

Equipe

Ernesto Moreira Guedes Filho
Fernando Momesso Pelai
Carolina Guerra e Souza
Carla Rossi
Robinson Aparecido Silva

**ANÁLISE ECONÔMICA DA GRATUIDADE DE SERVIÇOS
NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL**

JUNHO / 2009

ANÁLISE ECONÔMICA DA GRATUIDADE DE ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1. INTRODUÇÃO	8
2. ASPECTOS PRINCIPAIS SOBRE A PRESTAÇÃO DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO.....	10
2.1. CONCEITOS	10
2.2. FUNÇÃO ECONÔMICA DOS SISTEMAS NOTARIAIS E DE REGISTRO	10
3. ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL	13
3.1. REGULAÇÃO GERAL.....	13
3.2. RECEITAS, DESPESAS, CONTRIBUIÇÕES, ENCARGOS OBRIGATÓRIOS E TRIBUTAÇÃO.....	15
3.2.1. <i>Independência dos sistemas notariais e registrais</i>	15
3.2.2. <i>Determinação dos emolumentos</i>	16
3.2.3. <i>Repasses obrigatórios</i>	17
3.2.4. <i>Tributação</i>	18
3.3. IMPRECISÕES NA AVALIAÇÃO SOBRE TRIBUTAÇÃO DAS TRANSAÇÕES.....	20
3.4. ESTRUTURA DO SISTEMA NOTARIAL E REGISTRAL.....	20
4. LEIS E PROPOSTAS SOBRE GRATUIDADE.....	21
4.1. HISTÓRICO E PRINCIPAIS EXEMPLOS.....	21
4.2. CRÍTICAS A MEDIDAS QUE INTRODUZEM A GRATUIDADE DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO	23
4.2.1. <i>Incompatibilidade entre potencial de demanda de atividades gratuitas e capacidade de atendimento pelo sistema notarial e de registro</i>	23
4.2.2. <i>Aumento da relevância dos custos indiretos e impacto negativo na eficácia</i>	27
4.2.3. <i>Perturbação do marco regulatório</i>	29
4.2.4. <i>Transferência de custos de atividades que geram benefícios privados</i>	30
4.2.5. <i>Critérios de gratuidade de acordo com a renda não têm base no mérito e não consideram especificidades socioeconômicas regionais</i>	30
4.2.6. <i>Critérios de gratuidade não baseados em renda são criticáveis ao beneficiar público que a priori não necessita benefícios</i>	31
4.2.7. <i>Criação de oportunidade para barganhas ineficientes</i>	32
4.2.8. <i>Aumento da burocracia</i>	32
4.2.9. <i>Identificação dos beneficiados é deficiente</i>	33
4.2.10. <i>Gratuidade de atividades menos essenciais do que vários bens e serviços não gratuitos</i> 33	
4.2.11. <i>Desconsideração de outros óbices no acesso aos registros</i>	33
4.3. OUTRAS QUESTÕES ASSOCIADAS À MEDIDAS DE GRATUIDADE	34
4.3.1. <i>Peculiaridades dos subsídios cruzados</i>	34
4.3.2. <i>Peculiaridades dos subsídios públicos</i>	35
4.3.3. <i>Criação de ineficiências devido à necessidade de controles</i>	35
5. ANÁLISE DE PROJETOS EM TRAMITAÇÃO QUE CUIDAM DE ISENÇÃO OU GRATUIDADE DE EMOLUMENTOS	36
5.1. PEC 55/2005	36
5.2. MEDIDA PROVISÓRIA 459/2009 E EMENDAS	37
5.3. PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL.....	39
5.4. PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	40

6. CONCLUSÕES.....	45
REFERÊNCIAS.....	46
ANEXO 1 - ANÁLISE DA ESTRUTURA DO SISTEMA NOTARIAL E DE REGISTRO BRASILEIRO.....	50
1. ATRIBUIÇÕES	50
2. PERFIL DE DISTRIBUIÇÃO REGIONAL.....	50
3. PORTE DOS CARTÓRIOS	52
4. NÍVEL DE ATIVIDADE: ATOS JURÍDICOS REALIZADOS	52

ANÁLISE ECONÔMICA DA GRATUIDADE DE ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL

SUMÁRIO EXECUTIVO

- ✓ Este estudo foi elaborado para a Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (ANOREG-SP) e Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro (ANOREG-RJ), tendo por objetivo uma análise econômica das medidas que introduzem gratuidades na prestação de atividades notariais e de registro.
- ✓ Por serem pouco compreendidas no País, as atividades notariais e de registro são alvo freqüente de inúmeros Projetos de Lei que objetivam instituir regras de gratuidade em sua prestação.
- ✓ As atividades notariais e de registro são instituições fundamentais, reduzindo assimetrias de informação, incertezas e custos de transação referentes a contratos, constituição de direitos e demais atos jurídicos e da vida civil. Desempenham um papel primordial na oferta da segurança jurídica, indispensável à atividade econômica, bem como na harmonização das relações econômicas e na prevenção de conflitos.
- ✓ No Brasil, as funções notariais e de registro são exercidas em caráter privado por delegação do Poder Público, através de concurso de provas e títulos. Os cartórios possuem autonomia administrativa e financeira, não existindo qualquer financiamento ou subvenção pública de suas atividades. Os emolumentos cobrados são estabelecidos (tabelados) por leis estaduais.
- ✓ Os emolumentos devem corresponder ao custo das atividades dos cartórios e proporcionar excedente para as necessidades de investimentos das serventias e a adequada remuneração do titular. Para que a atividade seja atrativa aos potenciais interessados, é preciso que haja correspondência entre a remuneração do titular e o nível de responsabilidade e risco inerente aos atos jurídicos prestados.
- ✓ O sistema notarial e de registro brasileiro é intensamente regulado e está obrigado a prover recursos para fins não relacionados às suas atividades, na forma de repasses para diversas instituições. O nível de tributação incidente na atividade é muito elevado e incide sobre pessoa física (titular da serventia), pois os cartórios não possuem personalidade jurídica.
- ✓ As isenções totais e parciais das atividades notariais e de registro vão afetar a dotações orçamentárias de diversos órgãos estaduais, tais como Poderes Judiciários estaduais, Institutos de Previdência estaduais, Fundos de Assistência Judiciária, e Santa Casa de Misericórdia, que recebem repasses das atividades notariais e de registro.

- ✓ A existência dos repasses e tributação excessiva contribui para as dificuldades financeiras enfrentadas pela maior parte das serventias.
- ✓ O modelo de tributação da atividade, a existência dos repasses e a forma de cobrança do ITBI e ITCMD (que em geral ocorrem antes da lavratura da escritura e do registro na matrícula do imóvel, de modo que são confundidos com receita dos cartórios) têm efeitos perversos: fazem com que os custos das atividades notariais e de registro sejam mais elevados que a real remuneração dos cartórios e elevam os custos da formalização da propriedade.
- ✓ As regras de gratuidade nas atividades notariais e de registro carecem de consistência econômica e possuem potenciais efeitos deletérios sobre o sistema.
- ✓ Uma primeira inconsistência em relação a essas medidas decorre do enorme impacto negativo da introdução das gratuidades sobre o nível de receita dos cartórios, o que compromete a viabilidade financeira da maioria, a exemplo do ocorrido com o Registro Civil de Pessoas Naturais, já afetado pelas gratuidades.
- ✓ A redução de receitas e a restrição à viabilidade financeira do sistema notarial e de registro se devem a dois fatores: (i) o elevado potencial de demanda pelas atividades notariais e de registro gratuitos, uma vez que o critério dessas medidas é basicamente a renda e existe um elevado contingente de pessoas com baixa renda no País; e (ii) a predominância de cartórios cuja receita é relativamente reduzida.
- ✓ Para o público haveria uma perda devido à redução da oferta de serviços e ao aumento da insegurança jurídica dos negócios e transações realizados pela parcela mais pobre da população. O resultado seria, então, oposto ao pretendido:
 - Apesar de as medidas de gratuidade reduzirem o custo direto pecuniário do registro, a redução da quantidade de cartórios elevaria de forma significativa outros componentes de custo indireto dos registros: a inviabilidade financeira e conseqüente fechamento de muitos cartórios aumentaria gastos com transportes a locais onde há cartórios (custo pecuniário), o tempo gasto nessas viagens (custo não pecuniário), e repercutiria na capilaridade do sistema e no acesso da população, especialmente a mais pobre, a esta atividade essencial;
 - À medida que a gratuidade representa redução na remuneração dos serviços prestados, ela prejudica a qualidade dos serviços, que é um dos elementos determinantes da eficácia dos registros, reduzindo a segurança jurídica.
- ✓ Uma falha gravíssima de algumas medidas de gratuidade é a desconsideração das diferenças socioeconômicas entre regiões, ao impor critérios de gratuidade em função da renda iguais em todo o País. A regulação setorial prevê emolumentos fixados em cada Estado justamente para atender a essas especificidades.
- ✓ As referidas medidas não estão coordenadas com o marco regulatório setorial já estabelecido, representando uma ameaça recorrente a essa regulação. Como resultado, eleva-se a incerteza jurídica na atividade, o que reduz sua atratividade e

desincentiva a melhora no exercício das funções notariais e de registro, particularmente a médio e longo prazo.

- ✓ A gratuidade das atividades notariais e de registro transfere os custos de benefícios privados a partes que não recebem os seus benefícios.
- ✓ Existe sempre um alto grau de arbitrariedade no estabelecimento das categorias de agentes que são contemplados nas medidas de gratuidade. A gratuidade das atividades notariais e de registro é arbitrária também no sentido em que outros bens e serviços ainda mais essenciais, como água, esgoto, energia, etc., não são gratuitos.
- ✓ As regras de gratuidade tornam necessários mecanismos de controle por parte dos cartórios, para verificar o enquadramento dos solicitantes dos direitos. Essa burocratização envolve custos, o que prejudica não só a estrutura de custos dos cartórios, mas também a eficiência na prestação das atividades notariais e de registro, podendo haver aumento no tempo para atendimento dos usuários.
- ✓ O critério de benefício em função da renda, um dos mais freqüentes nas propostas de gratuidade, dá margem a injustiças, pois tem verificação imperfeita, dadas as inúmeras dificuldades envolvidas na identificação a respeito do direito ou não aos benefícios. Há o risco de que pessoas com renda além do limite sejam contempladas.
- ✓ O argumento de que a gratuidade das atividades notariais e de registro é um importante estímulo à formalização da propriedade no Brasil não é consistente. A solução desse problema demanda medidas amplas, como políticas coordenadas e que, por exemplo, solucionem problemas ligados à violação da legislação ambiental e urbanística.
- ✓ A profusão de leis e propostas sobre gratuidades ou outros tipos de isenções de emolumentos de atividades notariais e de registro configura uma ameaça de deterioração da segurança jurídica para os agentes que exercem essas atividades.
- ✓ As gratuidades apontadas nessas leis têm implicações sobre a qualidade das atividades notariais e de registro, a eficiência na prestação das mesmas e a própria estrutura do sistema responsável.
- ✓ A Medida Provisória 459/2009 em tramitação no Congresso, repete inúmeros erros das propostas de gratuidade existentes. Por exemplo, durante a tramitação dessa MP, foi incorporada emenda que amplifica o público contemplado. Assim, apenas 6,6% das famílias pagariam o custo integral do registro da propriedade.
- ✓ É curioso observar que os resultados esperados com o PMCMV por meio da MP 459/2009, na forma de aumento da atividade do setor de construção civil, devem impulsionar o desempenho de vários elos dessa cadeia: material de construção, construtoras, incorporadoras, bancos, seguradoras, etc. A nenhum desses setores a MP atribuiu ônus de qualquer tipo, mas ao sistema notarial e de registro atribuiu um custo elevadíssimo e incompatível com sua capacidade. Ao mesmo tempo lhe impôs agressivas metas de investimento sem dotação dos devidos meios econômicos.

Tampouco a União reduziu os valores relativos ao pagamento do laudêmio, para a transferência de imóveis nos terrenos de marinha, ou impôs aos Municípios, como sua contrapartida na criação do PMCMV, a redução das alíquotas de ITBI.

- ✓ As medidas referidas não contribuem para melhora do acesso da população às atividades notariais e de registro. Novas proposições acerca do tema devem necessariamente ter por base os elementos específicos desse setor (e da natureza dessas atividades), já contemplados num marco regulatório extenso e carente de estabilidade.



ANÁLISE ECONÔMICA DA GRATUIDADE DE ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO NO BRASIL

1. Introdução

A atividade notarial e registral é pouco compreendida no Brasil, tanto no que se refere às suas principais funções quanto em relação às suas características estruturais, não obstante seu papel primordial na oferta da segurança jurídica indispensável à atividade econômica. Este desconhecimento se apresenta de diversas formas.

Uma das conseqüências desse equívoco de compreensão é a freqüente apresentação de Projetos de Leis que visam instituir regras de gratuidade na prestação de vários tipos de atividades notariais e de registro. Entre os principais exemplos dessas leis e propostas encontram-se:

- Lei 6.015 de 1973;
- Lei 8.935 de 1994;
- Lei 9.534 de 1997;
- Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55 de 2005;
- Lei 11.481 de 2007;
- Medida Provisória (MP) 459 de 2009.

Além das leis e proposições indicadas acima, existe um enorme conjunto de propostas de gratuidade em tramitação. A maioria dessas medidas e propostas apresenta problemas, principalmente no que se refere à inexistência ou deficiência nas avaliações sobre mérito técnico. Por exemplo: não são considerados possíveis efeitos dinâmicos de sua implementação na estrutura do sistema notarial e de registro, ou na qualidade de seus serviços, ou seu impacto na segurança jurídica. Essas falhas estão presentes tanto em leis referentes exclusivamente a essas atividades quanto naquelas de âmbito mais abrangente (por exemplo, a MP 459, do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV).

Se essas medidas forem avaliadas em termos de sua racionalidade econômica, verificam-se importantes inconsistências do ponto de vista do acesso do público às atividades notariais e de registro. Isto decorre da incongruência que se cria entre oferta e demanda: tendo em conta que o critério de mérito dessas medidas é basicamente a renda, o elevado contingente de pessoas com baixa renda no País implica grande potencial de demanda pelas atividades notariais e de registro gratuitos.

Por outro lado, as características estruturais do sistema notarial e de registro – com especial predominância de cartórios cuja receita é relativamente reduzida, denotam que a capacidade de manutenção das atividades pode ser sensível à reduções de receita.

As medidas citadas também introduzem fatores de ineficiência significativos no sistema notarial e de registro. As referidas medidas ainda apresentam o defeito não estarem coordenadas com o marco regulatório setorial já estabelecido, apesar de a atividade ser intensivamente regulada pelo Estado. Mais do que desvinculado da regulação setorial, o surgimento de tal variedade de leis forma um quadro de recorrente ameaça a essa regulação, o que resulta em elevada incerteza jurídica na atividade. Essa incerteza acarreta desincentivos aos investimentos para melhoria da qualidade e eficiência no exercício das funções notariais e de registro, particularmente a médio e longo prazo.

A Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (ANOREG-SP) e a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro (ANOREG-RJ) são entidades criadas para congregar e representar os titulares de serventias notariais e de registro do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro. Também visam estimular a divulgação da matéria jurídica e outras matérias formativas e informativas de interesse de classe, bem como promover a realização de estudos e pesquisas que tratem das atividades desse sistema e assuntos afins considerados relevantes.

