

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC
- UMA INFLEXÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA OU MERA BUSCA DE
RESULTADOS?-

Paulo Passarinho*

O governo Lula divulgou recentemente um chamado programa de aceleração do crescimento, tendo como objetivos formais as seguintes metas:

- ▶ acelerar o crescimento econômico
- ▶ aumentar o emprego
- ▶ melhorar as condições de vida da população brasileira

Para atingir seus objetivos, o governo explicita que “o PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infra-estrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento”.

Buscando acelerar o crescimento econômico de 2007 a 2010, o PAC objetiva alcançar uma taxa de crescimento real do PIB de 4,5% , em 2007, e de 5% ao ano de 2008 a 2010.

As medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos:

- 1) Investimento em Infra-Estrutura
- 2) Estímulo ao Crédito e ao Financiamento
- 3) Melhora do Ambiente de Investimento

- 4) Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário
- 5) Medidas Fiscais de Longo Prazo

A explicitação formal desses objetivos - especialmente a alegada intenção de novos investimentos na economia da ordem de R\$ 503 bilhões, entre os anos de 2007 e 2010 - tem provocado algumas análises que apontam que o PAC representaria um ponto de inflexão importante da atual política econômica. Mais que tudo, representaria a vitória de setores desenvolvimentistas do governo, defensores da idéia do investimento público e do Estado enquanto indutores do investimento privado.

Contudo, independentemente de *leituras* diferenciadas (progressistas, pessimistas ou otimistas) em relação ao PAC, é a partir da análise objetiva da natureza dos recursos alocados neste programa que poderemos ter um diagnóstico adequado do seu real significado. Além disso, cumpre examinar com atenção a articulação da política macroeconômica - das chamadas políticas cambial, monetária e fiscal - adotada para a criação das condições de crescimento do país.

Os Investimentos em Infra-Estrutura do PAC

São três os “eixos” para os investimentos previstos no PAC: *Logística* (transportes); *Energia*; e *Infra-estrutura Social* (habitação e saneamento; recursos hídricos; Luz para Todos; metrô).

Abaixo, apresentamos os recursos previstos para cada um desses eixos, bem como as fontes dos mesmos:

Investimento em Infra-Estrutura
(Investimentos do PAC: 2007-2010)
Em R\$ bilhões

Logística	58,3
Orçamento Fiscal e da Seguridade	33,0
Estatais Federais e Demais Fontes	25,3
Energia	274,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade	-
Estatais Federais e Demais Fontes	274,8
Infra-Estrutura Social	170,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade	34,8
Estatais Federais e Demais Fontes	136,0
Total do PAC	503,9
Orçamento Fiscal e da Seguridade	67,8
Estatais Federais e Demais Fontes	436,1

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010
Governo Federal (extraído do Portal do Min.da Fazenda)

Observamos, inicialmente, que do volume total de recursos previsto para a aplicação no PAC, R\$ 436,1 bilhões se referem a recursos do Orçamento das Estatais, já previstos antes do anúncio do Programa e com algumas de suas obras já em andamento, acrescidos de recursos que a rigor não se constituem em novos investimentos públicos, mas de linhas de financiamento – boa parte já existentes - a serem ampliadas e incentivadas, a partir de isenções fiscais concedidas às empresas que se habilitem a realizar as respectivas contratações financeiras. Os setores a serem beneficiados por essas isenções de impostos são os de bens de capital; semicondutores e demais equipamentos vinculados à área de TV digital; edificações de infraestrutura e construção civil.

Essas isenções são viabilizadas a partir de renúncias fiscais envolvendo receitas da seguridade social, apesar de toda a discussão pretensamente voltada para a necessidade de um ajuste no financiamento das contas da Previdência. Por outro lado, a melhor providência para um melhor desenvolvimento dos setores de

tecnologia de ponta seria o próprio descontingenciamento dos recursos dos fundos setoriais do Ministério da Ciência e Tecnologia, da ordem de R\$ 3,6 bilhões, somente no primeiro mandato de Lula.

Como exemplo da natureza dos recursos anunciados como “investimentos”, vale observar o previsto no eixo da Infra-Estrutura Social. Os recursos previstos para a área de Habitação e Saneamento somam a quantia de R\$ 146,3 bilhões, a maior parte a ser objeto de contratação financeira por parte de empresas, que poderão, ou não, vir a fazê-la. O governo aposta que o novo marco regulatório para o setor – recém-aprovado pelo Congresso -, as isenções fiscais concedidas e a atratividade das chamadas PPP’s poderão estimular as empresas privadas a se interessarem por esse tipo de investimento. Investimentos nos programas de *Recursos Hídricos*, *Luz para Todos* e *Metrô*s complementam o montante de aplicação nesse eixo do PAC.

