de serviços vizinho da usina em que o produzisse. Deveria obrigatoriamente entregá-lo à Petrobrás, que o levava para um centro de distribuição situado a dezenas ou mesmo centenas de quilômetros, de onde seria reenviado para a região *produtora de onde havia saído* para ser vendido no posto vizinho da usina que o havia fabricado, encarecido pelos fretes e pelos lucros da distribuidora.

Muitas desses problemas foram superados nos últimos dez anos, mas a herança é pesada demais para ser dissipada em pouco tempo e, por isso, a população ainda paga e pagará um elevado custo burocrático. Ainda hoje, as coisas mais simples se tornam complicadas por exigências e procedimentos anacrônicos, inócuos ou excessivos. Para dar apenas um exemplo, só na cidade de São Paulo existem 6 mil leis, decretos e posturas municipais que disciplinam e complicam a vida dos habitantes, os quais podem ser autuados e multados até por carregar uma lata de tinta de parede sem ter um alvará da prefeitura para pintar a casa.<sup>1</sup>

Na atividade empresarial, as ineficiências e custos de origem burocrática se avolumam. Apesar de Brasil e Argentina fazerem parte do Mercosul, os caminhões com mercadorias internacionais devem esperar nas fronteiras entre os dois países até que sejam re-fiscalizados. Como os horários e dias da alfândega brasileira não são nem contínuos, nem necessariamente compatíveis com os da Argentina (que aliás não tem horário de verão, o que complica ainda mais a situação), os caminhões podem permanecer durante vários dias parados, enquanto a burocracia fazendária goza seus descansos, fins de semana e feriados de parte a parte. Em tempo: é necessário contratar um despachante para fazer os arranjos burocráticos. Buenos Aires está mais próxima de São Paulo que Recife, mas engana-se quem imagina que uma empresa transportadora, tendo a rota São Paulo-Buenos Aires, pode começar a operar livremente a rota São Paulo-Buenos Aires para aproveitar o enorme crescimento do comércio entre Brasil e Argentina. É necessário ou levar a carga até a fronteira nacional e transferi-la para um caminhão argentino ou estar inscrito numa associação de transportadores internacionais.

Já, o táxi do aeroporto de São Paulo ou Curitiba para o centro das cidades está condenado a rodar metade do trajeto vazio pois não pode, na volta, pegar um passageiro livremente. A razão é, para os burocratas, totalmente lógica: os aeroportos estão localizados em cidades vizinhas, e a outorga de licenças de táxis é de competência municipal. Em consequência, o privilégio de prestar o serviço é dos táxis locais tanto na ida quanto na volta. Enquanto isso, na maioria das grandes cidades brasileiras, moradores da periferia são obrigados a pagar duas ou mais conduções para ir ao trabalho e voltar para casa, ou pagar uma tarifa mais elevada porque, juridicamente, moram em um município diferente do local em que trabalham e os ônibus de sua cidade não podem parar nos pontos da cidade vizinha para deixar ou apanhar passageiros.

O *ethos* legiferante do Estado brasileiro e a transformação das exigências burocráticas em um instrumento de controle social e econômico são, obviamente, fontes importantes (embora menos evidentes) do chamado Custo Brasil. Mas é ingênuo presumir que a burocracia estatal é nutrida apenas por um prazer sádico e gratuito de complicar a vida dos cidadãos. Ela inventa normas ritualísticas e cultiva o formalismo porque, de alguma forma, a imposição de tais regras (e obviamente a capacidade de dispensar sua exigência ou atenuar as sanções pelo seu descumprimento) se traduzem em poder político, quando não em pura e simples ferramenta corruptória.

A intromissão do Estado na vida da sociedade, a pretexto de discipliná-la e ordená-la, é um traço marcante de nosso processo de formação nacional. Na realidade, a metrópole utilizou largamente essa ferramenta como instrumento de controle social.