Em atendimento a pedido de tais entidades, a Tendências elaborou o presente estudo, cujo objetivo é apresentar uma análise econômica das medidas que introduzem critérios de gratuidades na prestação de atividades notariais e de registro. Considerações acerca dos méritos jurídicos dessas medidas não fazem parte do escopo do trabalho.

De modo a cumprir o objetivo estabelecido, o presente trabalho está estruturado em cinco principais seções. A primeira delas é esta Introdução. Na Seção 2 procura-se apresentar os principais elementos relevantes acerca das atividades notariais e de registro.

A Seção 3 contém uma análise sobre os principais aspectos relativos às atividades notariais e de registro no Brasil e o sistema responsável pela sua realização.

Na Seção 4 são apresentados os exemplos mais representativos de leis que tratam da gratuidade das atividades notariais e de registro. Também nesta Seção são formuladas as críticas a tais medidas. Contemplam-se tanto críticas baseadas em argumentos fundamentalmente teóricos, como também análises sobre potenciais efeitos deletérios das referidas medidas que decorrem de aspectos próprios do sistema registral brasileiro.

Com base na argumentação desenvolvida, a Seção 5 analisa um conjunto de cerca de quarenta propostas de gratuidade, dos mais diversos tipos, em tramitação no momento.

Por fim, na Seção 6 encontra-se uma breve síntese do problema tratado e conclusões finais. As referências bibliográficas utilizadas estão relacionadas em seção própria. O Anexo 1 contém análise da estrutura do sistema notarial e de registro brasileiro.

2. Aspectos principais sobre a prestação das atividades notariais e de registro

2.1. Conceitos

Os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. O notário e o registrador são profissionais do direito, dotados de fé pública, aos quais é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

O sistema notarial e de registro faz a qualificação dos direitos que podem ser constituídos, enquanto o sistema notarial se incumbe da formalização das vontades das partes, nos termos da lei, com acurada identificação dos dados pessoais dos titulares desses mesmos direitos. Os componentes ou especialidades deste sistema são interdependentes. Entre eles encontram-se: o registro de imóveis, o tabelionato de notas, o registro de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas, o registro civil de pessoas naturais, o tabelionato e oficial de contratos marítimos, o tabelionato de protestos de títulos e os oficiais de registro de distribuição.

A definição precisa dos componentes do sistema notarial e de registro e suas funções é dada pela Lei 8.935/1994.

2.2. Função econômica dos sistemas notariais e de registro

O sistema notarial e de registro tem sido considerado uma das instituições mais relevantes para o desenvolvimento econômico das nações. Sua função econômica é reduzir assimetrias de informação, incertezas e custos de transação referentes aos participantes dos mercados, bens transacionados, contratos e demais atos jurídicos e da vida civil. Estes elementos compõem-se em determinantes elementares da segurança jurídica para o cidadão, empresas e Estado nos atos da vida civil.

A segurança jurídica é necessária porque interfere na propensão às trocas entre os agentes. Quando existe bom nível de segurança jurídica – inclusive no que se refere a direitos de propriedade bem especificados e confiáveis, favorece-se a especialização do trabalho, a prevenção de conflitos de toda natureza e a formação de mercados mais organizados e eficientes, elementos que beneficiam o crescimento econômico e o bem-estar social.

Adicionalmente, o sistema notarial e de registro cumpre duas funções primordiais. Uma delas é a harmonização das relações entre os agentes econômicos, com conseqüente prevenção de conflitos entre eles. Essa prevenção de conflitos obtida quando o sistema notarial e de registro opera de forma eficiente, tem, portanto, o efeito de diminuir o grau de litigiosidade na sociedade, aumentando os incentivos às trocas e à realização de negócios, proporcionando maior agilidade ao sistema judiciário e também maior bem-estar devido a economia com despesas relativas a solução dos litígios efetivamente constituídos. A valorização da estrutura notário-registral vai ao encontro do movimento de desjudicialização de procedimentos, favorecendo a redução dos custos de transação.

No caso específico do registro civil, suas atividades têm um papel importante na definição da cidadania, permitindo a perfeita identificação de quem são os cidadãos brasileiros. Esta função está diretamente relacionada com a atividade estatal de prevenção e combate ao narcotráfico e tráfico de armas, dentre outros crimes. O registro de casamento tem reflexos nos aspectos patrimoniais dos indivíduos e conseqüentemente afeta a celeridade e segurança jurídica da realização de certas transações econômicas.

Box 1 - Importância das atividades notariais para a segurança jurídica e redução de conflitos

O tabelião é autor do documento público, intervindo nos negócios jurídicos para formá-los, de acordo com a vontade das partes. Dessa intervenção, por conta da fé pública notarial, resulta a necessária certeza jurídica, capaz de minimizar conflitos e agilizar as trocas econômicas em sociedade. Exemplo disso se observa na constatação do número de fraudes perante o registro do comércio. A lei brasileira faculta a alteração do contrato social das empresas por escrituras públicas ou particulares. A escritura pública é feita na presença do tabelião, que colhe a vontade dos sócios, após identificá-los. Já a escritura particular é feita sem qualquer controle estatal, especialmente quando sem reconhecimento de firma das assinaturas.

A desobrigação do reconhecimento de firma tem causado transtornos gravíssimos a pessoas que tiveram documentos furtados ou roubados, uma vez que estelionatários as registram como sócias de empresas endividadas. Tal registro é admitido com facilidade por escritura particular, já que não há necessidade de reconhecimento de firma dos supostos sócios. Em função dessa brecha na legislação sobre registro de empresas, permitindo a modificação e o registro do contrato social e sem o reconhecimento de firmas, mais de quinhentas vítimas dessas fraudes procuraram a Defensoria Pública de São Paulo em 2008. Por esse motivo, a Defensoria propõe a alteração dessa lei, para que se exija o reconhecimento de firma nas alterações contratuais, de modo a "garantir a segurança do cidadão", conforme entrevista do defensor público Luiz Rascovski ao Jornal Nacional em 06/04/2009.

Fonte: <http://video.globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM996590-7823-DOCUMENTOS+PERDIDOS+PODEM+SER+USADOS+COMO+LARANJAS+DE+EMPRESAS,00.html>. Consulta em 25/05/2009.

Evidências empíricas

Diversos trabalhos têm relacionado evidências empíricas da relevância dos direitos de propriedade e de sistemas notariais e de registro. Entre os exemplos estão os elaborados pela Corporação Financeira Internacional (2005, 2006, 2008 e 2009). Um dos aspectos salientados é que a existência de sistemas de registro de imóveis eficientes é um elemento importante para a competitividade das economias dos países.

O nível de crédito, de investimento e de intensidade da valorização da propriedade imobiliária das economias é atribuído em parte ao nível de formalização da propriedade (Corporação Financeira Internacional, 2005). Ocorre que a oficialização da propriedade

depende da existência de procedimentos de registro que garantam elevada segurança na identificação e formalização dos direitos e de mecanismos seguros de identificação dos contratantes. Além disso, a formalização é favorecida por procedimentos mais rápidos e baratos.

Existem também trabalhos acadêmicos, cujo objetivo tem sido basicamente avaliar o papel dos sistemas de registro com base em estimativas empíricas. De acordo com Kerekes e Williamson (2009), direitos de propriedade bem definidos proporcionam mais investimento e crescimento econômico. Byamugisha (1999) avalia que o registro de propriedade imobiliária na Tailândia tem efeito estatisticamente significativo sobre o crédito e crescimento econômico. Alston, Libecap e Schneider (1996) concluem que unidades rurais com título formal de propriedade têm maior nível de investimentos e são mais valorizadas.

A experiência brasileira acerca desses efeitos mostra que, nas regiões Norte e Nordeste – nas quais a privatização dos cartórios não avançou, e o grau de ineficiência e atecnia dos registros é elevado – é significativa a incidência de conflitos decorrentes da falta de publicização dos direitos. Diferentemente disso, nas regiões Sul e Sudeste, onde o processo de privatização do sistema notarial e de registro foi mais profundo, o resultado se expressa, por exemplo, na pouca expressiva ocorrência de conflitos de propriedade, os quais, geralmente, se devem a aspectos políticos relacionados à reforma agrária e direito à moradia.

A economia decorrente de redução de custos com litígios e ganho de eficiência propiciada pelo sistema notarial e registral também pode ser atestada com as notificações extrajudiciais e com o protesto de títulos, cujo índice de recuperação de débitos é superior a 90%¹, significativamente maior do que no caso das recuperações judiciais, sem contar a maior celeridade dos procedimentos extrajudiciais.

Outro elemento que reforça o argumento da importância dos sistemas notariais e de registro é o trabalho de organismos internacionais voltados ao apoio ao desenvolvimento econômico como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização dos Estados Americanos. Estas entidades vêm incentivando e financiando projetos que visam o fortalecimento dos sistemas notariais e de registro em várias nações (ver <http://www.doingbusiness.org/explore/Topics/RegisteringProperty/> e www.oas.org/dsd/policy_series/10_eng.pdf).

¹ Fonte: Anoreg-SP.

3. Atividades notariais e de registro no Brasil

O sistema notarial e de registro no Brasil é intensamente regulado, sendo que a determinação das taxas cobradas em suas atividades é um dos elementos básicos desse marco regulatório, ao lado da responsabilidade civil. De fato, além de ser totalmente independente do ponto de vista financeiro e administrativo, esse sistema ainda provê recursos (em proporção variável conforme a unidade da federação considerada) para fins não relacionados às suas atividades, na forma de repasses para diversas instituições. Complementando esse quadro, o nível de tributação incidente na atividade é muito elevado.

Assim, a proposição de regras de gratuidade das atividades notariais e registrais negligencia elementos característicos da regulação e tributação desse sistema, bem como seus aspectos estruturais, questões a serem consideradas nas Seções 3.1 e 3.2. Em alguns casos procura-se fomentar um debate permeado de preconceitos e falta de informações sobre as atividades notariais e de registro², notadamente quanto ao fato de que a atividade é remunerada exclusivamente pelo pagamento por parte dos usuários pelos atos praticados pelos cartórios. Disto resultam proposições e medidas que prevêm gratuidade e que expressam o entendimento equivocado acerca da atividade³.

3.1. Regulação geral

No Brasil as funções notariais e de registro são exercidas em caráter privado por delegação do Poder Público. O exercício privado destas funções não elimina sua natureza de função pública (Ribeiro, 2009), delegada desde a Constituição Federal de 1988 exclusivamente a profissionais habilitados por concurso público⁴ de provas e títulos que atuem na área do direito⁵.

A opção pelo exercício privado das funções notariais e de registro estipulada na Constituição Federal (art. 236) é atribuída à busca por maior eficiência em sua prestação, princípio contido no artigo 37 da mesma Constituição.

A regulação desse sistema é efetuada pela Constituição Federal e leis federais. Outras funções regulatórias são exercidas em nível estadual através de normas editadas pelo Poder Judiciário, que é fiscalizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Já a fiscalização das atividades do sistema é função das corregedorias-gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos juízes corregedores permanentes (juízos singulares).

² Ver Mesquita Junior, 2003.

³ Duas manifestações mais frequentes desta compreensão equivocada são identificadas com as afirmações não fundamentadas em dados empíricos, de que os cartórios são lócus de privilégios e atividades altamente remuneradas. A divulgação do levantamento efetuado pelo CNJ acerca do sistema notarial e de registro explicitou o descompasso entre tais afirmações e a realidade do setor.

⁴ Segundo a Lei nº 8.935 de 1994, os aprovados em concurso devem ocupar dois terços das vagas. O terço remanescente deve ser alocado para candidatos de concursos de remoção, cujos participantes podem ser titulares de cartórios que possuam mais de dois anos de experiência.

⁵ Candidatos com formação em outras áreas podem se habilitar, caso possuam ao menos dez anos de experiência profissional na área (Lei nº 8.935 de 1994).

A Lei nº 8.935 de 1994 estabelece os tipos de cartório existentes no Brasil e as funções exercidas por eles:

- a) **Cartório de Notas.** É o único habilitado a realizar os seguintes atos: lavrar escrituras e procurações públicas, testamentos públicos, autenticar fatos através de atas notariais, reconhecer firma e autenticar cópias de documentos. Também lavra escrituras de divórcio, separação, partilhas e inventários consensuais;
- b) **Cartório de Registro de Imóveis.** Sua principal função é ser responsável pela constituição dos direitos reais sobre imóveis, dentre os quais o direito de propriedade imobiliária. Também é responsável pela conservação de documentação relativa à unificação de imóveis, ao parcelamento do solo, incorporação imobiliária e especificação de condomínios. Registra hipotecas, alienação fiduciária, penhor de máquinas e equipamentos industriais, penhora, arresto e seqüestro de imóveis. O cartório de imóveis proporciona disponibilidade de direitos nos casos de transferência de bens imóveis em casos de sucessão hereditária, usucapiões e desapropriações e é encarregado da execução extrajudicial da alienação fiduciária de imóveis;
- c) **Cartório de Protesto de Títulos.** Tem exclusividade para realizar os seguintes atos: receber protesto de títulos (cheques, notas promissórias, duplicatas, etc.) para prova de descumprimento de obrigação; intimar devedores de títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto; receber pagamento de títulos protocolizados e dar quitação; acatar pedido de desistência de protesto formulado pelo apresentante; averbar cancelamento de protesto e alterações necessárias para atualização de registros efetuados, emitir certidões de atos e documentos que constam de seus registros;
- d) **Registro de Títulos e Documentos.** Registra documentos particulares em geral, para sua autenticidade, prova de data e conteúdo, tornando-o imutável e acessível a qualquer tempo; para sua conservação perpétua, valendo a certidão do registro como o próprio original, e para gerar eficácia perante terceiros, notadamente sobre bens móveis e outros direitos. Cabe-lhe, também, a competência residual (registro de atos não atribuídos expressamente a outro serviço de registro) e, ainda, a comunicação de fatos, por meio de notificações ou avisos;
- e) **Registro Civil de Pessoas Jurídicas.** Registra as constituições e alterações relacionadas às entidades sem fins lucrativos, por exemplo, associações, fundações, sindicatos e partidos políticos, além das sociedades simples e profissionais (exceto de advogados);
- f) **Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas.** Registra atos e fatos jurídicos relativos à pessoa natural, fazendo prova de estado, como por exemplo: nascimentos, casamentos, óbitos e outros atos relativos à pessoa natural;

- g) **Registro de Distribuição.** Procede ao registro de distribuição eqüitativa pelos serviços da mesma natureza, registrando os atos praticados; registra as comunicações recebidas dos órgãos e serviços competentes; efetua as averbações e os cancelamentos de sua competência; e expede certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis;
- h) **Registro de contratos marítimos.** Suas principais funções são lavrar atos, contratos e instrumentos das transações com embarcações, registrar documentos da mesma natureza, reconhecer firma em documentos sobre direito marítimo, expedir traslados e certidões.

