



A consolidação do desenvolvimento sustentável

2005



Os dois primeiros anos deste mandato foram caracterizados pelo esforço em reorganizar a economia, recuperando a credibilidade do Governo na gestão econômica e fortalecendo os fundamentos macroeconômicos necessários para se alcançar um desenvolvimento sustentável.

Nesse período, o Governo reverteu a crise iniciada no final de 2002, adotando medidas fortes, mas necessárias, cuja eficácia se comprovou rapidamente. Em pouco mais de um ano, a taxa de inflação foi reduzida para quase a metade, o País gerou o primeiro superávit em transações correntes desde 1992 e houve significativa ampliação do emprego com carteira assinada, o que reduziu a taxa de desemprego. Esse sucesso foi acompanhado da redução na volatilidade da taxa de câmbio e do crescimento do consumo, permitindo que o PIB, após um aumento tímido em 2003, iniciasse uma tendência de expansão com uma taxa acima de 5% em 2004.

A conjunção de crescimento e estabilidade econômica é o resultado extremamente positivo do esforço empreendido pelo Governo, nos últimos dois anos. Com o ajuste macroeconômico realizado – e a manutenção de políticas fiscal e monetária responsáveis e de uma situação sólida nas contas externas – estão colocadas as condições para a redução sustentada das taxas reais de juros nos próximos anos e para uma trajetória consistente de crescimento de longo prazo. Crescimento este que deve ser acompanhado por um grau de volatilidade da economia muito menor que aquele observado nas últimas décadas – pois o Brasil está hoje muito mais preparado para absorver mudanças no cenário internacional –, o que aumenta o grau de previsibilidade para os empresários e os consumidores.

A solidez macroeconômica, embora seja um elemento essencial, é apenas a base sobre a qual se assenta a política de desenvolvimento deste Governo. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, são essenciais medidas de inclusão social, sem as quais é impensável o desenvolvimento a longo prazo, bem como reformas institucionais que criem condições efetivas para que o crescimento seja o mais acelerado possível, fortalecendo esse processo. Essas reformas envolvem a construção de marcos legais eficientes, modernos, com regras claras, juridicamente seguras, que consigam atrair e facilitar os investimentos privados, fundamentais para viabilizar o padrão de desenvolvimento que almejamos.

Para este Governo, a redução das imensas desigualdades sociais do Brasil não é um objetivo acessório ao crescimento econômico, mas sim parte essencial do próprio projeto de desenvolvimento. A enorme exclusão social do País não é apenas um problema social, por si só bastante grave, mas é também um fator limitante ao crescimento da economia a longo prazo. Nesse contexto, as políticas sociais que estamos implementando, voltadas para a inclusão e a

redução da desigualdade de renda, são parte central do projeto que visa garantir que o processo de desenvolvimento seja duradouro.

### 1) Ampliando o acesso ao crédito e ao sistema financeiro

Outra importante linha de atuação do Governo tem sido no estímulo ao microcrédito e às microfinanças. As ações nesses dois campos têm sido realizadas com o objetivo de ampliar o volume e facilitar o acesso ao crédito para os microempreendedores, contribuindo assim para geração de renda e trabalho e para facilitar o acesso da população de baixa renda aos serviços financeiros, garantindo maior cidadania, além da redução das taxas de juros cobradas nos financiamentos para esses segmentos da população.

Entre as medidas adotadas, uma das mais relevantes foi a criação da conta corrente simplificada, que é isenta de tarifas e da CPMF e não exige comprovação de renda e de endereço. O sucesso dessa política é claro: apenas nos bancos oficiais já haviam sido abertas até o final de 2004 mais de 4,6 milhões dessas contas.

Para mobilizar os recursos destinados ao crédito popular, o Governo regulamentou a obrigatoriedade de as instituições financeiras aplicarem no mínimo 2% dos depósitos à vista em operações de microcrédito a taxas favorecidas, atendendo diretamente às pessoas de baixa renda e aos empreendedores de pequeno porte. Outra medida de grande impacto para facilitar o crédito pessoal foi a regulamentação do crédito consignado em folha de pagamento para trabalhadores assalariados e aposentados e pensionistas da previdência social.