A ingerência da metrópole nos mínimos negócios coloniais, escreverá J. F. Lisboa, tocava a extremos quase fabulosos. Empregados semi-subalternos iam prestar suas contas à Corte; na corte, deviam justificar-se todas as dívidas de ausentes excedentes a uma alçada ínfima; começadas na Bahia, na corte é que iam concluir-se as arrematações de certas rendas. Era da corte, finalmente, que se expediam licenças para advogar, passaportes, baixas, isenções de recrutamento e diversas outras providências sobre foguetes, marcas e qualidade das madeiras das caixas de açúcar e, custa crê-lo, até as saias, adornos, excursões noturnas e lascívia das escravas.<sup>2</sup>

A tradução moderna dessa dependência é facilmente identificável nas exigências documentais que ainda cercam a atividade empresarial no Brasil, traduzindo-se, direta ou indiretamente, no aumento dos custos da atividade econômica. Logo, o custo burocrático é parte importante do Custo Brasil.

### **O peculiar capitalismo à brasileira**

Outra fonte freqüentemente negligenciada de formação do Custo Brasil decorre, diretamente, dos contornos do modelo de desenvolvimento econômico e empresarial adotado no país, especialmente a partir de 1930. O mesmo Estado que desde o início da nossa colonização se mostrou padrao para com o empreendedor que pretendesse agir por sua conta e risco, livre de amarras burocráticas, mostrou, ao longo de nossa história, sua face de pai atencioso em relação a indivíduos e grupos que gozassem de sua especial estima, quando então se esforçava para garantir-lhes condições de sucesso, criando mecanismos de proteção ou estabelecendo restrições a grupos concorrentes. Construiu-se, assim, um tipo muito peculiar de capitalismo, que pode-se chamar de “capitalismo protegido”. De capitalista, havia o aspecto de que a propriedade das empresas era privada, como privados eram os lucros e recompensas. Mas não era exatamente um capitalismo de riscos de mercado, pois dependia fundamentalmente das boas graças, dos favores e dos poderes dos governantes e dos burocratas oficiais para criar barreiras alfandegárias e tributárias, outorgar licenças de funcionamento e alvarás, controlar os fluxos de capitais e de repatriação de lucros.

Este traço da formação empresarial brasileira se manifestou desde os primeiros dias – em que poder político e iniciativa empresarial se confundiam num emaranhado de concessões, alvarás e cartas régias –, mas tomou contornos de estratégia de construção nacional a partir da Revolução de 1930, que elegeu o Estado como agência principal do processo desenvolvimentista.<sup>3</sup>

Caberia ao poder público conduzir o processo alocativo da economia brasileira, mediante a ação de três conjuntos institucionais: a própria máquina burocrática estatal, expandida e modernizada, com a criação de organizações autárquicas e empresariais dotadas de ampla liberdade operacional; um aparelho produtivo pertencente total ou majoritariamente ao Estado, para atuar nas áreas infra-estruturais, visando corrigir as deficiências da economia em termos de insumos e serviços básicos; e o fomento à formação de um empresariado privado nacional que, com o patrocínio e o apoio direto ou velado do Estado, levasse o país a desenvolver um parque industrial de expressão.

Esse conúbio entre Estado, “capitalismo privado protegido” e “capitalismo público” forjou os alicerces da sociedade industrial de massa transformada nos últimos 70 anos, mas, em contrapartida, moldou um empresariado obviamente hostil à livre competição do mercado e à iniciativa individual, pois tanto uma como outra representavam ameaças bastante concretas a seus interesses.

