

POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA

A marcha lenta do PAC

*Jedson César de Oliveira**
*Guilherme R. S. Souza e Silva***

“Um governo pode tomar a iniciativa,
pode criar os meios, mas para que qualquer projeto
amplo tenha sucesso é preciso o engajamento de todos”

Luís Inácio Lula da Silva
Presidente da República

O governo federal lançou em janeiro de 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) composto de 37 medidas para elevar o patamar médio de crescimento da economia de 2,4%¹⁷ ao ano registrado desde a implantação do Plano Real. Após três meses de preparação e longas discussões internas com os partidos que integram a base do governo, o programa foi apresentado à sociedade tendo como principal eixo a expansão do investimento público em 0,5% a partir de 2007. Para que o governo alcance esse percentual, a saída encontrada foi aumentar os recursos do Programa Piloto de Investimentos (PPI) em R\$ 11,3 bilhões, o que na prática representa uma redução do superávit primário que o governo central, os estados e os municípios produzem para pagar suas dívidas de 4,25% para 3,75% do PIB.

No total, o PAC se propõe a aplicar investimentos em infra-estrutura durante o período de 2007-2010 da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, sendo apenas R\$ 67,8 bilhões, ou seja, 13,5%, oriundos do orçamento da União – o equivalente a aproximadamente R\$ 17 bilhões ao ano. A maior parte desse total virá das empresas estatais e do setor privado que, juntos, destinarão R\$ 436,1 bilhões. Ainda assim, deve-se salientar que, do gasto total previsto, boa parte estava programado pelas estatais como a Petrobras, que destinará R\$179 bilhões para os seus projetos em quatro anos, ou mesmo recursos que bancos públicos e privados já destinariam para financiamento habitacional independentemente do PAC.

Desde o “vazamento” para a imprensa de que o governo preparava medidas para marcar o início do novo mandato presidencial, criou-se uma grande expectativa de que elas pudessem trazer de volta a capacidade do governo de realizar políticas públicas, bem como

* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Endereço eletrônico: jecoli@sociais.ufpr.br.

** Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Endereço eletrônico: guilherme.fdg@uol.com.br

¹⁷ Ipeadata

que as novas decisões permitissem que a iniciativa privada também pudesse expandir seus investimentos a partir de cortes nos impostos. No entanto, após a divulgação do programa o que se viu foi um misto de apoio às decisões anunciadas por parte dos que acreditam que o governo mostra preocupação com o baixo nível de crescimento da economia brasileira e de frustração pela “timidez” das medidas dos que esperavam uma forte desoneração tributária e maior controle dos gastos correntes do governo central.

Do total de 37 medidas anunciadas no PAC, apenas 21 podem ser consideradas novas, 9 já foram implementadas, 2 estão em fase de implementação e 5 tramitam no congresso, como pode ser visto no quadro 1. Isso quer dizer que o governo aproveitou medidas anteriores ao PAC para passar uma impressão de que o programa foi bem planejado e que, portanto, há um projeto de desenvolvimento do país para o novo mandato.

Pirotécias à parte, esse artifício demonstra que o espaço para tomada de decisões do novo governo do presidente Lula é muito pequeno se considerarmos a forte vinculação de recursos a que a administração federal está submetida. Em outras palavras, o governo tem encontrado muitas dificuldades para gerir um estado onde apenas 20% dos recursos do orçamento estão “livres” para alocação da maneira que melhor lhe convier, enquanto o restante faz parte da chamada “verba carimbada”, ou seja, aquela que possui destinação certa a partir de preceitos constitucionais.

Um exemplo da dificuldade que a rigidez do orçamento impõe sobre a capacidade de investimentos do governo federal foi o anúncio de que o valor total da desoneração de investimentos para 2007 ficou em R\$6,6 bilhões, bem abaixo do que o setor produtivo esperava. Desse valor, R\$ 2,45 bilhões já estavam previstos da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas aprovada em 2006 e R\$ 4,1 bilhões referem-se a medidas de desoneração da fabricação de computadores e *notebooks*, da recuperação dos créditos de PIS e Cofins em edificações, máquinas, equipamentos e do reajuste da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, entre outros.

Com efeito, as discussões que, inicialmente, se davam por meio do efeito prático que as medidas poderiam exercer sobre a confiança dos empresários com reflexos na produção industrial, na agricultura e nos serviços, posteriormente, ficaram restritas a um possível efeito psicológico que as medidas poderiam ter nos agentes econômicos. Isso porque as reações ficaram bem abaixo do que o governo federal esperava.