3.2. Receitas, despesas, contribuições, encargos obrigatórios e tributação

Seguindo o padrão do notariado latino (ver Arruñada, 1995) os cartórios brasileiros possuem autonomia administrativa e financeira, já que não existe qualquer tipo de financiamento ou subvenção pública de suas atividades. O valor cobrado (emolumentos) pelas atividades notariais e de registro é estabelecido (tabelado) por leis estaduais. Por isso esses emolumentos variam de acordo com a unidade federativa e consideram as especificidades socioeconômicas da região, conforme recomendação do CNJ^{6,7}. Inclusive essa fixação dos emolumentos em cada Estado é um elemento muito importante na regulação da atividade, em virtude das elevadas assimetrias socioeconômicas entre as unidades da federação.

3.2.1. Independência dos sistemas notariais e registrais

Cabem alguns comentários a respeito da independência financeira e administrativa dos sistemas notariais e registrais, questão que vem sendo salientada na literatura. A independência contribui para redução do potencial de conflitos de interesse por parte de membros desse sistema ou captura por parte de terceiros e incrementa o grau de segurança jurídica de seus atos.

Por exemplo, as possibilidades de exercício de influência política seriam maiores se o sistema fosse estatal, potencialmente violando a prevalência dos argumentos técnicos que devem direcionar o trabalho dos cartórios (Boletim do IRIB em revista, 2003, n. 312, p. 18). Da perda da independência podem resultar piora na qualidade dos serviços, parcialidade decisória, clientelismo, instabilidade negocial e insegurança jurídica e social (vide os conflitos de terras na região norte do país, relacionados à inadequada constituição, delimitação e publicização dos direitos de propriedade das terras públicas e particulares).

Outra questão relacionada à independência é a relevância dos mecanismos de incentivo. A relação entre qualidade (e quantidade) dos serviços prestados e resultados aferidos é mais estreita quando existe independência.

⁶ <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/concluses%20dos%20gruposdo%20frum.pdf>

⁷ Conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (artigo 236) e regulamentado pela Lei nº 10.169 de 2000.

Também deve ser considerado que a capacidade de resposta do sistema notarial e registral à mudanças nas características de demanda por suas atividades é mais rápida e precisa se houver independência em relação ao Estado.

Outro argumento é que no caso de gestão estatal há maior risco de que as atividades notariais e de registro sejam utilizadas como meio de arrecadação para outros fins que não os custos e necessidades de investimento que proporcionem o necessário e adequado crescimento e desenvolvimento desse sistema (González, 2003), resultando ainda em obstáculo à formalização dos negócios.

Em síntese, a literatura tem buscado indicar que o comprometimento da autonomia do sistema notarial e registral pode redundar em redução da eficiência de suas atividades, aumento de custos de transação e aumento da incerteza jurídica do tráfego imobiliário, mobiliário e mercantil (ver Brey, 2003), com reflexos sociais e econômicos negativos.

No Brasil, a independência financeira do sistema notarial e de registro é restringida na forma de instituição de repasses obrigatórios que financiam atividades totalmente desvinculadas das funções exercidas por esse sistema.

3.2.2. Determinação dos emolumentos

Com relação à determinação do nível dos emolumentos, devem corresponder aos custos das atividades dos cartórios e proporcionar excedente suficiente para as necessidades de investimentos em informatização e constante aperfeiçoamento das serventias e adequada remuneração do titular. A remuneração do titular, por sua vez, deve ser satisfatória para que a atividade seja prestada de forma eficiente à população e atrativa a profissionais altamente qualificados para seu desempenho.

Um componente importante a ser considerado é que a remuneração do titular deve corresponder ao nível de responsabilidade civil, penal e tributária que lhes são características, ao risco inerente à prática de seus atos e à guarda e arquivamento eterno dos documentos.⁸ Isto se expressa na relação entre valor de atos jurídicos que possuem conteúdo financeiro (por exemplo: registro de imóvel, escritura pública, protesto de título, registro de pessoa jurídica, etc.) e valor de emolumentos, pois as tabelas de emolumentos geralmente especificam que o valor destes aumenta (em termos absolutos) à medida que se registram bens ou atos mais valiosos.⁹

O tabelamento dos emolumentos é visto como um item crucial para a prestação de serviços de qualidade nesse setor (Arruñada, 1995). As atividades notariais e de registro têm sido avaliadas como típicos *credence goods* devido a dificuldade para verificação de sua qualidade (Van den Bergh, 2007), o que suscita falhas de mercado, tais como: assimetrias de informação entre usuários dos serviços e os cartórios, comportamentos de seleção adversa e risco moral (Akerlof, 1970), que em última análise podem comprometer a qualidade dos registros. Essas falhas de mercado típicas são dirimidas

⁸ O risco se deve à responsabilidade civil pelos atos prestados, que é atribuída ao titular do respectivo cartório (Lei nº 8.935 de 1994).

⁹ Essas tabelas também mostram que o valor dos emolumentos cresce em proporção menor do que o valor dos bens ou atos.

por meio da regulação setorial, especialmente por medidas de restrição à competição, entre elas o tabelamento dos emolumentos.

As evidências existentes são de que a regulação dos emolumentos referentes à atividades notariais e de registro é mais adequada que a configuração competitiva. A União Internacional do Notariado Latino (UINL)¹⁰ reporta que na maior parte dos países as taxas cobradas por essas atividades são fixadas pelo Estado (UINL¹¹), tal como no Brasil.

Já estudo de Van den Bergh e Montangie (2006) sobre a liberalização das atividades notariais e de registro na Holanda indica que seus custos aos usuários não necessariamente se reduziram, bem como houve deterioração do nível de qualidade.

3.2.3. Repasses obrigatórios

Os emolumentos referentes às atividades notariais e de registro no Brasil não constituem apenas receita dos cartórios. Parte dos emolumentos são repasses obrigatórios para instituições não relacionadas à função notarial e de registro. Assim como no caso do total dos emolumentos, os repasses são determinados em legislações estaduais.

Verificação realizada em doze Estados cujas informações sobre composição de repasses encontravam-se disponíveis (Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Sergipe) indica expressiva presença desses componentes nos emolumentos. Simulação para atividades notariais e de registro necessárias para transferência de propriedade de imóvel¹² nesses Estados aponta que 16,2% (em média) se referem a repasses e 83,8% (em média) são receita bruta dos cartórios. A Tabela 1 indica percentual de repasses em relação ao valor de emolumentos:

¹⁰ Entidade privada fundada em 1948 por representantes dos sistemas notariais e de registro de diversos países, tem por objetivo promover, coordenar e desenvolver os serviços prestados por estes sistemas. Atualmente possui 76 membros, sendo 35 da Europa, 23 da América, 15 da África e 3 da Ásia.

¹¹ Disponível em http://www.uinl.org/notariado_mundo.asp?idioma=ing&submenu=MISSIONNOT. Acesso em 03/04/2009 às 13h30.

¹² Bem com valor de R\$ 100.000,00. Os serviços necessários são: escritura com valor declarado (realizado pelo Cartório de Notas) e registro de imóvel com valor declarado (realizado pelo Cartório de Registro de Imóveis).

Tabela 1. Percentual de repasses em relação ao valor de emolumentos em transferência de imóvel no valor de R\$ 100.000,00

São Paulo	37,7%
Minas Gerais	31,9%
Rio de Janeiro	24,7%
Sergipe	16,7%
Rio Grande do Norte	16,7%
Pernambuco	15,8%
Espírito Santo	10,9%
Mato Grosso do Sul	9,7%
Rondônia	9,1%
Ceará	6,5%
Distrito Federal	2,0%
Rio Grande do Sul	1,4%
Brasil	16,2%

Fonte: Anoregs e Tribunais de Justiça estaduais.
Elaboração: Tendências.

Note que, em São Paulo, os repasses correspondem a 37,7% do total das receitas, e apenas os 62,3% restantes são receita bruta dos cartórios. No Rio de Janeiro, os repasses correspondem a 24,7% do total das receitas (75,3% se referem a receita bruta dos cartórios).

De acordo com as informações disponíveis para os referidos Estados, entre os repasses estão os destinados aos fundos ligados aos Poderes Judiciários estaduais, Institutos de Previdência estaduais, Fundos de Assistência Judiciária, e Santa Casa de Misericórdia. Há, ainda, em alguns estados da federação, subsídios cruzados destinados aos cartórios de Registro Civil (compensação por atos gratuitos prestados e complementação da receita mínima para unidades deficitárias).

Em função disso, quando estabelecidas por lei federal, as isenções totais e parciais das atividades notariais e de registro vão interferir direta e imediatamente nas dotações orçamentárias de diversos órgãos estaduais.

3.2.4. Tributação

A previsão de repasses nos emolumentos das atividades notariais e de registro consome parte relevante de suas receitas. O mesmo pode ser dito a respeito do modelo de tributação do setor. A característica marcante desse modelo é que a tributação sobre renda incide sobre pessoa física (titular da serventia), já que os cartórios não possuem personalidade jurídica (Vale, 2006, p. 111, Boletim Eletrônico IRIB, abr/2006).

O principal tributo da atividade é o IRPF, mas além dele existe também o ISS¹³, instituído em diversos municípios brasileiros a partir de 2003.

O imposto de renda de pessoa física (IRPF) incide na receita líquida das serventias, de modo que tende a atingir sua alíquota máxima (27,5%), configurando uma das mais elevadas alíquotas de tributação efetiva no País.

¹³ Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), seu estabelecimento é competência dos Municípios e Distrito Federal.

A base de cálculo do IRPF não inclui as despesas correntes dos cartórios, tais como folha de pagamento, encargos trabalhistas, despesas de arquivamento do acervo de documentos, aluguel da sede, materiais de escritório, instalações, segurança, telefonia e internet, etc. Entretanto, essa base de cálculo inclui recursos que os cartórios dispõem para investimentos, inclusive os fundamentais, como a informatização (softwares e hardwares) e melhorias e manutenção dos espaços de trabalho, ou seja, o modelo de tributação restringe os investimentos em modernização e melhoria do sistema. A remuneração do trabalho do titular será somente o resíduo de todas essas despesas, investimentos e tributos, a despeito do nível de responsabilidade e risco de erros e sanções.

A existência de repasses, tributação, custos de operação inerentes à atividade, e investimentos, torna a estrutura de custos dos cartórios sujeita a equívocos de interpretação. Por isto, é útil fazer uma distinção entre o que é receita bruta (valor dos emolumentos ou despesas dos usuários com registro), o que é receita bruta debitados os repasses, o que é receita líquida, e o montante que poderia ser chamado de “lucro” ou remuneração do titular do cartório, conforme o Quadro 1.

Quadro 1. Estrutura de custos dos cartórios no Brasil

	Receita bruta ou valor dos Emolumentos	É o total das taxas pagas pelo usuário dos serviços
(-)	Repasses	São destinados a instituições não relacionadas à atividade dos cartórios
(=)	Receita bruta debitados os repasses	É o montante de recursos que deverá cobrir todas as despesas, tributos e investimentos da serventia
(-)	Despesas correntes de operação do cartório	Inclui as despesas de custeio da atividade: folha de pagamento, encargos trabalhistas, despesas de arquivamento do acervo de documentos, aluguel da sede, água, luz, telefone, papéis de segurança e selos de autenticidade, materiais de escritório, etc. Não inclui investimentos.
(=)	Receita Líquida	É líquida de repasses e despesas, nela incide o IRPF
(-)	IRPF	Alíquota de 27,5% na maior parte das serventias.
(-)	ISS	É cobrado em diversos municípios
(-)	Investimentos	Inclui os investimentos necessários para informatização e modernização do sistema notarial e de registro
(=)	Lucro	Resíduo que remunera o titular do cartório

Elaboração: *Tendências*.

Os elementos citados evidenciam a necessidade de avaliar os vários aspectos envolvidos ao se imputar aos cartórios ônus indevidos do exercício das funções notariais e de registro. Como referido, a existência dos repasses e tributação excessiva contribuem para as dificuldades financeiras enfrentadas pela maior parte das serventias. Além disso,

torna os emolumentos um montante equivocadamente confundido com remuneração dos responsáveis pelos registros e tabelionatos.

3.3. Imprecisões na avaliação sobre tributação das transações

Além do desconhecimento acerca dos repasses e da elevada tributação, é comum o público confundir outras despesas geradas na transmissão da propriedade com receita dos cartórios. É o caso do imposto sobre transmissão da propriedade de bens imóveis (ITBI)¹⁴, cuja arrecadação é destinada exclusivamente aos municípios¹⁵, e do imposto de transmissão “causa mortis” e doação de quaisquer bens e direitos (ITCMD), destinado aos Estados. Esta confusão pode ser atribuída ao modelo de recolhimento dos tributos, já que geralmente a lavratura da escritura e necessariamente o registro na matrícula do imóvel, através do qual se dá transmissão da propriedade, são condicionados ao prévio recolhimento do ITBI e do ITCMD, conforme o caso¹⁶.

Na realidade, o tabelião de notas e o registrador de imóveis são importantes instrumentos de fiscalização de tributos, combate à sonegação fiscal e à lavagem de dinheiro postos à disposição do Estado, sem qualquer custo para a Fazenda Pública.

3.4. Estrutura do sistema notarial e registral

Foi elaborada uma análise da estrutura do sistema notarial e registral brasileiro em que se ressaltam alguns aspectos relacionados ao tema do presente trabalho. Essa análise se baseia em dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/>)¹⁷ e pode ser consultada no Anexo 1 deste trabalho.

Os dados referidos foram obtidos em pesquisa do CNJ nos cartórios entre 2007 e 2008. Ressalte-se que estes dados podem exibir imperfeições típicas de pesquisas de resposta espontânea, que, no entanto, não invalidam a consistência das análises. Houve, por exemplo, algumas incongruências pontuais nas informações, possivelmente devido a erros na declaração por parte dos responsáveis pela resposta nos cartórios.

¹⁴ Regulamentado pela constituição federal de 1988. Seu fato gerador é definido no artigo 35 do Código Tributário Nacional.

¹⁵ No município de São Paulo vigoram alíquotas progressivas (2% a 6%) de acordo com o valor venal do imóvel (Lei municipal nº 11.154 de 1991).

¹⁶ Em geral os municípios exigem o pagamento do ITBI no ato da lavratura da escritura de compra e venda. Isso pode ser feito obrigando o cartório a transcrever no corpo da escritura o conteúdo do documento de arrecadação do tributo (Harada, 2006).

¹⁷ Coleta de dados realizada de 20 a 22 de outubro de 2008. Segundo informado pelo CNJ a pesquisa contemplou 89,8% dos cartórios cadastrados.

4. Leis e propostas sobre gratuidade

4.1. Histórico e principais exemplos

O benefício da gratuidade no registro civil das pessoas naturais para os reconhecidamente pobres remonta aos primórdios da história legislativa do País. A gratuidade da celebração do casamento já constava da primeira Constituição Republicana, de 1891 (o § 4º do Artigo 72 desta Carta dispunha sobre a celebração gratuita do casamento civil). Este mandamento foi mantido desde então nas Leis de Registros Públicos do País e, atualmente, consta do Artigo 226 da Constituição federal.

Mais recentemente, a Lei nº 6.015 de 1973 previu em seu Artigo 30 que não seria cobrado emolumento pelo registro do nascimento e óbito e respectivas certidões, além da certidão do registro do casamento civil, para pessoas comprovadamente pobres, desde que apresentado atestado da autoridade competente. A Constituição federal de 1988, além de manter a gratuidade da celebração do casamento civil, previu que o registro civil de nascimento e a certidão de óbito seriam gratuitos para os reconhecidamente pobres. Neste contexto, a Lei nº 6.015 de 1973 foi modificada e agora dispõe sobre a comprovação do estado de pobreza¹⁸ e a responsabilização civil e penal do interessado pela falsidade da declaração.