Inúmeros setores industriais foram protegidos da competição interna e externa durante décadas por sistemas de quotas de produção ou de importação, tarifas alfandegárias ou tributação diferenciada; ou pela necessidade de licenças, alvarás e autorizações públicas para fazer algo (ou para impedir que concorrentes potenciais o fizessem). Durante décadas, vários setores industriais e comerciais, incluindo indústrias maduras e pertencentes a grandes grupos econômicos internacionais (como a indústria automobilística), banqueiros e empresas estatais foram protegidos da competição externa, até por preceito constitucional.<sup>4</sup>

A proteção contra a livre concorrência teve como resultado nocivo a criação de uma mentalidade empresarial desatenta a fatores cruciais da economia moderna como a qualidade e a produtividade. Como agravante, a inflação crônica contribuiu para o desenvolvimento de um modelo *cost-plus*, em que o empresário não vê o preço final de seu produto como o valor que os consumidores se mostram dispostos a pagar, mas como a soma dos custos em que incorreu (quaisquer que tenham sido), acrescidos de

uma margem de lucro que considerem satisfatória. Talvez isso explique porque o estudo do McKinsey Global Institute, com base em dados de 1995, estime que a produtividade média do setor industrial aumentaria 34% se os empresários se relacionassem melhor com seus fornecedores, utilizassem a capacidade de suas fábricas ou loja com máxima eficiência e deixassem de lado o costume de desenhar novos produtos sem levar em conta a dificuldade em fabricá-los.<sup>5</sup> Note-se que nenhum desses itens depende de grandes aportes de capital, nem de alterações institucionais profundas. Isto também é Custo Brasil.

### **Geoestratégia e Custo Brasil**

Em plano mais abstrato, o Brasil incorpora em seus custos alguns componentes geopolíticos e geoestratégicos, como, por exemplo, um secular antagonismo em relação aos vizinhos argentinos que só começou a ser superado nos últimos quinze anos com a formalização do Tratado Brasil-Argentina em 1985, que levou, finalmente, à constituição do Mercosul. Graças a esses antagonismos, exacerbados de parte a parte por visões belicistas, a utilização conjunta dos complexos hidroviários do Rio Paraná-Rio da Prata e Rio Paraguai-Rio da Prata, que poderia ter resultado na consolidação de um sistema de transporte fluvial de alta capacidade e baixo custo entre as regiões produtoras, centros de consumo e portos exportadores, enfrentou obstáculos políticos quase insuperáveis. Hoje, a integração do complexo do Rio Paraná ao sul do continente está virtualmente inviabilizada pela inexistência de eclusas na Usina de Itaipu e nas usinas a seu jusante. E a utilização do complexo Rio Paraguai-Rio da Prata ainda pode ser considerada incipiente.

O Custo Brasil incorporou, ainda, o ônus da estratégia rodoviarista, que privou o país de ligações ferroviárias e fluviais mais econômicas, que teriam importância crucial no transporte de produtos de baixa densidade econômica e alto volume, os quais representam mais de um terço das exportações brasileiras.

## **E os suspeitos habituais?**

Nesta revisão ampliada das fontes do Custo Brasil não se pode deixar de mencionar os fatores comumente arrolados, pois efetivamente sua contribuição para o encarecimento do sistema produtivo brasileiro não é desprezível. No entanto, é preciso repensar as estratégias para a redução dos custos associados a eles, especialmente no que toca o déficit público e o déficit previdenciário. Ao generalizar a discussão, o governo se assemelha ao personagem que Abraham Kaplan utilizou para cunhar a sua *Lei da Procura do Bêbado*,<sup>6</sup> o qual tentava achar a chave de sua casa debaixo de um poste de luz e não no jardim de sua casa, onde havia realmente caído, porque debaixo do poste estava iluminado e o jardim estava escuro. Como é mais fácil argumentar com categorias gerais, iluminadas por dados copiosos, sem descer a uma análise mais detalhada do assunto, fica impossível encontrar as chaves de solução para os problemas.

### **O Déficit Público**

A indicação do déficit público como fonte de encarecimento dos produtos brasileiros é plenamente justificada, embora não pelas razões comumente apontadas. Não é o déficit *fiscal* que pressiona o Custo Brasil e sim o déficit financeiro, oriundo dos custos do serviço da dívida pública, especialmente a interna. Em outras palavras, não são os custos de operação da máquina pública que são superiores à receita. Ao contrário, os dados<sup>7</sup> indicam que o orçamento fiscal é *superavitário* e que passa a ser deficitário quando se agregam os custos de serviço da dívida pública, o que indica que a reforma fundamental para combater o déficit

público não é a reforma administrativa e sim a *reforma financeira*.