Quadro 1. Programa de Aceleração do Crescimento

Estímulo ao Crédito e ao Financiamento
1) Concessão pela União de Crédito à CEF para aplicação em Saneamento e Habitação
2) Ampliação do crédito do setor público para investimentos em Saneamento e Habitação
3) Criação do Fundo de investimento em Infra-estrutura com recursos do FGTS
4) Elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
Estímulo ao Crédito e ao Financiamento-Já implementadas
5) Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)
6) Redução dos <i>Spreads</i> do BNDES para Infra-estrutura, Logística e Desenvolvimento Urbano
Melhoria do Ambiente do Investimento
7) Regulamentação do Artigo 23 da Constituição
Melhoria do Ambiente do Investimento-em Tramitação
8) Marco Legal das Agências Reguladoras
9) Lei do Gás Natural
10) Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
Melhoria do Ambiente do Investimento-Já Implementadas
11) Aprovação do Marco Regulatório para o setor de Saneamento
12) Abertura do Mercado de Resseguros
13) Recriação da SUDAM e SUDENE
Medidas de Desoneração Tributária
14) Recuperação acelerada dos créditos de PIS/Cofins em Edificações
15) Desoneração de obras de Infra-estrutura
16) Desoneração dos Fundos de Investimentos em Infra-estrutura
17) Programa de Incentivos ao setor da TV Digital (PATVD)
18) Programa de Incentivos ao setor de Semicondutores (PADIS)
19) Ampliação do benefício tributário para microcomputadores
20) Desoneração das compras de perfis de aço
Medidas de Desoneração Tributária-Já implementadas
21) Lei Geral das Micro e pequenas Empresas
22) Reajuste da Tabela de Imposto de Renda de Pessoa Física
23) Prorrogação da Depreciação Acelerada
24) Prorrogação da cumulatividade do PIS/COFINS na Construção Civil
Medidas de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário
25) Aumento do Prazo de Recolhimento de Contribuições (Previdência, PIS/COFINS)
Medidas de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário-em Tramitação
26) Criação da Receita Federal do Brasil
27) Reforma Tributária
Medidas de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário-em implementação
28) Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica
Medidas Fiscais de longo Prazo
29) Controle da Expansão da Despesa de Pessoal da União
30) Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo
31) Fórum Nacional da Previdência Social
32) Agilização do Processo Licitatório
33) Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais
34) Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação
35) Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
Medidas Fiscais de longo Prazo - em Tramitação
36) Melhora na Gestão da Previdência Social
Medidas de Gestão
37) Criação do Comitê Gestor do PAC (CGPAC)

Fonte: Plano de Aceleração do Crescimento. Material para Imprensa.

Os caminhos para a expansão dos investimentos

A constatação de que os últimos governos brasileiros têm encontrado muita dificuldade em administrar um Estado “engessado” nos mostra que o sucesso na implementação de qualquer projeto que tenha como objetivo a expansão dos investimentos públicos, visando à elevação da taxa de crescimento da economia, passa necessariamente por uma de três medidas. A primeira seria aumentar a carga tributária de modo que o governo passasse a dispor de uma fatia maior do orçamento para melhoria da infra-estrutura. A segunda seria aumentar os investimentos a partir da flexibilização da política fiscal que sustenta o tripé da política macroeconômica baseado no regime de metas de inflação, de câmbio flutuante e de superávit primário. Por fim, o governo poderia reduzir/estabilizar os seus gastos correntes a partir de alterações constitucionais que permitissem uma sobra significativa de recursos para investimentos.

Como se sabe a nossa carga tributária é uma das mais altas do mundo sendo entre os países emergentes a mais alta. Em 2006 a carga tributária atingiu 38,8%¹⁸ do PIB ao passo que em 2005 representava 37,8% do PIB, o que reduz as margens de lucro do setor produtivo internamente e prejudica a competitividade dessas empresas no comércio exterior. Desta forma, podemos afirmar que a primeira das três medidas, o aumento da carga tributária, se torna praticamente inviável na medida em que sua incidência prejudicaria ainda mais um setor já inegavelmente sobrecarregado por tanto imposto e porque atualmente há uma enorme pressão da sociedade por uma redução da carga tributária.

A segunda medida, isto é, aquela que permitiria a elevação dos investimentos através da flexibilização da política fiscal pela redução do superávit primário para 3,75% do PIB – opção escolhida pelo governo na apresentação do PAC – pode, de fato, alcançar bons resultados. No entanto, deve-se salientar que, a escolha de bons projetos e a sua efetiva implementação é essencial para se alcançar o objetivo de elevar o crescimento. Por outro lado, caso os investimentos escolhidos pelo governo não se materializem e não induzam os investimentos privados, a taxa de crescimento esperada poderá não ser atingida, de forma que o ritmo de redução da razão dívida/PIB será mais lento. Neste caso, a melhor opção seria manter a geração de superávits primários em 4,25% do PIB para reduzir mais fortemente a razão dívida pública/PIB e, assim, consolidar os inegáveis avanços obtidos pela economia brasileira a partir de 2004. A tendência é que essa medida tenha pouco efeito sobre o

¹⁸ Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)

crescimento considerando que ela efetivamente representa muito pouco no total de recursos usados na economia.