Especificamente no que se refere ao apoio aos micro e aos pequenos empreendimentos, o Governo lançou, no final de 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, que tem como objetivo a concessão de crédito e o apoio técnico aos microempreendedores por intermédio de instituições de microcrédito, como os Bancos do Povo, as Cooperativas de Crédito e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.

Mas além das ações direcionadas para as microfinanças, o Governo não se descuidou de outro importante setor que também é carente de recursos – os investimentos em infra-estrutura. Esses investimentos, historicamente realizados com recursos públicos, têm sido progressivamente comprimidos nos anos recentes em virtude de restrições fiscais. Embora essa restrição dificulte uma rápida recuperação dos investimentos públicos em infra-estrutura, o Governo vem alocando, a cada ano, uma parcela crescente de recursos no orçamento para viabilizar esses investimentos.

Nesse contexto, o grande desafio é criar um ambiente favorável e seguro para que o setor privado possa ampliar os investimentos em infra-estrutura, permitindo que os escassos recursos públicos sejam direcionados para o gasto em políticas sociais e investimentos em outras áreas nas quais o retorno em termos de bem-estar para a sociedade seja superior ao retorno recebido pelo investidor privado. Para tanto, é essencial ter marcos regulatórios e instituições reguladoras que reduzam o grau de incerteza e dêem segurança ao investidor privado e aos usuários sem onerar o consumidor, o que está sendo construído, por exemplo, com a nova regulação do setor elétrico e com o projeto de lei das agências reguladoras, que ratifica o compromisso do Governo com a autonomia das agências em sua atividade de regulação e fiscalização.

Um conjunto importante de medidas visa, em especial, criar condições para o desenvolvimento do mercado de crédito, tornar mais eficientes os processos de resoluções de conflitos e melhorar o ambiente de negócios. Várias dessas medidas já foram implementadas nos últimos dois anos, outras estão em trâmite no Congresso, e um terceiro conjunto será encaminhado ao Poder Legislativo nos próximos meses.

Especificamente no que se refere ao mercado de crédito, o objetivo é criar um ambiente juridicamente mais seguro e instrumentos mais eficientes para ampliar a oferta de crédito e reduzir seu custo para o tomador de recursos. O Brasil apresenta uma baixa relação crédito/PIB, mesmo quando comparado com outras economias emergentes, como Chile e Coréia do Sul. O reduzido volume de crédito acaba limitando a expansão do consumo e do investimento no nosso País e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

Algumas dessas medidas adotadas pelo Governo já estão surtindo efeito, como por exemplo, a Lei n.º 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que permitiu a realização de crédito como consignação em folha de pagamento. Em pouco mais de um ano em vigor, o volume de crédito concedido nessa modalidade já é superior a R\$ 10 bilhões, e o que é mais importante: é uma das modalidades de financiamento que apresenta uma das menores taxas de juros praticadas pelo mercado. Após sua implementação, as taxas de juros para essas operações caíram de 5% a 8% ao mês para 2,8% ao mês.

Outras medidas recentemente aprovadas têm como objetivo gerar benefícios semelhantes aos da consignação, podendo-se citar a cédula de crédito bancário e os novos instrumentos de financiamento e securitização de crédito imobiliário e do agronegócio. Tais instrumentos permitirão financiar atividades produtivas de uma forma mais eficiente e a custo mais baixo do que os disponíveis anteriormente, contribuindo para ampliar a disponibilidade de recursos financeiros para a produção brasileira e o crescimento econômico.

Ainda no que diz respeito às medidas de ampliação do crédito, foram introduzidos aperfeiçoamentos e novos instrumentos para facilitar a concessão, em especial no segmento imobiliário, como novos tipos de cédula de crédito e a segregação do imóvel à venda do patrimônio da incorporadora, reduzindo o risco para o adquirente. Para ampliar os instrumentos à disposição do setor agropecuário, também foram instituídos instrumentos específicos para o financiamento da comercialização.