O que destacamos, portanto, é que não se trata de **novos** investimentos públicos o que se prevê como aplicação total de recursos no âmbito do PAC. Trata-se de verbas já previstas de aplicação através dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social ou das Estatais, ou de recursos a serem oferecidos por mecanismos de estímulo ao crédito e ao financiamento. As principais medidas nessa área são a concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação (R\$ 5,2 bilhões); a ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação (R\$ 7 bilhões); e a criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do FGTS - R\$ 5 bilhões, inicialmente, dos recursos do atual patrimônio líquido do FGTS (atualmente de R\$ 20 bilhões) podendo alcançar até 80% desse montante. Com esse mecanismo, o FGTS poderá comprar cotas, ações e participações de empresas que utilizem esses recursos em obras de infra-estrutura nos setores de energia, ferrovia, portos, além do de saneamento. O trabalhador poderá também, daqui a dois anos, aplicar até 10% de sua conta vinculada do FGTS nesse Fundo, com rendimentos isentos de imposto de renda, caso mantenha a aplicação por um prazo mínimo de cinco anos.

A exceção que destacamos como efetivo novo recurso arrolado para aplicação através do PAC é o volume decorrente da ampliação de recursos do chamado superávit primário, a ser aplicado no PPI – Projeto Piloto de Investimentos. Limitado até agora a 0,2% do PIB, o PAC o amplia para 0,5%, o que resultará em um volume adicional de

R\$ 52,5 bilhões. Contudo, são recursos a serem canalizados para empreendimentos que necessariamente gerem retorno financeiro, não podendo ser aplicados enquanto investimento a fundo perdido. Uma provável destinação desses recursos poderá ser o financiamento de obras voltadas à privatização de estradas, através da cobrança de pedágios.

A Articulação da Política Macroeconômica

O documento que embasa o PAC não aponta nenhuma mudança significativa na condução da atual política econômica. **Ao contrário, o que se destaca é apenas o esforço pretendido de se aprofundar determinadas medidas de natureza fiscal, tendo em vista o objetivo de redução do atual resultado nominal das contas públicas para -0,2% do PIB, em 2010.** O déficit nominal das contas públicas em 2006 foi de 3,35% do PIB. Esse resultado é obtido a partir da comparação de todas as receitas do setor público menos o total de suas despesas, incluindo o pagamento de juros e encargos da dívida pública

Para tanto, o que se prevê é uma gradualíssima redução da taxa básica de juros, com uma previsão para a taxa Selic nominal média de 10,1% (e inflação estimada de 4,5%) no ano de 2010. Esse é um elemento extremamente grave para as contas públicas do país. Somente no ano passado, 2006, os juros pagos pelo Tesouro ultrapassou a cifra de R\$ 160 bilhões, muito acima portanto da média de recursos anuais a ser aplicado pelo PAC, como investimentos, créditos e financiamentos.

Podemos imaginar que essa redução do déficit nominal venha a se dar, em parte, pelos efeitos da própria pífia redução da taxa de juros prevista, com a conseqüente redução do volume de juros e encargos pagos pelo setor público, ou mesmo pelas conseqüências do aumento da atividade econômica na arrecadação de impostos. Contudo, alertamos que a pretendida redução que se almeja exigirá muito mais.

Chama a atenção, assim, no âmbito do PAC, algumas medidas que apontam de forma clara para um aprofundamento na contenção de despesas do governo, com forte impacto sobre a economia doméstica do país.

A primeira delas refere-se a uma nova regra para limitar os gastos de pessoal da União. Através de Projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal, é proposto que os gastos de pessoal das

três esferas de Poder da União sejam acrescidos anualmente, por um período de 10 anos, pela variação acumulada do INPC dos doze meses anteriores ao do reajuste mais 1,5%, apenas. Atualmente, o próprio crescimento vegetativo da folha de pagamentos do pessoal da União já se encontra, em termos reais, em 1,5%. Isto se dá em função do processo de contratação de novos servidores, necessários para a reposição de vagas de servidores que se aposentam, e também pelos efeitos financeiros da ascensão profissional dos funcionários públicos em seus respectivos planos de carreira. Com a nova regra, as imensas perdas salariais dos servidores, acumuladas nos últimos 12 anos, estarão congeladas e naturalmente haverá forte possibilidade de novas perdas serem contraídas por segmentos dos servidores com menor espaço de barganha.

Cumprir lembrar, que, em 1995, os gastos de pessoal da União já se encontravam nos limites da chamada Lei Camata, cujo objetivo era o de se impedir que as despesas de pessoal no setor público superassem a determinados percentuais da Receita Corrente Líquida das diferentes esferas do Poder Público. No caso da União, a limitação era de 60% e os gastos de pessoal correspondiam a 56%. Agora, em 2005, de acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal do Min. do Planejamento, o comprometimento da Receita Corrente Líquida com esses gastos foi de apenas 30,9%.