Porém, o marco institucional vigente relativo à gratuidade do Registro Civil encontra-se na Lei nº 9.534 de 1997. Esta Lei foi aprovada com grande polêmica, uma vez que, apesar do reconhecimento de que a gratuidade é importante por tornar acessível o documento inicial da cidadania, ela ampliou as hipóteses de gratuidade em relação à constitucionalmente prevista. Da forma estabelecida nessa Lei, a gratuidade abrange o registro e a primeira via da certidão de nascimento e de óbito (inclusive natimorto), em qualquer hipótese, independentemente do estado de pobreza, mantendo a possibilidade de as demais certidões serem gratuitas para os pobres. Impôs-se, com isso, um ônus aos registradores, que, por sua vez, prestam serviços em caráter privado e não contam com subsídio público para atender a tal demanda.

O estado de pobreza deve ser comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas. Também prevê a responsabilização pela falsidade da declaração.

Curiosamente, está previsto na Portaria nº 938/2002¹⁹ do Ministério da Saúde, que hospitais integrantes do SIH/SUS recebam um incentivo financeiro referente à realização de registros de nascimento antes da alta hospitalar. O valor fixado para esse incentivo é de R\$ 5,00 por registro realizado, ocorre que os mesmos não são feitos pelos

¹⁸ Pelo seguinte item: "Art. 30. Das pessoas reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito e respectivas certidões. (Redação dada pela Lei nº 7.844, de 1989).

§ 1º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, em se tratando de analfabeto, neste caso acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

§ 2º A falsidade da declaração ensejará a responsabilização civil e penal do interessado.

¹⁹ [Http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-938.htm](http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-938.htm). Acesso em 01/06/2009 às 13h10.

Hospitais e sim por Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, que, como ressaltado, não recebem qualquer subsídio público.

Com a edição da Medida Provisória nº 335²⁰ de 26 de dezembro de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, se determinou a realização, independentemente do recolhimento de custas e emolumentos, de registros de direito real: *i*) do primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar; *ii*) da primeira averbação de construção residencial de até setenta metros quadrados; e, *iii*) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social.

Mais recentemente, observou-se a edição de diversas propostas legislativas sobre gratuidade no âmbito federal. Destacam-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55 de 2005, de autoria do Senador José Maranhão (PMDB-PB), e a Medida Provisória nº 459 de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Estas duas propostas de legislação são analisadas nas Seções 5.1 e 5.2, respectivamente. Diversas outras propostas, num total de aproximadamente quarenta, são listadas e comentadas nas Seções 5.3 e 5.4.

No âmbito estadual, mais especificamente em São Paulo, um exemplo é a Lei nº 13.290, de 22 de dezembro de 2008. Esta norma dispõe sobre custas e emolumentos por atos praticados pelas serventias notariais e de registro referentes à regularização fundiária nas áreas de interesse social e aos empreendimentos efetuados na execução de programas de habitação de interesse social para o atendimento à população de baixa renda.

Essa Lei proporcionou descontos de até 90% dos emolumentos para a regularização fundiária de interesse social, bem como para o registro de alienações de imóveis decorrentes de empreendimentos habitacionais de interesse social. Além disso, a Lei prevê medidas como a que reduz em 50% as custas para o registro da primeira alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais nos empreendimentos habitacionais com aquisição financiada pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Este benefício aplica-se a imóvel cujo valor não exceda a seis mil Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESP), aproximadamente R\$ 95.100,00.

²⁰ Conforme consta da Exposição de Motivos da MP 335: "3. O projeto procura distinguir o cadastramento de imóveis e de eventuais ocupantes e a inscrição de ocupação. Essa mudança tem como objetivo garantir que, após o cadastramento, seja possível adotar diferentes formas de regularização fundiária. Busca-se também facilitar o cadastramento de assentamentos informais, admitindo-se a hipótese de cadastramento do assentamento como um todo, para posterior outorga de título, de forma individualizada ou coletiva, nos moldes já previstos pela legislação vigente.

4. Ademais, permite a concessão de isenções de taxas de ocupação, foros e laudêmios à população de baixa renda, como medida de justiça social, ampliando-se a faixa-limite de renda familiar e expandindo-se o prazo para comprovação de manutenção da situação de carência."

4.2. Críticas a medidas que introduzem a gratuidade das atividades notariais e de registro

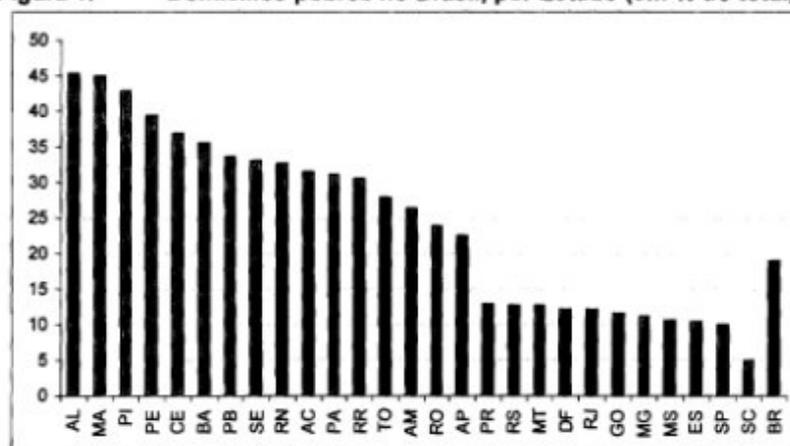
Existem diversas críticas a medidas que instituem gratuidades nas atividades notariais e de registro. As principais são comentadas nas Seções a seguir.

4.2.1. Incompatibilidade entre potencial de demanda de atividades gratuitas e capacidade de atendimento pelo sistema notarial e de registro

A primeira e uma das principais críticas a essas leis e propostas é a geração de incompatibilidades entre o potencial de demanda de atividades gratuitas e capacidade de atendimento pelo sistema notarial e de registro. Isso ocorre porque a introdução das gratuidades deve reduzir de forma relevante o nível de receita dos cartórios, e, conseqüentemente, comprometer a viabilidade financeira da grande maioria e a qualidade e eficiência dos serviços prestados, já que, como ressaltado, no Brasil, o sistema jurídico ainda não prevê que notários e registradores recebam qualquer tipo de subvenção econômica do setor público.

A potencial redução de receitas e a restrição à viabilidade financeira do sistema notarial e de registro se devem a dois fatores. O primeiro é que o público que poderá ser contemplado com as gratuidades é significativo, visto que as regras de mérito²¹ dos benefícios previstas nas leis e propostas são expressivamente abrangentes. Por exemplo, no caso de benefícios baseados no nível de renda, é primordial ressaltar que de acordo com o IPEA²², 19,1% dos domicílios brasileiros encontram-se abaixo da linha de pobreza. Esta proporção pode ser ainda maior dependendo do Estado e do município considerados.

Figura 1. Domicílios pobres no Brasil, por Estado (em % do total, 2006)



Fonte: IPEA. Elaboração: Tendências.

Se for considerada a MP 459/2009 (ver análise na Seção 5.2) a situação é ainda mais grave, uma vez que 62,3% das famílias brasileiras teriam direito ao registro e à escritura

²¹ Algumas legislações têm definições abstratas sobre as regras de mérito dos benefícios, por exemplo, a PEC nº 55 de 2005.

²² Ver [http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaL.P\(Revisada\).pdf](http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaL.P(Revisada).pdf). Acesso em 22/04/2009 às 14h50.

gratuitos para aquisição da propriedade, por terem renda inferior a três salários mínimos. Outros 30,2% teriam direito a isenções entre 80% e 90% dos custos de registro, e somente 6,6% pagariam o custo integral do mesmo.

Se forem considerados outros Estados o efeito é ainda mais grave, conforme indica a Tabela 2, cujas faixas de renda equivalem às estabelecidas pela MP 459/2009 para atribuição de gratuidades ou isenções parciais nos registros.

Tabela 2. Percentual da população de acordo com faixas de renda familiar mensal em salários mínimos e R\$ (2007), e percentual de desconto no registro segundo a MP 459/2007

Unidade da Federação	0 a 3 s.m.	3 a 6 s.m.	6 a 10 s.m.	Mais de 10 s.m.
	R\$ 0,00 a R\$ 1.395,00 Isenção total	R\$ 1.395,00 a R\$ 2.790,00 90% de desconto	R\$ 2.790,00 a R\$ 4.650,00 80% de desconto	Mais de R\$ 4.650,00 Não contemplado
Maranhão	82,3%	11,5%	3,9%	2,3%
Pernambuco	82,3%	11,7%	3,3%	2,8%
Ceará	83,1%	10,8%	3,3%	2,8%
Alagoas	84,0%	9,9%	3,2%	2,9%
Roraima	68,8%	19,4%	8,8%	2,9%
Bahia	81,4%	12,2%	3,3%	3,2%
Amazonas	73,8%	17,3%	5,5%	3,4%
Pará	75,4%	16,8%	4,2%	3,6%
Piauí	80,3%	12,4%	3,6%	3,7%
Paraíba	82,0%	11,1%	3,2%	3,8%
Rondônia	69,9%	18,8%	7,5%	3,8%
Sergipe	75,9%	15,3%	4,6%	4,2%
Rio G. do Norte	77,0%	13,8%	4,5%	4,7%
Tocantins	74,0%	15,3%	6,0%	4,7%
Amapá	68,1%	19,6%	7,4%	4,9%
Mato Grosso	66,6%	21,0%	7,2%	5,2%
Minas Gerais	63,5%	22,9%	8,0%	5,5%
Goiás	62,9%	23,2%	7,9%	6,0%
Espírito Santo	63,2%	23,0%	7,5%	6,3%
Acre	75,7%	11,5%	6,1%	6,7%
Rio Grande do Sul	56,0%	27,4%	9,5%	7,1%
Mato Grosso do Sul	64,4%	20,5%	7,5%	7,6%
Rio de Janeiro	56,5%	25,6%	9,5%	8,3%
Santa Catarina	43,3%	35,7%	12,4%	8,5%
Paraná	53,8%	26,7%	10,9%	8,6%
São Paulo	46,0%	30,6%	12,9%	10,5%
Distrito Federal	43,8%	21,1%	12,8%	22,3%
Brasil	63,2%	22,0%	8,1%	6,6%

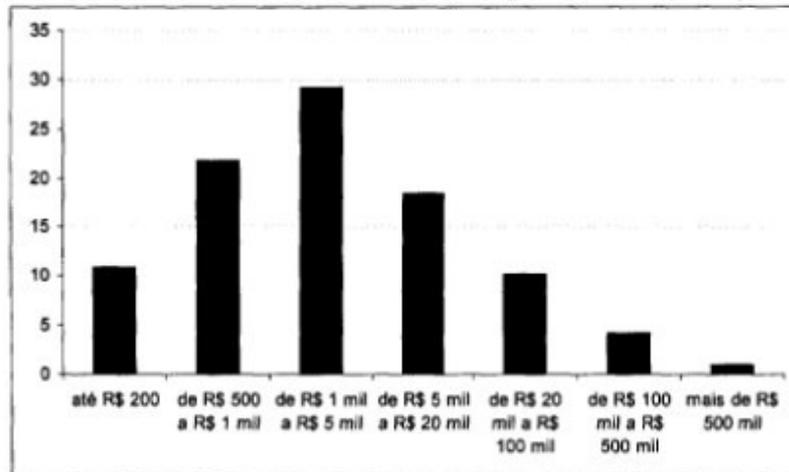
Fonte: PNAD. Elaboração: *Tendências*.

Note que no Maranhão 82,3% da população tem renda familiar inferior a três salários mínimos, o que equivale a dizer que mais de quatro em cada cinco famílias teria direito à gratuidade da escritura e do registro da propriedade imobiliária nesse Estado.

Ocorre que uma parte significativa dos cartórios brasileiros tem nível de receita reduzido. Analisando a estrutura do sistema notarial e de registro em função da receita mensal de cada serventia, observa-se que 32,6% dos cartórios tiveram receita bruta

média mensal inferior a R\$ 1 mil em 2006 (o Anexo 1 contém análise mais detalhada sobre os diversos aspectos da estrutura desse setor).

Figura 2. Cartórios brasileiros de acordo com a receita bruta média mensal (em % do total, 2006)



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Adicionalmente, a distribuição regional dos cartórios de menor receita tende a ser correlacionada com a existência de população de baixa renda. Por isso, o impacto das medidas de gratuidade pode ser significativo nessa porção do sistema notarial e de registro localizado em regiões de baixa renda (especialmente em pequenos municípios do interior do País, onde a rede de cartórios é menos desenvolvida²³).

Devido a essa sensibilidade dos cartórios a reduções de receita e pobreza disseminada, efeitos da gratuidade poderão ser observados em termos de inviabilidade financeira das atividades e conseqüentemente fechamento de cartórios e redução da oferta das atividades do sistema notarial e de registro.

O efeito obtido poderia ser o oposto ao pretendido. A inviabilização financeira dos cartórios que atendem predominantemente os mais pobres aumentaria a insegurança jurídica dessa parcela da população. Com isso, seria desestimulada a produção e venda de bens e serviços para essa população.

Em que pese o fato de o acesso ao registro civil ser condição essencial ao exercício da cidadania, as conseqüências da imposição de gratuidades nessas atividades também apresenta problemas, especialmente as ressaltadas na presente seção. A viabilidade econômica das serventias é ameaçada e conseqüentemente a capacidade de atendimento à população.

²³ Destaque-se que de um total de 12.659 cartórios, 2.206 estão situados em municípios com somente um cartório.

Box 2 - Considerações sobre oferta e demanda dos serviços notariais e de registro

Subliminarmente ao funcionamento do sistema notarial e de registro opera o mecanismo de oferta e demanda comum a qualquer mercado de bens ou serviços.

Assim, no mercado de serviços notariais e de registro, de um lado têm-se a demanda, que tende a crescer à medida que os preços diminuem. O contrário tende a ocorrer à medida que aumentam os preços. Por exemplo, se o registro de imóvel é barato, é previsível que mais pessoas registrem suas propriedades do que quando os registros são caros. No caso de registros caros, é possível que uma parte representativa das propriedades seja informal devido à baixa demanda, assim como ocorre em diversos países (ver *Corporação Financeira Internacional, 2008*).

Já a oferta dos serviços guarda relação positiva com os preços. Por exemplo, para preços moderados pode ser esperada uma capacidade de oferta maior do que com preços baixos. A primeira justificativa para isso é que os serviços notariais e de registro têm custos que devem ser cobertos pelas receitas das serventias. Além desses custos, num cenário de aumento sistemático da demanda, a oferta só poderá aumentar consistentemente se existir capacidade de investimento. Essa capacidade depende do nível de preços que é praticado – se muito baixo, a expansão da oferta pode ser inexequível ou não ser atrativa.

Portanto, em que pese os baixos preços incentivarem a expansão da demanda dos serviços notariais e de registro, o sistema somente os ofertará se o nível de preços for suficiente para cobrir custos, gerar algum excedente para investimentos e remunerar adequadamente os titulares dos cartórios pelas suas atividades e pelo risco incorrido (ver *Seção 3.2.2*). A gratuidade favorece aumento da demanda, mas não proporciona incentivos à expansão da oferta nem à melhoria da qualidade dos serviços.