## 2) Regulamentação das reformas estruturais

A inclusão social é parte central da agenda de reformas do Governo, mas não constitui o único objetivo dessa agenda. Um conjunto amplo de medidas visa criar condições para que a economia opere de forma mais eficiente e para que o crescimento seja o mais acelerado possível nos próximos anos, sem comprometer a estabilidade alcançada, e permita uma rápida redução das desigualdades econômicas e sociais. A agenda econômica avançou muito nos últimos dois anos e tem como objetivos centrais criar condições para a expansão do investimento, viabilizando seu financiamento adequado, e aumentar a eficiência da economia, reduzindo custos, melhorando o ambiente de negócios e racionalizando o mercado de crédito.

Por sua vez, a busca de uma melhor distribuição de renda permeia o conjunto das ações do Governo, ultrapassando os limites das políticas sociais propriamente ditas. No âmbito da legislação tributária, estabeleceu-se a desoneração completa de PIS e COFINS para uma série de produtos da cesta básica, como arroz, feijão, ovos, farinha de mandioca e hortifrutigranjeiros. No mesmo sentido, o projeto da Reforma Tributária prevê a isenção ou a cobrança de alíquota mais baixa de ICMS para medicamentos e produtos da cesta básica. A redução do custo de produtos essenciais de consumo beneficia de forma absolutamente clara a parcela menos favorecida da população, que dispense uma grande parte de sua renda na aquisição desses produtos.

Para reduzir o custo dos investimentos, foram adotadas várias medidas voltadas à desoneração tributária dos bens de capital. Dentre estas merece destaque a redução do IPI incidente sobre máquinas e equipamentos – de 5% para 2%, devendo chegar a zero em 2006 – como importante fator para redução do custo de aquisição de bens de capital. Também foi instituído um regime temporário de depreciação acelerada dos investimentos, e o prazo de compensação dos créditos de PIS e COFINS na aquisição de bens de capital foi reduzido de dez para quatro anos e, posteriormente, para dois anos. Essas mudanças têm impacto significativo na redução do custo do investimento, estimulando o aumento da capacidade produtiva, do produto e da renda nacional e indicam o compromisso do Governo de – observado o equilíbrio das contas públicas

adotar medidas de desoneração tributária que aumentem a eficiência da economia e criem condições para o crescimento mais acelerado.

Se o incentivo ao investimento é importante, o financiamento adequado dos recursos também é essencial para evitar que o crescimento não comprometa a solidez macroeconômica. Nesse contexto, diversas medidas foram instituídas para ampliar a poupança de longo prazo, para que haja um fluxo de fundos adequado às necessidades de recursos dos investimentos produtivos. As mais relevantes foram: no âmbito das indústrias, a ampliação do prazo de recolhimento do IPI, o que melhora o fluxo financeiro das empresas e reduz o custo operacional; e no âmbito da previdência complementar, a tributação com alíquotas decrescentes ao longo do tempo, a nova sistemática de tributação de rendimentos de títulos de renda fixa e variável e a conta de investimento, utilizada exclusivamente para a migração entre aplicações financeiras sem a incidência da CPMF.

Para os investimentos na área portuária, foi instituído um regime especial de incentivo à modernização e à ampliação dos portos (REPORTO), que reduziu a zero a incidência de IPI, COFINS, PIS/PASEP e Imposto de Importação no caso de aquisição de máquinas e equipamentos destinados a investimentos nos portos. Essa medida, amparada em um amplo diagnóstico dos portos brasileiros, que está sendo elaborado por grupo interministerial, identificando problemas e buscando soluções, incentivará a ampliação da capacidade portuária. Assim, espera-se, em curto prazo de tempo, remover um dos principais gargalos do setor exportador, reduzindo os custos de transporte e facilitando o escoamento da produção nacional.

