



MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FHC PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

João Ricardo Santos Torres da Motta

Consultor Legislativo da Área IX
Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico, Economia
Internacional, Finanças em Geral

ESTUDO

JULHO/2000



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

I – MEDIDAS DE NATUREZA MACROECONÔMICA	4
II – MEDIDAS DE REDUÇÃO NO “CUSTO BRASIL”	5
III – PROGRAMA “BRASIL EM AÇÃO”	6
IV – AVANÇA BRASIL	9
V – POLÍTICA INDUSTRIAL	10
VI – CONCLUSÃO	10

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FHC PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

João Ricardo Santos Torres da Motta

Em atendimento à solicitação do ilustre Deputado Valter Pinheiro, esta Consultoria Legislativa elabora breve sumário descritivo sobre algumas medidas adotadas pelo atual Governo, que possam ser consideradas indutivas do desenvolvimento econômico.

Primeiramente, é preciso ressaltar a generalidade do conceito de desenvolvimento econômico, o que dificulta a identificação objetiva de programas e ações, ou mesmo medidas de natureza legislativa, que se enquadrem no conceito almejado pela solicitação. A rigor, há grande dose de subjetivismo e controvérsia, do ponto de vista econômico, daquilo que seja mais ou menos eficaz no alcance de uma trajetória de crescimento sustentado. Além disso, não há como fugir a certa dose de juízo de valor em relação a ações públicas que, alegadamente, se destinem a promover o desenvolvimento em determinada direção, mas cujos resultados práticos dependerão de uma série de outros fatores, inclusive temporais, que não podem ser avaliados precisamente.

Por esta razão, optamos por não formular qualquer juízo sobre a questão e buscar como fonte de consulta as informações oficiais do Governo Federal, publicamente disponíveis e que, inevitavelmente, refletem o ponto de vista governamental. Consideramos, assim, que o ilustre Deputado, com sua reconhecida sensibilidade política, saberá formular os juízos adequados sobre a eficácia ou não de tais medidas.

Isto posto, tomamos a iniciativa de dividir as medidas favoráveis ao desenvolvimento nos seguintes grupos, que, teoricamente, teriam efeito positivo na melhoria das condições econômicas brasileiras:

- i) medidas de natureza macroeconômica;
- ii) medidas para redução do “Custo Brasil”;
- iii) programas e ações do “Brasil em Ação”;
- iv) plano de Investimentos do Avança Brasil, no

âmbito do Plano Plurianual de Investimentos;

v) medidas relacionadas à Política Industrial.

Tais iniciativas são de natureza diversa, muitas delas indicando intenções e metas ainda a serem cumpridas, mas que fazem parte de uma estratégia global de desenvolvimento. Descreveremos com mais detalhes cada uma desses grupos de medidas.

I – MEDIDAS DE NATUREZA MACROECONÔMICA.

Uma linha de argumentação freqüentemente utilizada pelo Governo Federal é que a estabilidade macroeconômica é fator fundamental para o desenvolvimento econômico. Tal assertiva é verdadeira em si mesma, mas há dúvidas em relação ao que, de fato, caracteriza a busca da estabilidade econômica. A realidade é que a estabilidade é condição necessária, mas não suficiente para se alcançar uma trajetória de crescimento sustentado. Em outras palavras, ninguém contesta que uma economia desorganizada monetariamente, com altas taxas de inflação é ambiente inadequado para investimentos e expansão de negócios. Por outro lado, somente uma taxa de inflação baixa não garante que tal ambiente seja propício para o crescimento. O caso brasileiro é típico deste dilema, já que, como a crise financeira do setor público tem impedido a redução das taxas de juros, a manutenção de baixas taxas de inflação acaba por provocar uma retração na capacidade de crescimento. Neste sentido, as medidas que viessem no sentido de equacionar o problema fiscal do setor público estariam em acordo com uma ação pró-desenvolvimento.

Ocorre que, quando há restrição à quantidade dos gastos do Governo, mesmo que ela seja percebida como importante para o equilíbrio fiscal, melhorando as expectativas, é fundamental que se analise a qualidade **do gasto público. Isto, porque faz muita diferença para uma abordagem de desenvolvimento verificar onde o Governo está alocando seus gastos. Não se pode imaginar que a priorização de cortes nas áreas de infra-estrutura, de investimentos públicos em geral, de educação e saúde, por exemplo, tenham o mesmo efeito de cortes em custeio e pessoal. Por isso, há um componente subjetivo quando se afirma que medidas de ajuste fiscal promovem o desenvolvimento.**