Outra importante consequência, caso essa nova regra entre em vigor, é que o processo de contratação de novos servidores, necessário para o aumento do número de funcionários públicos, sabidamente insuficiente em várias áreas, estará comprometido.

A segunda medida que destacamos como limitadora importante de gastos do setor público, relaciona-se à nova regra estabelecida para os futuros reajustes do valor do Salário Mínimo. O PAC transforma em Lei o recente acordo realizado com as Centrais Sindicais e estabelece que nos próximos quatro anos o valor do S.M. será reajustado pela inflação acumulada nos 12 meses anteriores, acrescido em termos reais pela variação do PIB de dois anos atrás. Assim, em 01 de abril de 2007, o novo valor do S.M. será de R\$ 380,00 e, em 2008, o aumento real do mesmo estará limitado pelo crescimento do PIB de 2006, igual a 2,9%. Com isso, o governo interrompe o processo acumulado nos últimos anos de recuperação acentuada do poder de compra do salário mínimo, garantido por reajustes reais importantes ao mesmo. Essa regra tem como principal objetivo impor uma limitação aos gastos da Previdência, como proporção do PIB, na

medida em que o piso dos benefícios pagos pela mesma está vinculado, pelo menos até agora, ao valor do próprio salário mínimo. Com relação à Previdência Social, e apesar dos recentes posicionamentos do Presidente Lula – com relação à inadequação de se qualificar as contas da Previdência como deficitárias -, o governo cria no âmbito do PAC – através do Decreto 6.019, de 22-01-2007 - o Fórum Nacional da Previdência Social. O seu objetivo será o de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, dos empregadores e do governo federal “com vistas ao aperfeiçoamento e à sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social”.

A criação desse Fórum abrirá a oportunidade de se acumular mais força ainda para a viabilização de propostas que vêm sendo defendidas pelos setores interessados em responsabilizar as contas da Previdência pelo desequilíbrio das contas públicas. Dentre essas, podemos lembrar as proposições que visam desvincular o reajuste do salário mínimo do valor do piso dos benefícios; a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço; o fim da diferenciação de idade para a aposentadoria de homens e mulheres; ou a redução dos benefícios rurais para o valor correspondente a 50% do salário mínimo.

Conclusões

1 – Apesar da notória ênfase dada à ampliação de investimentos por parte do governo federal na área de infra-estrutura, o que observamos é que o PAC apenas destaca obras e projetos que já estavam previstos de serem realizados, através dos orçamentos fiscal, da seguridade social ou das estatais. Como dinheiro *novo*, destacamos apenas a parcela de recursos que estará liberada com a ampliação da parcela hoje retida para a formação do superávit primário, para utilização no Projeto Piloto de Investimentos, no valor de R\$ 52,5 bilhões. Além disso, o que temos é a ampliação de recursos disponibilizados à iniciativa privada, sob a forma de financiamentos, para a contratação de novas obras e projetos – com a ampliação de incentivos fiscais e a esperada garantia de retorno assegurada pelas Parcerias Público-Privadas.

2 – O PAC embute metas ambiciosas de redução do déficit nominal das contas públicas, explicitando o seu objetivo de reduzir o mesmo dos atuais 3,35% do PIB (resultado de 2006) para 0,2% do PIB, em 2010. Essa meta se coaduna com a idéia, defendida publicamente por Delfim Neto, de se alcançar o déficit nominal zero, através de um maior arrocho nas despesas sociais e de custeio do setor público.

3 – Para alcançar os seus objetivos de contenção dos atuais níveis de gastos públicos não financeiros, o PAC estabelece novas regras para a expansão dos gastos públicos com seus servidores, reajustes futuros do salário-mínimo, além de criar um Fórum para discutir mudanças nas atuais regras da Previdência Social. A importância da chamada regulamentação do direito de greve no setor público, recentemente defendida por Lula e pelo seu Ministro do Planejamento, deve ser avaliada dentro desse contexto.

4 – O PAC não define nenhuma mudança nos rumos da atual política econômica, baseada em uma política monetária exclusivamente centrada nas chamadas metas de inflação, objetivando a manutenção do câmbio flutuante e perseguindo metas de superávit primário que penaliza os investimentos públicos e a manutenção adequada da máquina pública.