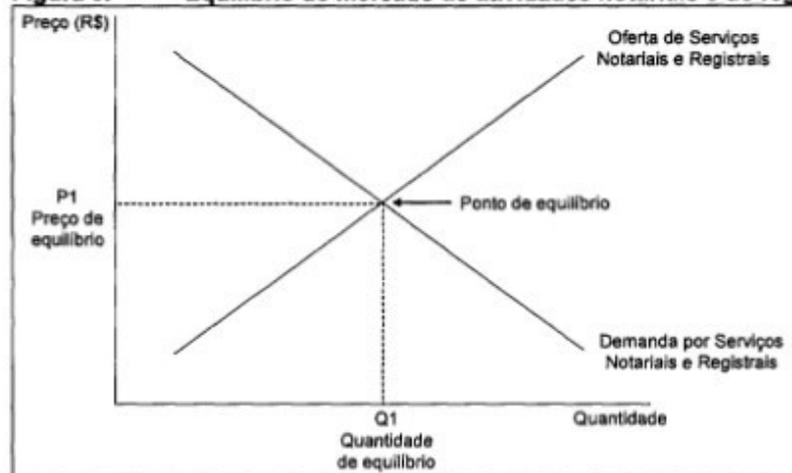
Há então, um nível de preços ideal para os serviços notariais e de registro condizente tanto com as condições de demanda do público, quanto com as condições de oferta do setor em questão. Isto pode ser representado esquematicamente (ver *Figura 3*). No Brasil esse nível de preços ideal depende da região geográfica considerada, pois há elevadas assimetrias de renda entre estados e entre regiões.

Esse quadro é seriamente agravado pela MP 459 (ver *Seção 5.2*), que introduz regras de gratuidade muito agressivas, mas por outro lado estabelece metas para implementação do registro eletrônico que são totalmente incongruentes.

Note que, de acordo com essa lógica, mediante preço inferior a $P1$ (situação desejável do ponto de vista da expansão da demanda), a oferta de serviços pelo sistema seria inferior à quantidade de equilíbrio ($Q1$). Já se os preços fossem maiores que $P1$, a demanda seria inferior à quantidade de equilíbrio, ainda que houvesse espaço para elevação na quantidade ofertada. Portanto, o preço e quantidade de equilíbrio são $P1$ e $Q1$, que indicam a melhor situação possível de ser obtida.

Ainda que o $P1$ e $Q1$ sejam valores nocionais, é fato que, como exposto, existe um nível mínimo para $P1$, determinado pelos fatores citados: custo de operação dos cartórios, provisão de excedente para investimentos e remuneração suficiente para os titulares, que compreenda o risco relativo às atividades e proporcione suficiente atratividade.

Figura 3. Equilíbrio de mercado de atividades notariais e de registro



Elaboração: Tendências.

4.2.2. Aumento da relevância dos custos indiretos e impacto negativo na eficácia

As medidas de gratuidade reduzem uma parte do custo do registro para o usuário, mas afetam negativamente outros componentes desses custos. Além disso, prejudicam a eficácia dos registros. Para análise desse ponto é importante a sistematização conceitual dos custos do registro e determinantes de sua eficácia, conforme se segue.

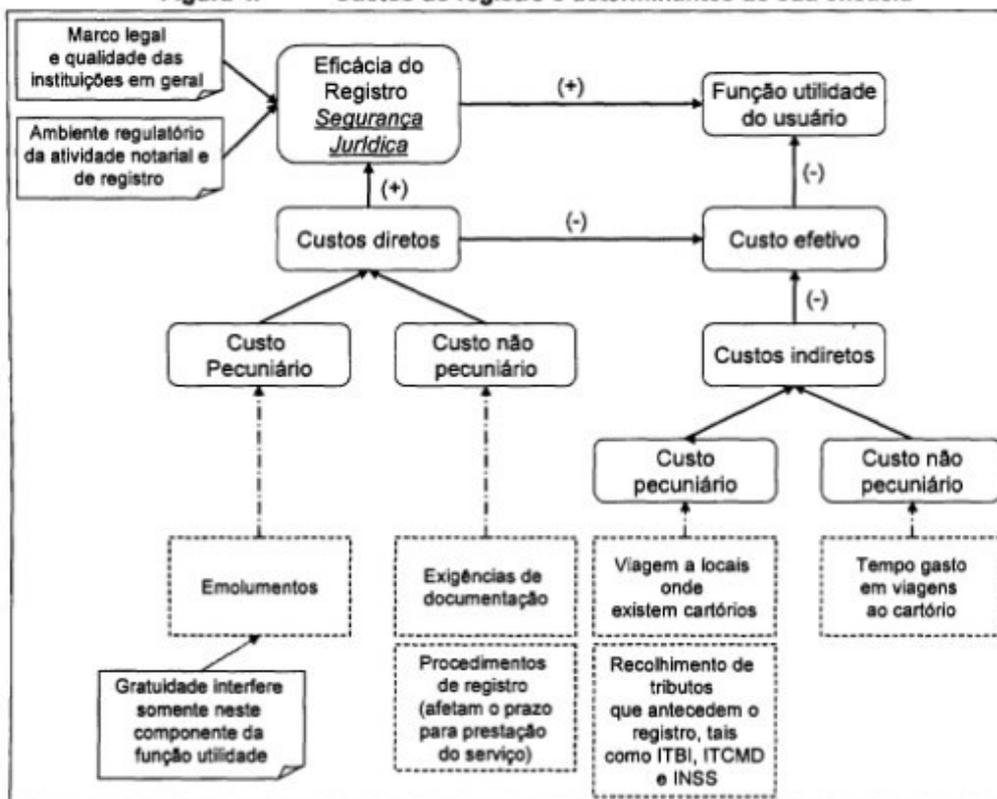
O custo efetivo de um registro percebido pelos usuários das atividades notariais e de registro tem dois elementos básicos: custos diretos e custos indiretos, cada um composto de custos pecuniários e de custos não pecuniários.

Os custos diretos pecuniários são dispêndios no próprio registro, isto é, os emolumentos. Os custos diretos não pecuniários são itens referentes ao registro, mas que não implicam desembolsos, por exemplo, exigências de documentação e os procedimentos internos do cartório, que afetam o prazo de prestação dos serviços.

Por sua vez, custos indiretos pecuniários são custos que não decorrem do ato do registro em si, mas de elementos que afetam o acesso dos agentes a estes serviços. Por exemplo, o custo de deslocamentos que forem necessários até o cartório e exigências tributárias exógenas e que os antecedem (como recolhimento de ITBI, ITCMD e INSS). Os custos indiretos não pecuniários do registro são fatores que afetam o acesso a esses serviços, mas não implicam desembolsos, por exemplo, o tempo que é gasto em deslocamentos até o cartório.

Esses componentes são apresentados de modo esquemático na Figura 4.

Figura 4. Custos do registro e determinantes de sua eficácia



Elaboração: Tendências.

A gratuidade interfere somente no componente pecuniário custo direto, e sua proposição não considera os potenciais efeitos sobre:

- Custos indiretos do registro: conforme tratado na Seção 4.2.1, a gratuidade pode afetar a estrutura do setor notarial e de registro. Se houver redução da quantidade de cartórios, os custos indiretos do registro percebidos pelos usuários podem ser elevados de forma significativa;
- Eficácia do registro: a gratuidade representa redução na remuneração dos serviços prestados. Portanto prejudica um dos elementos determinantes da eficácia dos registros, reduzindo a segurança jurídica. Este efeito é representado pelo sinal positivo na figura: maior custo direto favorece a eficácia do registro.

Assim, ao mesmo tempo em que contribui para reduzir o custo efetivo do registro percebido pelo usuário dos registros (o que é representado pelo sinal negativo na figura), a gratuidade tem potencial de elevar os custos indiretos – anulando parte ou todo o efeito representado pela redução do custo direto pecuniário.

Adicionalmente, o nível de bem-estar do usuário é influenciado por esses componentes determinantes do custo efetivo do registro (representado pelo sinal negativo na figura), mas também sofre interferência da eficácia do registro (neste caso a relação é representada pelo sinal positivo na figura: maior eficácia aumenta o nível de utilidade).

O efeito líquido dos fatores citados é difícil de ser mensurado. Entretanto, a sistematização dos efeitos potenciais da gratuidade do ponto de vista do usuário indica que seu nível de bem-estar é sensível a diversos elementos além do óbvio valor dos emolumentos. Fica claro também que o efeito líquido de uma gratuidade pode ser negativo para o usuário, ao invés de proporcionar maior bem-estar como poderia se depreender de uma análise superficial.

4.2.3. Perturbação do marco regulatório

A recorrente proposição de leis acerca das regras de cobrança das atividades notariais e de registro não está coordenada com o marco regulatório do setor. Mais do que isto, os principais elementos (e fundamentos lógicos) dessa regulação são desprezados. O resultado é que se introduz um componente de incerteza jurídica na atividade notarial e de registro.

Note que, em que pese a regulamentação de emolumentos dar-se em nível estadual (leis estaduais), as medidas de gratuidade e isenções parciais sobrepõem-se a esses critérios, ao estabelecer “custo zero” ou “quase zero” para determinados serviços e/ou indivíduos. Trata-se, portanto, da invalidação de um elemento básico da determinação da receita da atividade e presente no cálculo econômico do sistema notarial e de registro.

A inconsistência das leis se dá tanto no caso das sugeridas por parlamentares, quanto no caso daquelas relacionadas a políticas públicas de cunho mais abrangente (é o caso da MP 459, do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV). Com relação ao segundo caso, é preocupante como, mesmo no âmbito de um projeto importante (visa melhorar o acesso à habitação e também favorecer o aumento da atividade econômica num contexto de crise) o tratamento das questões referentes às atividades notariais e de registro é superficial e insuficiente para a solução dos problemas supostamente em foco.

Do ponto de vista exclusivo da sinalização quanto ao ambiente regulatório, as leis e propostas sobre gratuidade possuem os seguintes efeitos:

- Interferem no cenário de remuneração da função ao afetarem as taxas recebíveis pelos serviços. Naturalmente isto deve se refletir em menor atratividade dos concursos e maior vacância de serventias em função dessa percepção de insuficiente rentabilidade;
- Prejudicam a atratividade da atividade em razão da percepção de que há possibilidade de implementação de novas medidas que podem rebaixar a remuneração da função. Esta percepção se fundamenta nos precedentes de discricionariedade representados pelas leis e propostas até um dado momento;
- Afetam o padrão e volume de investimentos tecnológicos e em aperfeiçoamento do pessoal ocupado na atividade.

A existência de Medidas Provisórias tratando das atividades notariais e de registro agrava ainda mais o quadro de incerteza jurídica que se desenha pela profusão de leis e propostas. Isto se dá porque as Medidas Provisórias têm caráter arbitrário, não dão margem a debates na sociedade civil que possam influenciar seu teor, têm efeitos

imediatos e dificilmente são revogadas ou substancialmente modificadas no Congresso Nacional.

4.2.4. Transferência de custos de atividades que geram benefícios privados

Os maiores interessados nas atividades notariais e de registro são os titulares dos direitos inscritos. Por exemplo: no caso da aquisição de um imóvel, o maior interessado é o adquirente; no caso reconhecimento de firma, são o solicitante do reconhecimento de firma, o destinatário do documento e o poder público; no caso do protesto de títulos, é o apresentante do título (credor); no caso da notificação extrajudicial, é o solicitante da notificação; no caso do registro civil de pessoas naturais, a própria pessoa natural e o Estado. É fato, portanto, que os benefícios desses serviços são, em boa medida, privados.

Ocorre que as medidas de gratuidade das atividades transferem os custos a outras partes. Essa transferência dos custos possui três casos básicos. Caso inexistam medidas de compensação formais da gratuidade, o custo incide sobre o próprio cartório que lavrou a escritura ou realizou o registro (o que implica na crítica referida na Seção 4.2.1). Há também a possibilidade de implementação de subsídios cruzados dentro do sistema notarial e de registro (ver Seção 4.3.1). Os custos também podem ser transferidos ao Estado (e, em última análise, toda a sociedade), situação analisada na Seção 4.3.2.

Dois problemas decorrem desse modelo de custeio do sistema. Em primeiro, não é correto do ponto de vista da justiça transmitir custos de benefícios privados a partes que não recebem os seus benefícios. Além disso, tal medida não é eficiente do ponto de vista dos incentivos econômicos.

4.2.5. Critérios de gratuidade de acordo com a renda não têm base no mérito e não consideram especificidades socioeconômicas regionais

As medidas de gratuidade institucionalizam diversas arbitrariedades do ponto de vista dos critérios. Uma das mais graves decorre dos critérios de gratuidade de acordo com a renda, já que o estabelecimento de quais categorias de agentes são contempladas não é apoiado em evidências sobre mérito. Assim, a probabilidade de conceder benefícios a pessoas que não possuem necessidade é elevada.

Esse problema se agrava quando são consideradas as especificidades socioeconômicas regionais. No Brasil, critérios de pobreza ou de baixa renda em uma região não se aplicam às outras. Por exemplo, o mesmo valor de renda correspondente à população pobre de São Paulo pode compreender a população de renda média ou mesmo alta de outras unidades da federação.

A questão das diferenças de renda regionais deve ser tratada, necessariamente, por meio da fixação de emolumentos em cada unidade da federação. Essa forma é prevista na própria legislação da atividade notarial e de registro (artigo 236 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.169 de 2000). Portanto, as leis e propostas de leis que versam sobre gratuidades contrariam, além da lógica econômica, também a própria legislação da atividade.

Box 3 – Considerações gerais sobre critérios de renda e pobreza

Existem definições distintas para o conceito de pobreza. Estas diferenças podem ocorrer entre os países, regiões e até entre estados de uma federação. No caso do Brasil, devido a sua grande extensão territorial, diversidade cultural, social e econômica, a precisa concepção sobre o conceito de pobreza é tarefa difícil. Existem inúmeros trabalhos com o propósito de tentar definir corretamente o que é pobreza, contudo, nem sempre há consenso.

Por exemplo, a pobreza pode ser interpretada pelo fator renda (como privação da renda), ou pelo fator capacidade, isto é, falta de capacidades básicas (capacidade de se alimentar, de se vestir, de morar, de se auto-sustentar, etc.). Neste último caso, porém, a definição do que são capacidades básicas é amplamente questionável e, portanto, torna-se impossível definir um indivíduo como pobre apenas pela falta delas.

Do ponto de vista econômico, a pobreza é um forte entrave ao desenvolvimento, porque os investimentos tendem a privilegiar localidades onde há mercado consumidor e também, onde existe mão-de-obra capacitada para atender as necessidades das empresas. No âmbito das políticas que tem como critério a pobreza, um problema crítico é a definição da camada social a ser beneficiada, que deve ter como um dos elementos considerados a assimetria de custo de vida entre regiões, e entre metrópoles e cidades de menor porte.

Esta questão é de suma importância, porque uma definição errônea das camadas sociais contempladas pelo programa pode resultar em desequilíbrios na distribuição de benefícios, com desperdício de recursos escassos e não atendimento de pessoas que necessitam auxílio.