Aceitando-se a tese, contudo, é preciso levar-se em conta que a importância do equilíbrio fiscal do setor público para o desenvolvimento decorre de sua intertemporalidade, isto é, o relevante não é um equilíbrio que não se possa sustentar ao longo do tempo, através da repressão de gastos “na boca do caixa”, mas aquele que se obtém em bases permanentes. Isto posto, fez parte da estratégia governamental a implantação das denominadas “reformas estruturais”, centradas em:

i) *reformas na ordem econômica*: destinadas a eliminar monopólios e abrir campo para investimentos privados em setores antes restritos ao investimento público;

ii) *reforma tributária*: importante para as reduções das distorções econômicas do sistema tributário brasileiro, que sobretaxam a produção e o investimento e penalizam exportações;

iii) *reforma previdenciária*: necessária para a obtenção de equilíbrio atuarial na área de previdência social e para reduzir o crescimento explosivo de despesas, sem contrapartida do aumento de receitas previdenciárias;

iv) *reforma administrativa*: objetivaria a flexibilização dos ajustes administrativos e gerenciais

e a correção de distorções nos três níveis de governo;

v) *reforma patrimonial* : voltada para a reestruturação de ativos e passivos do setor público dos três níveis de governo.

Tais medidas tomaram grande parte da agenda legislativa, ao longo dos últimos anos, mas, de fato, foram implantadas de maneira apenas parcial e sujeita a questionamentos quanto à sua eficácia diante dos objetivos pretendidos.

II – MEDIDAS DE REDUÇÃO NO “CUSTO BRASIL”.

Da longa convivência com a inflação e do fechamento ao exterior resultou a cristalização de um complexo conjunto de fatores institucionais e econômicos que, historicamente, vêm gravando as exportações do País. Há a necessidade, portanto, da implementação de medidas para eliminar esses focos de ineficiência que compõem o chamado “custo Brasil”, com vistas a aumentar a competitividade da produção doméstica e a atratividade da inversão de capitais, nacionais e estrangeiros, na economia brasileira.

Vários são os campos de atuação para atingir este objetivo, que descreveremos sucintamente, a seguir:

Medidas relativas à área comercial

1. Eliminação do ICMS sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados;
2. Desoneração do PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre insumos utilizados em produtos exportados;
3. Extensão do *drawback* à exportação via terceiros;
4. Criação de “portos secos” e simplificação do trânsito aduaneiro;
5. Racionalização, via informatização, dos procedimentos para exportar e importar;
6. Criação do seguro de crédito à exportação

Financiamento às exportações

1. Programa de financiamento às exportações – Proex;
2. Financiamento à exportação de máquinas e equipamentos – Finamex;
3. Reformulação do Proex;
4. Programa de apoio à exportação de produtos manufaturados.

Redução dos custos e aumento da eficiência dos portos

- portuárias;
1. Modernização da gestão da mão-de-obra portuária, racionalização das taxas e tarifas portuárias;
 2. Nova regulamentação dos serviços aduaneiros em portos e instalações portuárias;
 3. Extinção da cobrança do adicional de tarifa portuária – ATP;

4. Projeto piloto de descongestionamento dos portos.

Desoneração fiscal e financeira do investimento e das atividades produtivas

1. Crédito fiscal e eliminação do ICMS sobre a atividade produtiva e o investimento;
2. Simplificação do regime tributário das microempresas e empresas de pequeno porte;
3. Outras desonerações tributárias: imposto de renda, IPI, imposto de importação;
4. Utilização de créditos tributários na compensação de débitos de outros tributos;
5. Depreciação acelerada;
6. Redução do custo financeiro dos investimentos;
7. Criação da taxa de juros de longo prazo – TJLP;
8. Desoneração de IOF nos financiamentos de longo prazo;
9. Redução do custo financeiro das atividades agrícolas

Desregulamentação e desestatização

1. Flexibilização dos monopólios estatais nos setores de infra-estrutura;
2. Programa de privatização;
3. Aprovação da lei de concessões de serviços e obras públicas;
4. Outras medidas de desregulamentação;
5. Facilitação das transferências financeiras ao exterior decorrentes de transporte internacional de cargas;
6. Facilitação das transferências do/para o exterior via mercado flutuante de câmbio;
7. Desregulamentação de importações com prazo de pagamento de até 360 dias ou realizadas por entidades de pesquisa e ensino;
8. Flexibilização das operações de pagamento antecipado de exportação

Outras medidas

1. Ampliação do prazo de apuração do IPI para micro e pequenas empresas;
2. Desoneração de importação destinada a feiras;
3. Desoneração da atividade pesqueira;
4. Racionalização do uso de recursos hídricos.