Ainda no âmbito da área tributária, a alteração no PIS/COFINS estabeleceu o princípio da não-cumulatividade sobre o faturamento das empresas, eliminando os efeitos perniciosos da cobrança de impostos em cascata que comprometia a eficiência econômica ao gerar distorções relevantes na alocação de recursos. A aplicação do PIS/COFINS sobre os produtos importados, por sua vez, promoveu a isonomia entre o produto nacional e o estrangeiro, eliminando uma forte distorção que favorecia a importação em detrimento da produção doméstica.

No Programa de Governo, o então candidato a Presidente Luiz Inácio Lula da Silva propôs a constituição de um "sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado", ao lado de um "sistema de planos complementares de aposentadorias, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores". O Programa previa ainda que a constituição de um sistema único, básico e universal não seria imediata, mas dar-se-ia em um "processo de longo prazo".

A Emenda Constitucional nº 41, promulgada em 31 de dezembro de 2003, representou o passo inicial e fundamental para esse processo de constituição de um sistema único, básico e universal de previdência social. Foram estabelecidas as condições básicas para uma maior convergência entre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), aos quais se encontram vinculados os servidores públicos, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao qual estão vinculados os trabalhadores da iniciativa privada. Tal convergência pautou-se pelo respeito aos direitos adquiridos dos atuais aposentados e pensionistas, bem como pela criação de regras de transição que permitissem o ajuste das estratégias dos atuais servidores às novas normas de aposentadoria.

Como resultado da aproximação das regras dos dois regimes, o País passa a ter, primeiramente, um sistema previdenciário socialmente mais justo, tanto por apresentar deveres e direitos bastante próximos para trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos, quanto por contar com a previsão de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda. Em segundo lugar, dá-se uma reversão da perspectiva sombria para o serviço público brasileiro, que veria parte significativa dos seus quadros mais experientes se aposentar com idades relativamente baixas nos próximos anos. Finalmente, em termos fiscais, a reforma representa um alívio nas contas previdenciárias – a estimativa para os próximos vinte anos é de uma economia da ordem de R\$ 49 bilhões, conforme o gráfico seguinte.

#### ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO DA NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA UNIÃO (EXECUTIVO CIVIL E JUDICIÁRIO\*) - CENÁRIOS COM E SEM REFORMA (2004 - 2023)<sup>1</sup>



Fonte e elaboração: SPS/MPS

\* Executivo Civil - SIAPE, ABIN e BACEN; Judiciário - Justiça Eleitoral, Trabalhista e TJDF

Obs: cenário comportamental; hipótese de que 50% aposentam-se assim que possível e 50% esperam até completar a aposentadoria integral.

<sup>1</sup>Baseado no volume 21 da Coleção Previdência Social, intitulado "Análise Atuarial da Reforma da Previdência dos Servidores Públicos Civis da União", MPS, Brasília, 2004, no prelo.

Mas, para implementação dessa Reforma, era necessária a aprovação da respectiva legislação regulamentadora. Para isso, o Governo editou uma Medida Provisória (MP nº 167, de 19 de fevereiro de 2004) que, após um processo de negociação e aperfeiçoamento pelo Congresso Nacional, foi convertida na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Com isso, um dos principais pontos da Reforma foi regulamentado, ou seja, a introdução da média de todo o período contributivo do servidor como base de cálculo do valor de sua aposentadoria.

Foram também objeto de regulamentação: (i) o redutor de 30% para as pensões que superem o limite máximo do benefício concedido pelo Regime Geral, atualmente no valor de R\$ 2.508,72; (ii) os limites mínimos e máximos da contribuição do órgão público para o regime de previdência dos servidores públicos; (iii) a contribuição da União para o regime de previdência dos seus servidores, com alíquota de 22% sobre o total da remuneração dos servidores ativos.

Cabe ainda ressaltar a decisão do STF reconhecendo a legalidade da cobrança de contribuição dos inativos, o que representou mais um passo importante na busca do equilíbrio do sistema de previdência dos servidores públicos.