4.2.6. Critérios de gratuidade não baseados em renda são criticáveis ao beneficiar público que *a priori* não necessita benefícios

Boa parte das medidas de gratuidade se baseia em critérios no mínimo excêntricos (ver Seções 5.1 a 5.4 para a descrição de todas as medidas em tramitação no Senado e Congresso). Isto oculta, porém, o estabelecimento de grupos de beneficiários que *a priori* não são desfavorecidos do ponto de vista econômico, nem tampouco podem ser apontados como merecedores de políticas de favorecimento unilaterais.

Nessa condição, podem-se apontar as seguintes categorias de beneficiários:

- Associações de moradores (PLS 100/2006);
- Vítimas de furtos e roubos de documentos (PEC 22/2008, PL 1.538/2003, PL 713/2007, PL 875/2007);
- Cedente de procuração trabalhista (PL 3.284/1999);
- Cedente de procuração para recebimento de benefícios sociais (PL 5.494/2001);
- Retificação de registro civil por afro-descendentes (PL 6.912/2002);
- Beneficiários de parcelamento do solo urbano na forma de condomínios (PL 2.454/2003);

- Aposentados e pensionistas (PL 7.704/2006 e 77/2007);
- Pessoas com idade entre 15 e 29 anos (PL 27/2007);
- Pessoas desempregadas (PL 481/1999 e PL 1.718/2007);
- Caixas escolares, grêmios estudantis e associações de pais, mestres e alunos (PL 4.330/2008).

4.2.7. Criação de oportunidade para barganhas ineficientes

A instituição de gratuidades na prestação de certas atividades notariais e de registro supõe dois elementos regulatórios básicos. Um são as regras que estabelecem os próprios direitos de gratuidade (por exemplo, a isenção total ou parcial no pagamento do registro de imóvel para determinadas faixas de renda ou classes sociais, por exemplo, pobres). Outro é a criação de parâmetros de enquadramento (por exemplo, regras que definam o que é ser pobre).

Um problema com isso é a excessiva quantidade de leis que interferem nas relações econômicas, aumentando sua complexidade. A imposição dessas regras traz quase automaticamente um problema de interpretação, que freqüentemente é subjetiva, de modo que se criam oportunidades de barganhas (disputas) entre os agentes envolvidos. Um exemplo é um processo judicial em que uma pessoa reclama ter direito a certo tipo de gratuidade de registro, e no qual o cartório tentará provar que a gratuidade não se aplica.

Esses processos de barganha são custosos porque demandam uso de recursos humanos e materiais pelas partes. São ineficientes porque é um dispêndio de recursos, o qual não visa gerar nova renda ou riqueza, mas somente estipular qual será a forma de repartição de um dado recurso. Por exemplo, se um registro custa R\$ 100,00 e há uma disputa em torno de sua gratuidade, a barganha envolve quem arca com o custo de R\$ 100,00, se o cartório ou a pessoa que pleiteia a gratuidade. Se as despesas da barganha forem de R\$ 20,00 para cada parte, o total de dispêndio será R\$ 40,00 para estabelecer quem fica com R\$ 100,00. A ineficiência dessa barganha será, portanto, de R\$ 40,00, sem qualquer geração de renda ou riqueza.

Freqüentemente os custos dessas barganhas também afetam o setor público (por exemplo, o aumento na quantidade de processos judiciais implica mais dispêndios de recursos públicos e maior morosidade nos demais trabalhos dos respectivos órgãos envolvidos).

4.2.8. Aumento da burocracia

As regras de gratuidade tornam necessários mecanismos de controle por parte dos cartórios, para verificar o enquadramento dos solicitantes dos direitos. Por exemplo, criam-se exigências de documentos para comprovação da renda (se a gratuidade for prevista para pessoas pobres) e rotinas a serem seguidas nos processos internos.

Essa burocratização envolve custos, por exemplo, o tempo de trabalho inerente à verificação da documentação no cartório. Em última análise, a burocratização prejudica não só a estrutura de custos dos cartórios (redução das receitas), mas, também, a eficiência na prestação das atividades notariais e de registro, podendo haver aumento no tempo para atendimento dos usuários e redução da qualidade.

4.2.9. Identificação dos beneficiados é deficiente

Outro núcleo de críticas às medidas de gratuidade das atividades notariais e de registro se refere à dificuldade de identificação a respeito do direito ou não aos benefícios.

No caso de gratuidades tendo como mérito a pobreza, a declaração de renda por parte do próprio usuário propicia elevado incentivo à fraude. Já a comprovação de renda por documento (por exemplo, holerite) é um critério injusto numa economia com significativa informalidade como a brasileira.

Assim, o critério de benefício em função da renda tem verificação imperfeita e dá margem a injustiças: no caso de gratuidade em função da renda, pessoas com renda além do limite podem ser contempladas, por fraude ou por exercerem atividades predominantemente informais.

4.2.10. Gratuidade de atividades menos essenciais do que vários bens e serviços não gratuitos

A gratuidade das atividades notariais e de registro é arbitrária também no sentido em que outros bens e serviços tão ou mais essenciais não são gratuitos.

Tratando exclusivamente de moradia, o acesso a ela não é um direito universal no Brasil (os programas públicos de acesso à casa própria são exceções que confirmam a regra). Todos os bens e serviços necessários para construção e manutenção de moradias e para o ato de morar são pagos: materiais de construção em geral, mão-de-obra, serviços de utilidade pública como energia elétrica, água e esgoto, etc. Desta forma, a gratuidade dos registros representa tratamento desigual de diferentes atividades por parte do Estado.

Essa lista poderia ser estendida a diversos outros bens e serviços. Alimentação e transporte constituem bons exemplos.

4.2.11. Desconsideração de outros óbices no acesso aos registros

Outro problema com as medidas de gratuidade de atividades notariais e de registro e que revelam sua arbitrariedade e inconsistência é que sua proposição desconsidera fatores externos a esse sistema, mas que restringem o acesso aos seus serviços.

Por exemplo, no caso do registro da propriedade imobiliária, segundo Salaroli (2007, p. 6), provavelmente a maior fonte de informalidade de imóveis urbanos é a violação da legislação ambiental e urbanística. Entretanto, a gratuidade dos registros não diz respeito a esse tipo de problema.

Uma restrição importante é representada pelo ITCMD e pelo ITBI (ver Seção 3.3), cuja cobrança necessariamente deve ser feita antes da lavratura da escritura e registro na matrícula do imóvel, e por isso impõe elevado custo à formalização da propriedade. Como resultado, há um forte incentivo à sua informalidade.

Exceções que confirmam a regra são os municípios paulistas de São Bernardo do Campo e Mauá, que implementaram descontos na alíquota de ITBI e com isso obtiveram significativo aumento na formalização dos direitos de propriedade.

O mesmo ocorre com o necessário recolhimento da contribuição previdenciária (INSS) para os casos de averbação de demolição, construção e ampliação de construção no registro de imóveis. Tal exigência incentiva irregularidades em parte expressiva das construções realizadas no País.

Assim, em que pese a existência de significativa informalidade da propriedade no Brasil, a gratuidade das atividades notariais e de registro não é a única forma de estímulo à formalização (provavelmente não a melhor). Isto é, há necessidade de políticas públicas coordenadas (com participação dos representantes do sistema registral) de forma a resolver outros entraves da questão, como a ilegalidade de locais de construção de moradias e a informalidade de posses.

Em suma, a resolução do problema da informalidade da propriedade demanda políticas públicas efetivas. A gratuidade do registro tem efeitos perniciosos do ponto de vista da segurança jurídica, capacidade de atendimento do sistema notarial e de registro e seu aperfeiçoamento, não contribuindo para o aumento da formalização da propriedade.

4.3. Outras questões associadas à medidas de gratuidade

4.3.1. Peculiaridades dos subsídios cruzados

A utilização de subsídios cruzados nas atividades notariais e de registro é uma forma de atenuar os efeitos negativos da gratuidade, pois contribui para recuperar a viabilidade econômica das serventias prejudicadas pelas isenções e evitar a deterioração da qualidade do sistema. Ainda assim, os subsídios cruzados podem implicar ineficiências, tais como:

- Encarecimento das demais atividades realizadas pelo sistema, pois se baseia em transferência de renda dos outros usuários para os beneficiados pela gratuidade;
- Aumento dos preços das demais atividades desincentiva sua demanda, o que tende a reduzir o nível de atividade do sistema (vide os casos de subregistro civil de nascimento, que não foi reduzido em certas localidades, apesar da gratuidade constitucional)²⁴, fomentando a informalidade dos negócios e dificultando o acesso à cidadania;

²⁴ Fonte: IBGE (2005).

- Com a redução na prestação das atividades remuneradas, aumenta a representatividade dos custos fixos na estrutura de custos do sistema notarial e registral.

4.3.2. Peculiaridades dos subsídios públicos

O financiamento de isenções totais e parciais no pagamento de atividades notariais e de registro por meio de subsídios públicos pode contribuir para que os problemas decorrentes da gratuidade sejam minimizados. Os subsídios públicos podem contribuir para a preservação da viabilidade econômica das serventias, impedindo a deterioração da qualidade dos registros.

Entretanto, ainda que seja uma estratégia desejável para a manutenção da qualidade na prestação das funções notariais e de registro, o subsídio público implicaria custos para o Estado. Além disso, pode comprometer a autonomia do sistema notarial e registral, problema abordado na Seção 3.2.1.

4.3.3. Criação de ineficiências devido à necessidade de controles

A gratuidade das atividades notariais e de registro eleva o custo médio das operações, se for compensada por repasses provenientes de outros membros do sistema (subsídios cruzados) ou por subsídios públicos.

Isto ocorre porque a implementação e operação dos repasses demandam dispêndio de recursos na administração do processo de cálculo e contabilização dos percentuais de emolumentos destinados aos fundos para financiamento da gratuidade, controles para rateio e distribuição dos recursos arrecadados, auditorias a respeito da realização de registros gratuitos, etc. Há, portanto, um custo de transação interno ao sistema, que significa aumento do custo médio das operações, e, portanto, menor eficiência na prestação de suas funções e menor nível de bem-estar na sociedade.

5. Análise de projetos em tramitação que cuidam de isenção ou gratuidade de emolumentos

Como referido, as medidas mais relevantes acerca de gratuidades e isenções na prestação de atividades notariais e de registro no Brasil são comentadas e criticadas nas Seções 4.1 e 4.2 respectivamente. Ocorre que somente essas medidas não ilustram a contento um elemento perturbador existente nessa atividade, que é o surgimento de uma profusão de leis e propostas acerca das gratuidades.

Ressalte-se que tal relação de propostas se faz *ex-post*, quando algumas delas tratando de temas afins já foram apensadas em uma só proposta. A questão, no entanto, reside exatamente na elevada quantidade de propostas surgidas ao longo dos anos, ainda que algumas sejam redundantes. Outro elemento crítico é a variedade de públicos e situações que se pretende contemplar com gratuidades nas referidas propostas, algumas delas bastante excêntricas.

De todo modo, o que se deseja ressaltar é que essa profusão de propostas legislativas se conforma num processo de ameaça e deterioração da segurança jurídica para os agentes que exercem atividades no setor notarial e de registro e reflexamente para a sociedade em geral.

Os quadros das Seções 5.3 e 5.4 relacionam aproximadamente quarenta propostas sobre gratuidades ou outros tipos de isenções no pagamento de emolumentos de atividades notariais e de registro. Estes quadros também contêm autor e presente status das respectivas propostas. Por fim, a coluna à direita cita alguns problemas das medidas sugeridas (as críticas da Seção 4.2 também podem ser aplicadas à maior parte das propostas legislativas listadas a seguir). Antes disto, as Seções 5.1 e 5.2 destacam duas propostas legislativas: a PEC 55/2005 e a MP 459/2009 respectivamente.

5.1. PEC 55/2005

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55 de 2005 foi proposta pelo Senador José Maranhão (PMDB-PB). Seu objetivo é tornar gratuito o registro da escritura pública do imóvel destinado à residência de família comprovadamente pobre. Na justificativa da PEC, o Senador argumenta que, dentre as causas do *déficit* habitacional do País – mas que não é costumeiramente contabilizada – está o alto custo do registro imobiliário.

A PEC tramita na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado desde 10 de outubro de 2005 e, recentemente, o Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) foi designado relator da proposta.

Essa proposta de legislação apresenta diversas deficiências do ponto de vista da consistência econômica, e as principais são:

- a) Forma-se expressivo contingente de pessoas beneficiadas (ver Seção 4.2.1), afetando a remuneração da atividade notarial e de registro, de modo que

compromete a viabilidade econômica e implica fechamento de boa parte dos cartórios de notas e registro de imóvel do País;

- b) Aumento de custos indiretos de registro e comprometimento de sua eficácia, uma vez que a redução na quantidade de cartórios tornará necessários maiores deslocamentos do público até as serventias mais próximas, especialmente no interior e áreas mais pobres;
- c) Transferências dos custos dos registros gratuitos para outros agentes, por exemplo, os próprios cartórios e/ou o público não contemplado na referida medida;
- d) Desconsideração de critérios de mérito e das assimetrias socioeconômicas regionais;
- e) Criação de oportunidades de barganha ineficientes, uma vez que a definição de pobreza não é precisa;
- f) Imperfeições e custos associados à identificação de beneficiados;
- g) Ameaça grave ao quadro regulatório.

5.2. Medida Provisória 459/2009 e emendas

Esta MP trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do governo federal, e está em tramitação no Congresso Nacional. A respeito da gratuidade, previu, inicialmente, critérios de isenção total e parcial dos custos com registro de imóvel para participantes do programa PMCV, de acordo com faixas de renda.

Os critérios sugeridos para isenções foram:

- a) Registro gratuito para famílias com renda até três salários mínimos
- b) Isenção de 90% para a faixa acima de três e até seis salários
- c) Isenção de 80% para a faixa entre seis e dez salários.

Durante a tramitação dessa MP, foi incorporada uma emenda modificando critérios de gratuidade e que amplifica exponencialmente o público contemplado. Ao invés de beneficiar os participantes do PMCMV, essa MP passou a compreender toda a população brasileira pertencente às faixas de renda citadas, independentemente de sua participação no PMCMV. Dessa forma, o potencial de público é da ordem de 92,4% da população brasileira - 62,3% das famílias com direito ao registro gratuito, e outros 30,2% com direito a isenções entre 80% e 90% dos custos de registro. Apenas 6,6% das famílias pagariam o custo integral do registro da propriedade. O percentual de público contemplado é ainda maior em boa parte dos Estados (ver Seção 4.2.1 para os dados por Estado).

A mesma MP ainda prevê redução de custos para o registro dos projetos de empreendimentos, conforme o valor das unidades:

Valor da habitação	% de desconto
até R\$ 60.000,00	90
R\$ 60.000,01 a R\$ 80.000,00	80
R\$ 80.000,01 a R\$ 130.000,00	75

Fonte: MP 459. Elaboração: *Tendências*.

Assim, as mesmas críticas dirigidas à PEC 55/2005 também são válidas para a MP 459/2009. Por exemplo, repete-se o problema das assimetrias regionais: um imóvel de R\$ 80.000,00 em regiões com custo de vida mais alto, como o Estado de São Paulo ou, de forma ainda mais grave, a Região Metropolitana de São Paulo, é muito diferente de outro no mesmo valor construído em Estados onde o custo de vida é baixo. Nestes últimos, R\$ 80.000,00 podem adquirir imóveis do nível habitado pela classe média.