O serviço da dívida pública interna repercute ainda, inevitavelmente, nos custos privados: são os juros pagos pelo governo que estabelecem o patamar balizador dos juros pagos pelo setor privado, o que vale dizer que a economia nacional, como um todo, incorre em custos financeiros exorbitantes (agravando o Custo Brasil).

### **O Déficit Previdenciário**

A contribuição do déficit previdenciário para a situação deficitária do poder público dispensa comprovação. No entanto, mais uma vez, a discussão do assunto está desfocada, como mostram dois indicadores. Segundo o IBGE,<sup>8</sup> pela primeira vez na história, em junho de 1999, mais trabalhadores (47% do total) ocupam postos informais de trabalho do que aqueles que trabalham com carteira assinada, o que corresponde a mais de 20 milhões de trabalhadores excluídos da contribuição previdenciária.

E o segundo dado ajuda a compreender essa situação: de acordo com estudos do prof. José Pastore, grande especialista na matéria, a carga previdenciária e trabalhista que recai sobre os custos diretos de salário de um empregado soma 102,6% seus empregados recebem, como remuneração, menos de 50% do que custam para a empresa.<sup>9</sup>

Ora, uma verdadeira reforma previdenciária deveria levar a uma desoneração dos custos associados com a manutenção do empregado e, concomitantemente, a uma significativa ampliação da base de contribuintes. Enquanto isso não ocorrer, a previdência continuará sendo mais um fator importante na formação do Custo Brasil. E continuaremos a procurar a chave no local errado.

## NOTAS

<sup>1</sup>Este caso foi citado em artigo publicado na revista *Veja*, pela arquiteta Regina Monteiro, vice-presidente do movimento “Defenda São Paulo” (DE QUEM é a culpa? excesso de leis explica, mas não justifica os erros. **Época**, v.1, n.43, p.30, mar.1999).

<sup>2</sup>PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 23.ed. São Paulo : Brasiliense, 1999. 390p.

<sup>3</sup>CASTOR, Belmiro V.J., FRANÇA, Célio F. Administração pública brasileira : exaustão e revigoração do modelo. In: CASTOR, Belmiro V.J. et al. **Estado e reflexão**. Brasília : FUNCEF, 1987.

<sup>4</sup>Alguns entre muitos exemplos: o art. 177 da Constituição Federal de 1988 estabelecia os monopólios da União, que incluíam até o transporte marítimo de petróleo; o art. 178 criava reserva de mercado para armadores e tripulantes de navios brasileiros; o art.52 das Disposições Transitórias limitava o acesso de bancos estrangeiros ao mercado financeiro brasileiro. Várias disposições protecionistas foram abolidas ou modificadas no processo de reformas constitucionais que teve lugar entre 1995-1998.

<sup>5</sup>NASCIMENTO NETO, Antenor, SIMONETTI, Eliana. Idéias para uma nova arrancada : o mais completo estudo sobre a produtividade brasileira mostra que o país pode crescer rapidamente. **Veja**, São Paulo, v.31, n.11, p.108-113, mar. 1998.

<sup>6</sup>KAPLAN, Abraham. **A conduta na pesquisa**. São Paulo : Herder, 1969. 440p.

<sup>7</sup>BRASIL. Ministério da Fazenda. **Execução financeira do setor público**. Disponível [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

<sup>8</sup>BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Acompanhamento conjuntural**. Disponível: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>9</sup>Segundo Pastore, essa carga afeta a competitividade industrial do Brasil pois, nos demais países do Mercosul, ela é substancialmente menor: 70,27% na Argentina, 48,06% no Uruguai e no Paraguai 41%. (conforme publicado na *Gazeta do Povo*, de 11 de janeiro de 1998, p.36).