Está em fase final de elaboração a proposta de regulamentação do Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos civis da União, que permitirá a aplicação, no Governo Federal, do teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social para os servidores e a instituição de fundos de pensão para administrar planos de benefícios sob a modalidade de contribuição definida, destinados a complementar os proventos de aposentadoria.

### 3) Novo arcabouço institucional para o desenvolvimento

Coerente com sua proposta de criar condições para o desenvolvimento – aliada à prioritária política de inclusão social – o Governo trabalhou ao longo de 2004, com a efetiva participação do Congresso Nacional, em projetos legislativos para o estabelecimento de um novo arcabouço institucional que contribuirá sobremaneira para a consolidação do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o projeto de Parceria Público-Privada (PPP) reforça a importância atribuída pelo Governo aos investimentos em infra-estrutura, criando um marco legal para viabilizar a captação e o direcionamento dos recursos necessários ao desenvolvimento de projetos, o que permite agregar a experiência e a agilidade de um empreendimento privado sem comprometer o equilíbrio da gestão fiscal.

Dentre os projetos de lei, alguns de natureza de lei complementar, voltados para tornar mais eficientes os processos de resolução de conflitos, destacam-se a nova Lei de Falência e as mudanças no Código de Processo Civil. No caso do processo falimentar, houve um importante avanço em direção a uma legislação mais moderna e eficiente, que dá condições efetivas para que as empresas viáveis, que estejam em dificuldades momentâneas, consigam recuperar-se. Além de não mais permitir longos processos de concordata e falência, as novas regras do processo de recuperação judicial e da falência permitirão preservar com muito mais eficácia os empregos, investimentos e os ativos produtivos dessas empresas.

Outro conjunto de projetos visa melhorar o ambiente de negócios. Esse novo arcabouço institucional abrange o aperfeiçoamento do marco regulatório do sistema de defesa da concorrência e dos setores de infra-estrutura. Destaque-se ainda o apoio à pesquisa e à difusão de novas tecnologias, de que faz parte a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, aperfeiçoando os incentivos ao setor de informática e automação.

A implantação de um novo marco legal sobre biossegurança de organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados também é um dos mais importantes componentes do novo arcabouço institucional para o desenvolvimento. Nesse sentido, já em outubro de 2003 o Governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 2.401, que, já aprovado pelo Senado Federal, está atualmente em análise final na Câmara dos Deputados.

Para dar prosseguimento à agenda de reformas que tem por objetivo o desenvolvimento do mercado de crédito – que teve importantes avanços no ano passado com a criação da Cédula de Crédito Bancário, dos novos instrumentos de crédito e securitização para o setor imobiliário e para o agronegócio –, o Governo pretende encaminhar em 2005 projeto de lei que regulamenta os bancos de dados privados de proteção ao crédito, preservando o direito dos cidadãos em relação às informações e à forma como poderão ser utilizadas pelos próprios bancos de dados. Esse novo marco legal abre espaço para o desenvolvimento dos bancos de dados de informações positivas, que têm a vantagem de permitir o aumento da competição entre as instituições financeiras ofertantes de crédito, incentivando-as a conquistar os bons pagadores. Os cadastros positivos, ao reduzir a assimetria de informação entre o concedente e o tomador do crédito, permitirão aos bons pagadores tomar empréstimos a custos mais baixos e em condições mais favoráveis (prazos mais dilatados para pagamento e menor necessidade de apresentação de garantias).

Esse amplo conjunto de medidas e as que ainda estão sendo estudadas permitirão sustentar o novo ciclo de crescimento por um período longo, rompendo com os surtos temporários de crescimento que ocorreram nas últimas décadas. Esse ciclo virtuoso, que já se iniciou, está promovendo de forma contínua a redução da desigualdade econômica, por meio da geração de emprego e de renda, e criando oportunidades para que todos os brasileiros possam beneficiar-se desse novo tempo de prosperidade.