A MP 459/2009 ainda apresenta os seguintes agravantes:

- a) Público de isenções de emolumentos para registro de propriedade é ainda maior que o da PEC 55/2005, pois a MP prevê tanto isenções totais com amplo público (até três salários mínimos), como também isenções parciais que aumentam muito o público contemplado (que são por sua vez são muito significativas – 90% e 80%), restando somente 6,6% das famílias fora da faixa de renda;
- b) Outra forma de isenção parcial, dirigida aos empreendimentos. Em função da existência de vários elos na cadeia da construção civil, essas isenções podem nem repercutir na forma de barateamento do preço final dos imóveis.

Conforme a mesma MP, também está prevista a implementação compulsória do registro eletrônico (serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico) nos serviços de Registro de Imóveis. Por exemplo, os atos registrares praticados a partir da vigência da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, terão prazo de cinco anos para inserção no sistema de registro eletrônico.

Este item da MP torna ainda mais sérias as repercussões negativas no sistema notarial e de registro, uma vez que se criam, ao mesmo tempo, restrições à remuneração de suas atividades e metas de investimento ambiciosas. Em suma, as medidas previstas na MP 459/2009 são inconsistentes, contraditórias entre si (diminuem receitas e aumentam custos e obrigações) e descabidas.

Por fim, vale lembrar que os resultados esperados com o PMCMV por meio da MP 459/2009, na forma de aumento da atividade do setor de construção civil, devem impulsionar o desempenho de vários elos dessa cadeia, como os setores de materiais de construção, construtoras, incorporadoras, bancos, seguradoras, etc. A nenhum desses setores a MP atribuiu ônus de qualquer tipo, mas ao sistema notarial e de registro atribuiu um custo elevadíssimo e incompatível com sua capacidade. Ao mesmo tempo lhe impôs agressivas metas de investimento sem dotação dos devidos meios econômicos.

5.3. Propostas em tramitação no Senado Federal

Medida	Autor / Status	Comentários sobre principais problemas
PEC 34/2005 Institui registros de nascimento, casamento e óbito gratuitos. O Estado é responsabilizado pelo custeio das gratuidades.	Sen. Pedro Simon. Em apreciação pelo Plenário.	Gratuidade para registro civil já existe (ver Seção 4.1), mas a forma sugerida de custeio compromete a independência do sistema notarial e de registro.
PLC 123/2005 Institui gratuidade dos registros relativos a reconhecimento extrajudicial de paternidade mediante atuação de defensor público.	Dep. Mendes Ribeiro Filho. (na origem, PL 3.840/2004) Em apreciação pelo Plenário.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados.
PLS 351/2005 Modifica o Programa Especial de Habitação Popular- PEHP. Institui descontos em emolumentos de registro de imóvel e prazo de 10 anos para mudança de titularidade.	Sen. Pedro Simon. Apreciação pelas Comissões Enviado à Câmara, passando a ser o PL 1.465/2007.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PLS 100/2006 Institui gratuidade de registro civil para associações de moradores.	Sen. Serys Silhessarenko. Em apreciação pelas Comissões.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados.
PEC 22/2008 Institui gratuidade na emissão de segunda via de documentos pessoais roubados ou furtados.	Sen. Paulo Paim. Em apreciação pelo Plenário.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados. É altamente suscetível a fraude (incentiva qualquer demandante de segunda via de documento a se colocar como vítima de roubo ou furto).
PLC 110/2008 Assistido pela Defensoria Pública tem direito a gratuidade em atividades notariais e de registro diversas.	Dep. Rogério Lisboa (na origem, PL 2.181/2007). Em apreciação pelo Plenário e aguarda votação. Obteve parecer para aprovação na Comissão de Constituição e Justiça (Sen. Demóstenes Torres).	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados.

5.4. Propostas em tramitação na Câmara dos Deputados

Medida	Autor / Status	Comentários sobre principais problemas
<p>PL 3.284/1999</p> <p>Institui gratuidade de reconhecimento de firma em procuração trabalhista.</p>	<p>Dep. Sérgio Arouca.</p> <p>Em apreciação pelo Plenário. Pronto para a Ordem do Dia. Aprovado na Comissão de Constituição e Justiça.</p>	<p>Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados.</p>
<p>PL 481/1999</p> <p>Institui isenção de emolumentos para pobres e desempregados, na obtenção de segunda via de documentos.</p>	<p>Dep. Enio Bacci.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões. Rejeitado na Comissão de Constituição e Justiça.</p>	<p>Não existe mérito no benefício.</p> <p>Difícil identificação do beneficiário.</p> <p>Discrimina beneficiados.</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.</p>
<p>PL 3.057/2000</p> <p>Institui gratuidade do registro imobiliário em loteamentos populares.</p>	<p>Dep. Bispo Wanderval.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões. Pronto para a Ordem do Dia. Aprovado com substitutivo na Comissão Especial.</p>	<p>Discrimina beneficiados.</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.</p>
<p>PL 3.350/2000</p> <p>Institui gratuidade no casamento civil para pobres.</p>	<p>Dep. Bispo Rodrigues.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 407/1999.</p>	<p>Discrimina beneficiados.</p> <p>Difícil identificação do beneficiário.</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.</p>
<p>PL 3.483/2000</p> <p>Institui isenção de pagamento da 2ª via de documentos as pessoas que ganhem salário mínimo.</p>	<p>Dep. Lincoln Portela</p> <p>Em apreciação pelo Plenário. Apensado ao PL 481/1999.</p>	<p>Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados. Difícil identificação do beneficiário.</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.</p>
<p>PL 3.718/2000</p> <p>Isenta idosos e pobres do pagamento de 2ª via de documentos furtados ou roubados.</p>	<p>Dep. Alceu Colares.</p> <p>Em apreciação pelo Plenário. Apensado ao PL 481/1999.</p>	<p>Não existe mérito no benefício.</p> <p>Discrimina beneficiados. Difícil identificação do beneficiário (pobre).</p> <p>É altamente suscetível a fraude (incentiva qualquer demandante de segunda via de documento a se colocar como vítima de roubo ou furto).</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.</p>

Medida	Autor / Status	Comentários sobre principais problemas
PL 5.494/2001 Institui gratuidade da procuração para receber benefícios sociais.	Dep. Léo Alcântara. Em apreciação pelas Comissões. Aprovado com emendas na comissão de Seguridade Social.	Discrimina beneficiados.
PL 6.912/2002 Institui gratuidade na retificação do registro civil, no contexto de políticas dirigidas aos afro-descendentes.	Sen. José Sarney (na origem, PLS 650/1999) Em apreciação pelo Plenário, discussão em turno único. Pronto para a Ordem do Dia. Aprovado na Comissão Especial.	Não existe mérito no benefício. Dificil identificação do beneficiário. Discrimina beneficiados.
PL 848/2003 Institui isenção de emolumentos de registro de imóveis para quem ganha até três salários mínimos.	Dep. Eduardo Cunha. Em apreciação pelas Comissões	Discrimina beneficiados. Dificil identificação do beneficiário. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 1.257/2003 Institui gratuidade de casamento civil para pessoas pobres.	Dep. Luiz Bittencourt. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 3.350/2000.	Discrimina beneficiados. Dificil comprovação do status do beneficiário. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 1.538/2003 Institui gratuidade na obtenção de 2ª via de documentos roubados ou furtados.	Dep. Reinaldo Betão. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 481/1999.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados. É altamente suscetível a fraude (incentiva qualquer demandante de segunda via de documento a se colocar como vítima de roubo ou furto).
PL 1.578/2003 Institui gratuidades no registro civil.	Dep. Coronel Alves. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 3.350/2000.	Trata dos mesmos itens da Lei nº 9.534 de 1997.
PL 2.454/2003 Institui gratuidade do registro imobiliário em parcelamento do solo urbano realizado na forma de condomínios.	Dep. Rogério Silva. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 3.057/2000.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 3.338/2004 Institui isenção de emolumentos no registro imobiliário aos proprietários de propriedades rurais cuja somatória da área não exceda a vinte módulos fiscais.	Dep. Benedito de Lira. Em apreciação pelas Comissões. Aprovado nas Comissões de Agricultura e de Finanças.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.

Medida	Autor / Status	Comentários sobre principais problemas
PL 7.529/2006 Institui gratuidade na regularização fundiária de interesse social.	Poder Executivo. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 7.412/2006.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 7.704/2006 Isenta de emolumentos aposentados e pensionistas.	Dep. Edinho Bez. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 407/1999.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 7.412/2006 Institui gratuidade na regularização fundiária de interesse social.	Dep. Inácio Arruda. Em apreciação pelas Comissões.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 7.529/2006 Institui gratuidade na regularização fundiária de interesse social.	Poder Executivo. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 7.412/2006.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 20/2007 Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Institui gratuidade do registro imobiliário em loteamentos populares.	Dep. Fernando Chucre Em apreciação pelo Plenário. Apensado ao PL 3.057/2000.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 27/2007 Estatuto da Juventude. Institui gratuidade em atividades notariais e de registro para pessoas entre 15 e 29 anos.	Dep. Reginaldo Lopes Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 4.529/2004.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 31/2007 Parcelamento do solo urbano e regularização fundiária sustentável de áreas urbanas. Institui gratuidade do registro imobiliário em loteamentos populares.	Dep. Zezéu Ribeiro. Em apreciação pelo Plenário. Apensado ao PL 20/2007.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 77/2007 Institui isenção de emolumentos para aposentados e pensionistas.	Dep. Edinho Bez. Em apreciação pelas Comissões. Rejeitado na Comissão de Constituição e Justiça. Arquivado	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 455/2007 Institui isenção de emolumentos no registro de usucapião de imóvel urbano.	Dep. Antônio Carlos Mendes Thame. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 20/2007.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados.

Medida	Autor / Status	Comentários sobre principais problemas
PL 713/2007 Institui gratuidade na emissão da 2ª via de documentos roubados.	Dep. Jorge Tadeu Mudalen. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 481/1999.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados. É altamente suscetível a fraude (incentiva qualquer demandante de segunda via de documento a se colocar como vítima de roubo ou furto).
PL 875/2007 Institui gratuidade para 2ª via de documentos roubados ou furtados.	Dep. Flávio Bezerra Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 481/1999.	Não existe mérito no benefício. Discrimina beneficiados. É altamente suscetível a fraude (incentiva qualquer demandante de segunda via de documento a se colocar como vítima de roubo ou furto).
PL 1.092/2007 Regularização fundiária de favelas, mocambos, malocas, palafitas e loteamentos irregulares. Institui gratuidade do registro imobiliário em loteamentos populares.	Dep. Rogério Lisboa. Em apreciação pelas Comissões. Apensado ao PL 20/2007.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.
PL 1.430/2007 Institui gratuidade de emolumentos para agricultor familiar analfabeto.	Dep. Beto Faro. Em apreciação pelas Comissões.	Não existe mérito no benefício. Dificil identificação do beneficiário. Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos (especialmente tendo em conta os cartórios das regiões rurais mais pobres).
PL 1.465/2007 Modifica o Programa Especial de Habitação Popular- PEHP. Institui Descontos em emolumentos de registro de imóvel e prazo de dez anos para mudança da titularidade.	Sen. Pedro Simon (na origem, PLS 351/2005). Em apreciação pelas Comissões Rejeitado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano.	Discrimina beneficiados. Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.

Medida	Autor / Status	Comentários sobre principais problemas
<p>PL 1.718/2007</p> <p>Dispõe sobre gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Institui gratuidade para certidão negativa emitida pelos cartórios de distribuição para pessoas desempregadas ou para fins de obtenção de emprego.</p>	<p>Dep. Geraldo Pudim.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões. Aprovado nas Comissões de Trabalho e Finanças.</p>	<p>Não existe mérito no benefício. Dificil identificação do beneficiário. Discrimina beneficiados.</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos (especialmente tendo em conta os cartórios das regiões rurais mais pobres).</p>
<p>PL 2.181/2007</p> <p>Assistido pela Defensoria Pública é contemplado com gratuidade em atividades notariais e de registro diversas.</p>	<p>Dep. Rogério Lisboa.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões. Enviado ao Senado, passando a ser o PLC 110/2008.</p>	<p>Não existe mérito no benefício.</p> <p>Discrimina beneficiados.</p>
<p>PL 2.903/2008</p> <p>Veda a cobrança, pelos cartórios, de taxa de registro de contratos de alienação fiduciária de veículos automotores.</p>	<p>Dep. José Carlos Araújo.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões.</p>	<p>Não existe mérito no benefício.</p> <p>Efeitos da gratuidade no sistema notarial e de registro são perniciosos.</p>
<p>PL 4.330/2008</p> <p>Institui redução de emolumentos para caixas escolares, grêmios estudantis e associações de pais, mestres e alunos.</p>	<p>Dep. Tadeu Filipelli.</p> <p>Em apreciação pelas Comissões.</p>	<p>Não existe mérito no benefício.</p> <p>Discrimina beneficiados.</p>

6. Conclusões

Nos últimos anos diversas leis brasileiras têm contemplado a instituição de regras de gratuidade das atividades notariais e de registro. O presente trabalho procurou apresentar uma análise econômica dessa questão, buscando analisar suas prováveis repercussões no próprio sistema notarial e de registro, e que trazem, por sua vez, consequências indesejáveis para a economia.

É preciso salientar que as gratuidades apontadas nessas leis têm implicações sobre a qualidade das atividades notariais e de registro, na eficiência de sua prestação e na própria estrutura do sistema responsável. Esses efeitos deletérios das medidas de gratuidade se devem basicamente à falta de consistência econômica das regras que têm sido propostas.

O trabalho apresenta várias críticas a essas leis e projetos de leis, na qual se destacam:

- Criação de incompatibilidade entre oferta e demanda potenciais das atividades, uma vez que o público que pode ser beneficiado é muito representativo, e, no entanto, as características estruturais do sistema notarial e de registro denotam que a manutenção de suas atividades pode ser sensível à reduções de receita;
- Incerteza jurídica significativa no sistema notarial e de registro, pois o marco regulatório da atividade é ameaçado pelo surgimento sistemático dessas propostas, e por vezes modificado pela implementação das mesmas;
- Imposição de fatores de ineficiência nas atividades, pela necessidade de criação de diversos componentes de custo não geradores de valor (mecanismos de controle suplementares, sistemas de contabilização e compensação de recursos, barganhas, custos indiretos do registro, etc.).

Em suma, as medidas referidas não apresentam contribuição para melhora do acesso da população às atividades notariais e de registro, bem como ainda provocam prejuízos generalizados na atividade econômica como um todo. Quaisquer proposições que venham a ser feitas devem necessariamente ter por base os elementos específicos desse setor (e da natureza dessas atividades), já contemplados num marco regulatório extenso e que necessita de estabilidade.