5 – As preocupações expressas no PAC, com relação ao papel do Estado, enquanto indutor de novos investimentos privados, através da sua intenção de se destacar um conjunto de projetos já previstos, nas áreas de energia, transportes e infra-estrutura urbana e social, assemelha-se ao que já foi tentado – sem nenhum sucesso – no Programa Avança Brasil, durante o governo de FHC. Em última instância, são projetos que buscam dar continuidade à integração subalterna do país ao processo de globalização, sob o comando dos capitais financeiros internacionais e das empresas produtivas multinacionais (algumas de bandeira nacional), que cada vez mais apostam em nosso país enquanto uma plataforma de negócios internacionais.

6 – Desse modo, sustentamos que o PAC não representa nenhuma inflexão da política econômica em curso. Contudo, não podemos com isso concluir que o objetivo de se lograr atingir resultados menos decepcionantes em termos de crescimento do PIB não possa ser

atingido. Precisamos levar em conta que a média de crescimento econômico dos quatro primeiros anos do governo Lula – de 2,6% - o iguala ao obtido nos quatro primeiros anos de governo FHC. Porém, se compararmos esse resultado com a média de crescimento da economia mundial para o mesmo período, nos surpreenderemos com o fato do desempenho da economia brasileira sob o comando de Lula ter tido comportamento menos medíocre, em comparação histórica e secular, somente com a do período presidencial de Fernando Collor. O período de Lula é o segundo pior, na distância entre o crescimento médio do mundo e o que conseguimos de crescimento do PIB. Esse dado foi levantado por Reinaldo Gonçalves, professor-titular do Instituto de Economia da UFRJ, ao comparar o desempenho dos diferentes mandatos presidenciais – em relação ao comportamento do PIB – de 1901 a 2006.

7 – Por fim, é necessário enfatizar que a alternativa colocada para que um vigoroso crescimento da economia venha a ser alcançado, e com suas conseqüências se revertendo para uma efetiva mudança nas condições de vida da imensa população pobre, será necessário uma mudança do modelo econômico em curso no país.

Precisamos transitar de um modelo que defende a prevalência dos interesses do sistema financeiro e exportador para um modo de funcionamento da economia que defenda o mundo da produção, do emprego e do crescimento da economia interna do país.

Como medidas alternativas para o estabelecimento de novas condições macroeconômicas, com o objetivo de criar condições a um desenvolvimento gerador de emprego e distribuidor de renda e riqueza, defendemos:

► a limitação dos gastos relativos ao pagamento de juros e ao próprio endividamento financeiro do Estado, via a atual política monetária, promovendo uma forte redução da atual taxa básica de juros. É importante lembrar que, nos quatro primeiros anos do governo Lula, foram pagos como juros decorrentes da dívida pública mobiliária a espantosa cifra de R\$ 591 bilhões, ao mesmo tempo em que o estoque dessa dívida subiu de R\$ 760 bilhões para mais de R\$ 1 trilhão.

► o reestabelecimento de mecanismos de controle sobre a entrada e a saída de capitais externos e internos do país, sob a forma de divisas.

A abertura financeira é a principal responsável por uma política monetária centrada exclusivamente no controle da inflação e responsável maior pelo espetacular endividamento público do Estado, dada a taxa de juros real a que estamos submetidos há anos. Neste aspecto, cumpre lembrar que o maior indutor para a tomada de decisões das empresas privadas em investimentos produtivos será, dado o nosso passado já não muito recente, a vigorosa redução da taxa de juros, em termos reais.

► a adoção de uma nova política cambial, com o abandono do chamado regime de câmbio flutuante, uma firme política de formação e fortalecimento das reservas cambiais do país e administração da taxa de câmbio, de modo a favorecer nossas exportações e defender o parque produtivo nacional da concorrência predatória externa, beneficiária da atual valorização do Real.

► a reconfiguração do Orçamento Público, a partir da redução do superávit primário, com ênfase no aumento de recursos para investimentos na infra-estrutura física do país (energia, transportes, habitação e saneamento), na Educação, na Saúde, na Reforma Agrária e na Agricultura Familiar, no setor público de Saúde e na modernização, fortalecimento e ampliação dos serviços públicos, em especial nas suas atividades de atendimento à população e de natureza fiscalizatória e de regulação.

► a necessidade de uma ampla reforma tributária no país, reconfigurando a atual estrutura tributária do país, a partir do princípio da forte progressividade na arrecadação de tributos. Isso implicará uma prevalência dos impostos diretos – sobre a renda e a propriedade – em relação aos indiretos - sobre a produção e o consumo. Em relação a esses últimos, a sua incidência deverá igualmente obedecer ao princípio da progressividade, taxando-se de forma mais grave os produtos, bens e serviços não essenciais, ao mesmo tempo em que as isenções ou baixas alíquotas deverão contemplar itens de consumo essencial.

* Vice-Presidente do Conselho Regional de Economia do Estado do Rio de Janeiro

Diretor do Sindicato dos Economistas do Estado do Rio de Janeiro