III – Programa “Brasil em Ação”

O “Brasil em Ação” é um programa de investimentos elaborado pelo Ministério do Planejamento e que vem norteando as ações governamentais nos últimos anos. O Ministério apresenta os seguintes projetos em andamento:

DIMENSÃO INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA

Energia

- Complexo Cambiúnas
- Conclusão de Xingó
- Gás Natural de Urucum
- Interligação da Rede de Gasodutos do Nordeste
- Interligação do Sistema Elétrico
- Linha de transmissão de Tucuruí
- Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios - PRODEEM
- Sistema de Transmissão associado a Xingó

Ferrovia

- Ferronorte
- Ferrovia Transnordestina

Hidrovias

- Conclusão da Hidrovia Tietê-Paraná
- Hidrovia Araguaia/Tocantins
- Hidrovia do Madeira
- Hidrovia do São Francisco

Portos

- Adequação do Porto de Rio Grande
- Modernização do Porto de Santos
- Modernização do Porto de Sepetiba
- Porto de Pecém
- Porto de Suape

Rodovias

- Duplicação da Fernão Dias
- Engenharia de Valor para Redução de Custos de Construção de Rodovias
- Pavimentação da BR-364
- Recuperação da BR-364/163
- Recuperação Descentralizada de Rodovias
- Rodoanel - Trecho Oeste
- Rodovia do Mercosul - Etapas 1 e 2
- Rodovia do Mercosul - Etapa 3

Telecomunicações

- PASTE
- Teleporto do Rio de Janeiro

Turismo

- PRODETUR
- PRODETUR - Fase II

DIMENSÃO SOCIAL

Agricultura

- Novo Modelo de Irrigação
- PRONAF
- Reforma Agrária

Habitação

- Carta de Crédito
- Habitar - Brasil
- PRÓ-MORADIA

Saneamento

- Programa de Ação Social em Saneamento - PASS
- PRÓ-SANEAMENTO

Saúde

- Projeto para a redução da Mortalidade na Infância - PRMI
- REFORSUS

Trabalho

- PROEMPREGO
 - PROGER
 - Programa de Crédito Produtivo Popular - BNB
 - Programa de Crédito Produtivo Popular - BNDES
- ### **DIMENSÃO INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO**
- Biotecnologia na Amazônia
 - Dinheiro Direto na Escola
 - Educação a Distância
 - Educação Profissional
 - Inovação Tecnológica na Agropecuária
 - PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional
 - Valorização do Magistério

DIMENSÃO MEIO AMBIENTE

- PROÁGUA - Gestão

- PROÁGUA - Investimentos
- Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal - PROECOTUR
- Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal

PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

- Pólo Alto Piranhas
- Pólo Assu/Mossoró
- Pólo Bacia Leiteira de Alagoas
- Pólo Baixo Jaguaribe
- Pólo Norte de Minas
- Pólo Oeste Baiano
- Pólo Petrolina/Juazeiro - Estado da Bahia
- Pólo Petrolina/Juazeiro - Estado de Pernambuco
- Pólo Sul de Sergipe
- Pólo Sul do Maranhão
- Pólo Uruçui/Gurguéia

IV – AVANÇA BRASIL

O Programa Avança Brasil 2000-2003 é o instrumento governamental que define a estratégia de desenvolvimento para o período do segundo mandato FHC.

As diretrizes estratégicas pretendidas são as seguintes:

- i) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- ii) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e de oportunidades de renda;
- iii) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- iv) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

Essas diretrizes para o quadriênio dão lugar a objetivos e metas setoriais que devem ser alcançados ao longo do período. Os programas envolvidos constam do PPA e estão listados, por órgão, em listagem anexa.

V – POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial brasileira tem sido motivo de crítica pela pouca importância que tem sido dada a este instrumento de estímulo ao desenvolvimento. No entanto, existem programas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que compõem o que oficialmente o Governo apresenta como a política industrial federal. São eles:

- i) Bens de Capital - redução de tarifa para bens de capital importados;
- ii) Apoio à micro, pequena e média empresa;
- iii) Oportunidades de investimento: identificação de projetos de investimento e empresas interessadas;
- iv) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade;
- v) Programa Brasileiro de Design;
- vi) Programa de Artesanato Brasileiro;
- vii) Regime Automotivo;
- viii) Franquia;
- ix) Fórum de Competitividade.

Na tabela abaixo, são apresentadas as previsões de investimento relacionadas ao programa de oportunidades de investimento do Ministério:

VI – CONCLUSÃO

As medidas voltadas para o desenvolvimento são muitas, mas há a sensação de sua ineficácia, em face das dificuldades econômicas por que passa o Brasil. De fato, não basta planejar investimentos, mas é preciso critérios bem definidos no momento de sua alocação, bem como o ambiente de credibilidade adequado para que estes possam ser efetivados. Outrossim, fica claro que a melhora do quadro econômico global e a eliminação de gargalos estruturais é tarefa indispensável para promover este ambiente. Entretanto, uma estratégia de desenvolvimento bem sucedida, no mundo moderno, envolve necessariamente o investimento em capital humano, o que não pode prescindir de uma presença ativa do setor público. Nesse sentido, é fundamental que, aliado ao conceito de controle do gasto, esteja a priorização das despesas. Qualidade do gasto público é, desta forma, o grande desafio a enfrentar para se alcançar o desenvolvimento por meio de uma ação pública eficaz..