Referências

- AKERLOF, G. (1970) The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, nº 84 (August).
- ALSTON, L.; LIBECAP, G.; SCHNEIDER, R. (1996) The Determinants and Impact of Property Rights: Census Data and Survey Results for Land Titles on the Brazilian Frontier. *Journal of Law, Economics and Organization*
- ARRUÑADA, B. (1995) Análisis económico del notariado. Consejo General del Notariado, Madrid.
- ARRUÑADA, B. (1996). The Economics of Notaries. *European Journal of Law and Economics*, 3:5-37.
- ARRUÑADA, B. (2004) Title Insurance. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 80(681), 53-141.
- ARRUÑADA, B. (2007) Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 729-47. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=997225>.
- BENÍCIO, H. (2005) Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro. *Revista dos Tribunais*. São Paulo.
- BREY, E. (2003) O REGISTRO DA PROPRIEDADE E AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, PRINCÍPIOS GERAIS. XIV Congresso Internacional de Direito Registral - Moscou.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2007) Relatório Anual. Disponível em http://serpens2.cnj.gov.br/relatorio_anual/Relatorio_2007.pdf
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2005) Doing Business in 2005 - Removing Obstacles to Growth. Washington.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2006) Doing Business no Brasil. Washington.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2008) Doing Business Reform Case Studies – Celebrating Reform. Washington.
- CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (2009) Doing Business in 2009. Washington. Disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=28>
- DE PAOLI, C. (s/d) A desmistificação do registro de imóveis. Disponível em www.irib.org.br/conselho/adesmistificacaodori.pdf
- DE SOTO, H. (1987) Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro.
- DE SOTO, H. (2001) O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro.

- DE SOTO, H. (2002a) Law and property outside the West: a few new ideas about fighting poverty. Forum for Development Studies, Oslo.
- DE SOTO, H. (2002b) Rejoinder to Mathieu. Forum for Development Studies, Oslo.
- DE SOTO, H. (2003) Listening to the barking dogs: property law against poverty in the non-West. Focaal - European Journal of Anthropology, no. 41.
- DINIZ, M. (2007) Sistemas de Registro de Imóveis. Editora Saraiva, São Paulo
- FURUBOTN, E. e PEJOVICH, S. (1972) Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. Journal of Economic Literature. vol.10, i. 4.
- FURUBOTN, E. e PEJOVICH, S. (1974) The Economics of Property Rights. Cambridge.
- GONZÁLES, F. (2003) A função econômica do registro imobiliário. Palestra, III Fórum Internacional de Microcréditos, Brasília. Boletim do IRIB em revista, n. 312.
- GONZÁLES, F. (2004) A função econômica do registro imobiliário. Boletim Eletrônico do IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.
- GONZÁLES, F. (2006) Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de credito hipotecario. Revista de Direito Imobiliário, n. 61.
- GUERREIRO, J. (1998) O Registro Imobiliário, necessário instrumento do progresso Econômico-Social. XII Congres International de la Publicite Fonciere, Marrakech
- HARADA, K. (2006) ITBI, Aspecto temporal de seu fato gerador. Jusnavegandi. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9114>. Acesso em 02/04/2009.
- IBGE (2004) Estatísticas do Registro Civil 2004. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/registrocivil/2004/registrocivil_2004.pdf
- IBGE (2005) Mais de 500 mil brasileiros não foram registrados ao nascer em 2004. disponível em http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=512&id_pagina=1IRIB, Boletim do IRIB em revista. Diversas edições.
- IRIB, Boletim Eletrônico IRIB. Diversas edições.
- KREPS, D. (1990) A Course in Microeconomic Theory. Princeton University Press.
- LEÃO, L. (s/d) Registro de Imóveis X Custo Brasil. Artigos IRIB. Disponível em: http://www.irib.org.br/sala_imprensa/artigos.asp. Acesso em 12/04/2008.
- LIBECAP, G. (2004) The Effect of Transaction Costs in the Definition and Exchange of Property Rights: Two Cases from the American Experience, in The Elgar Companion To The Economics Of Property Rights, organizador: Enrico Colombatto.

- LIMA FILHO, J. (2006) As escrituras públicas de compra e venda nos sistemas notariais brasileiro e português. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.
- MELO, M. (2005) Curso de verão da Fiiap e Colégio de registradores da Espanha. Boletim do IRIB em revista, n. 321.
- MESQUITA JÚNIOR, G. (2003) Cartórios, o reino da burocracia. Senado Federal. Brasília. Disponível em www.senado.gov.br/web/senador/geraldomesquita/Textos/reino.pdf
- NAHUIS, R.; NOAILLY, J. (2005) Competition and quality in the notary profession. CPB Documents 94, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- NORTH, D. (1981) Structure and change in economic history. New York. Norton & Company.
- NORTH, D. (1990) Institutions, institutional change and economic performance. New York. Cambridge University Press.
- PALLI, J. (s/d) El "title insurance" en los Estados Unidos. Centro Internacional de Derecho Registral (Cinder). Disponível em: http://cinder.artissoftware.com/?page_id=162&language=es.
- PARIZATTO, J. (1995) Serviços notariais e de registro. Ed. Brasília: Brasília Jurídica
- PASTOR PIETRO, S. (1994). Intervención notarial y letigiosidad civil. Universidad Carlos III. Madrid.
- PEDRASSI, C. (s/d) Registro de imóveis - aspectos gerais. Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/Conea7/724.PDF>
- PEIRÓ, N. (2006) La evolución de los sistemas registrales en Europa. Revista de Direito Imobiliário, n. 61.
- REZENDE, A. (1998) Tabelionato de notas e o notário perfeito: direito de propriedade e atividade notarial.
- SANCHES, J. (2003) Princípios de Regulação e organização do Sistema Registral: Poder Público, organização, autofinanciamento, responsabilidade. XIV Congresso Internacional de Direito Registral - Moscou.
- SHY, O. (2001) The Economics of Network Industries. Cambridge University Press.
- SILVA, F. (2008) Prática de Registro de Imóveis. Conceito Editorial. São José.
- TIROLE, J. (1988) The Theory of Industrial Organization. The MIT Press. Cambridge.
- VALE, V. (2006) A responsabilidade trabalhista dos notários e registradores. Revista do Tribunal Regional do Trabalho, 3ª Região. v.44, n.74 p.87-112, Belo Horizonte.
- VAN DEN BERGH, R. (2005). Criteria for an Economic Analysis of the Latin Notary Profession. Erasmus Competition and Regulation institute – ECRi, Erasmus University of Rotterdam, mimeo. Holanda.

- VAN DEN BERGH, R. (2006). Theory and Evidence on the Regulation of the Latin Notary Profession. Erasmus Competition and Regulation institute – ECRi, Erasmus University of Rotterdam. ECRi-report 0604.
- VAN DEN BERGH, R. (2007). Towards better regulation of the legal professions. OECD. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/12/38/40080343.pdf>
- VAN DEN BERGH, R.; MONTANGIE, Y. (2006) Competition in professional services markets: are Latin notaries different? Journal of Competition Law and Economics.
- WILLIAMSOM, O. (1985) The economic institutions of capitalism. New York. Free Press.



Anexo 1 - Análise da estrutura do sistema notarial e de registro brasileiro

1. Atribuições

As atribuições mais comuns entre os cartórios brasileiros são a de Cartório de Notas e Registro Civil das Pessoas Naturais. Estas e as demais são exercidas pelas seguintes proporções do total de serventias:

Tabela 1. Freqüência das atribuições exercidas pelos cartórios brasileiros – 2007/2008

Atribuição	Total por tipo	% do total de cartórios
Cartório de Notas	6.828	53,9%
Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais	6.323	49,9%
Cartório de Registro de Imóveis	2.997	23,7%
Registro de Títulos e Documentos	2.947	23,3%
Registro Civil das Pessoas Jurídicas	2.947	23,3%
Cartório de Protesto de Títulos	2.908	23,0%
Registro de Interdições e Tutelas	1.355	10,7%
Registro de Distribuição	323	2,6%
Registro de Contratos Marítimos	286	2,3%
Total de cartórios	12.659	

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Note que a totalização é superior a 100%, pois é relativamente comum o mesmo cartório exercer mais de uma atribuição. De acordo com os dados, 43,4% deles possuem uma atribuição, 32,5% exercem duas, e os demais possuem mais de duas atribuições.

2. Perfil de distribuição regional

A distribuição dos cartórios apresenta-se mais concentrada nas regiões Sudeste e Nordeste, com 42% e 26% do total, respectivamente.

Tabela 2. PIB, População e Número de cartórios

Região	PIB (2007)	População (2007)	Número de cartórios – (2007/2008)
Sudeste	56,8%	42,6%	42,0%
Nordeste	13,1%	28,1%	26,1%
Sul	16,3%	14,8%	16,8%
Centro-Oeste	8,7%	6,9%	7,3%
Norte	5,1%	7,6%	7,1%

Fonte: CNJ, IBGE e IPEA. Elaboração: *Tendências*.

Em relação à distribuição por unidade da federação, o Estado com mais cartórios é Minas Gerais, representando 23,3% do total. Em segundo lugar encontra-se o Estado de São Paulo, com 12,1% do total, e em terceiro a Bahia, com 8,0% do total.

Tabela 3. Distribuição dos cartórios – Unidades da Federação – 2007/2008

	Cartórios	% do total	% acumulado
Minas Gerais	2.945	23,3%	23,3%
São Paulo	1.528	12,1%	35,3%
Bahia	1.011	8,0%	43,3%
Paraná	817	6,5%	49,8%
Rio Grande do Sul	746	5,9%	55,7%
Santa Catarina	565	4,5%	60,1%
Ceará	529	4,2%	64,3%
Rio de Janeiro	517	4,1%	68,4%
Goiás	487	3,8%	72,2%
Paraná	474	3,7%	76,0%
Espírito Santo	332	2,6%	78,6%
Pernambuco	327	2,6%	81,2%
Pará	302	2,4%	83,6%
Tocantins	297	2,3%	85,9%
Alagoas	239	1,9%	87,8%
Mato Grosso	234	1,8%	89,7%
Maranhão	219	1,7%	91,4%
Rio Grande do Norte	193	1,5%	92,9%
Piauí	189	1,5%	94,4%
Mato Grosso do Sul	166	1,3%	95,7%
Sergipe	126	1,0%	96,7%
Amazonas	95	0,8%	97,5%
Acre	92	0,7%	98,2%
Rondônia	84	0,7%	98,9%
Distrito Federal	37	0,3%	99,1%
Amapá	20	0,2%	99,3%
Roraima	8	0,1%	99,4%
Sem identificação	80	0,6%	100,0%
Brasil	12.659	100,0%	

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Com referência à difusão dos cartórios em municípios, os dados indicam que os 12.659 cartórios estão distribuídos em 5.572 municípios, perfazendo a média de 2,27 cartórios por município. Ocorre que a distribuição é desigual: existem cartórios em 4.795 municípios (86,1% do total), e 777 municípios não têm cartórios.

Tabela 4. Municípios com cartórios - grandes regiões geográficas – 2007/2008

	Total de municípios	Total de municípios com cartório	Participação dos municípios com cartório	Total de municípios sem cartório	Participação dos municípios sem cartório
Sudeste	1.669	1.629	97,6%	40	2,4%
Centro-Oeste	466	416	89,3%	50	10,7%
Norte	449	394	87,8%	55	12,2%
Sul	1.188	961	80,9%	227	19,1%
Nordeste	1.800	1.395	77,5%	405	22,5%
Brasil	5.572	4.795	86,1%	777	13,9%

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

Na região Sudeste se observa a maior rede de cartórios, bem como a maior proporção de cartórios por município (3,19) e o maior percentual de municípios (97,6%) que possuem

cartórios entre as grandes regiões brasileiras. As demais regiões têm estatísticas intermediárias.

3. Porte dos cartórios

Os cartórios brasileiros são pequenos se considerado o porte em termos de quantidade de pessoal ocupado por estabelecimento: em média 4,4 trabalhadores por cartório.

Há variações expressivas conforme a região. No Sudeste há em média 5,5 trabalhadores por cartório e no Nordeste apenas 2,4.

Tabela 5. Quantidade média de pessoal ocupado por cartório - grandes regiões geográficas - 2007

Sudeste	5,5
Centro-Oeste	5,4
Sul	5,2
Norte	2,8
Nordeste	2,4
Brasil	4,4

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

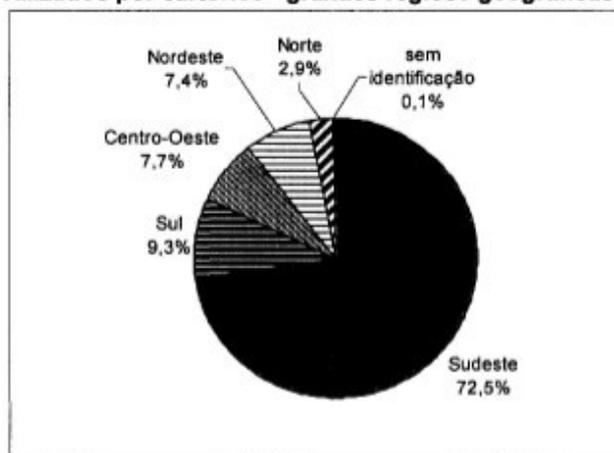
Os dados indicam que a quantidade de funcionários das serventias depende do nível de demanda, o que se expressa, nas estatísticas do CNJ, pela quantidade de atos realizados num dado período (ver Tabela 6). Essa relação é mostrada com o *ranking* das regiões de acordo com a quantidade média de atos jurídicos por cartório, idêntico ao da quantidade de pessoal ocupado por cartório: 1º – Sudeste; 2º – Centro-Oeste; 3º – Sul; 4º – Norte e 5º – Nordeste.

4. Nível de atividade: atos jurídicos realizados

A principal função exercida pelos cartórios é o registro de alguns negócios e atos jurídicos. Por este motivo, um bom indicador do nível de atividade do sistema notarial e de registro é a quantidade de atos praticados num dado período de tempo. Segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça, em 2007, os cartórios brasileiros realizaram 375,3 milhões de atos jurídicos de diversos tipos, de modo que a quantidade média de atos por cartório foi 29.644, ou 119 atos para cada dia útil do ano (250 em 2007). Deste modo, a quantidade média de atos por pessoal ocupado foi 6.702 e a quantidade média de atos por pessoal ocupado em cada dia útil foi de 27.

Uma análise do volume de atos jurídicos por grandes regiões mostra uma concentração expressiva – ressaltase que o nível de concentração dos atos jurídicos supera o encontrado na quantidade de cartórios e no pessoal ocupado no setor. A região Sudeste sozinha respondeu por 72,5% dos atos jurídicos realizados no ano de 2007. Em segundo lugar encontra-se a região Sul, com 9,3% do total, seguida do Centro-Oeste, com 7,7%, Nordeste, com 7,4%, e Norte, com 2,9%.

Figura 1. Concentração dos atos jurídicos realizados por cartórios - grandes regiões geográficas - 2007



Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

A mesma análise feita por Estados da Federação, mostra que São Paulo se destaca nacionalmente, com participação de 47,3% do total de atos, já os demais estados possuem participação significativamente inferior.

A quantidade média de atos jurídicos realizados em cada cartório foi bastante diferente, de acordo com a região geográfica. A quantidade média de atos realizada na Região Sudeste (51.126) foi 72% maior que a média nacional (29.644) e 505% maior do que a Região Nordeste (8.451).

Tabela 6. Quantidade média de atos jurídicos por cartório – grandes regiões geográficas - 2007

Sudeste	51.126
Centro-Oeste	31.341
Sul	16.461
Norte	11.913
Nordeste	8.451
Brasil	29.644

Fonte: CNJ. Elaboração: *Tendências*.