É preciso salientar que a alteração da política econômica fundamentada no tripé anteriormente mencionado poderia alcançar um resultado mais vigoroso caso a modificação tivesse sido feita na política monetária com redução mais rápida das taxas de juros. Mas para que essa flexibilização não tivesse impacto sobre a meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional o governo deveria elevar ainda mais o superávit primário, alterando o chamado *mix* de política econômica. O resultado de ambas as medidas – aumento no superávit primário e redução da taxa de juros Selic – permitiria alcançar um maior crescimento da economia e uma redução da dívida/PIB mais rápida. A grande diferença da alteração do *mix* em relação ao caso em que há apenas uma redução do superávit primário é que, no primeiro, o governo consegue ao mesmo tempo aumentar a taxa de crescimento econômico, reduzir o nível de endividamento público com reflexos sobre a necessidade de financiamento do setor público e, assim, passa a precisar de uma menor geração de superávits primários podendo expandir seus investimentos.

Em relação à terceira medida, aquela que visa reduzir/estabilizar os gastos correntes do governo, sem dúvida alguma, trata-se da mais indicada pela maioria dos analistas econômicos na medida em que permite um maior equilíbrio das finanças públicas sem a necessidade de aumentos futuros na carga de impostos para cobrir os sucessivos déficits fiscais. Com efeito, essa medida devolveria ao governo a capacidade de investimentos em infra-estrutura, perdida após o aumento brutal do nível de endividamento representado pela relação dívida/PIB, que passou de aproximadamente 30% em 1994 para 50% em 2006 e ainda permitiria ao governo iniciar o processo de redução tanto da relação dívida/PIB como da carga tributária, que quase atingiu o patamar de 40% do PIB em 2006.

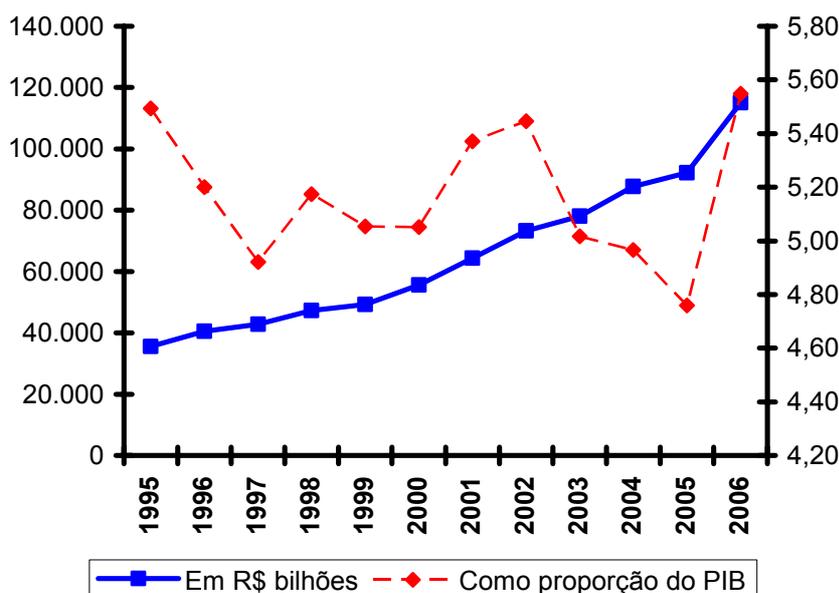
Pontos positivos do PAC

Dentre todas as medidas anunciadas pelo governo na elaboração do PAC, aquela que poderá trazer mais benefícios ao país é a que se propõe a limitar o crescimento das despesas da União com pessoal. Isso porque essas despesas têm apresentado um rápido crescimento nos últimos anos e nenhuma medida de contenção havia sido tomada. O gráfico 1 nos mostra que a folha de pessoal do governo federal cresceu em termos nominais de R\$ 35,5 bilhões em 1995 para R\$ 115 bilhões em 2006, ou seja, um crescimento de aproximadamente 230% enquanto a inflação acumulada no período ficou em 157%. Especialmente de 2005 para 2006,

o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais como proporção do PIB foi bastante expressivo.

O PAC propõe a contenção do gasto com pessoal do governo federal, com a criação de um teto de 1,5% para o crescimento real anual da folha de pagamento da União. Em relação a esta medida é importante destacarmos um ponto que pode ser mal interpretado. A medida de contenção do gasto com pessoal não significa que haverá um aumento de salário real de 1,5%, mas sim que o total dos gastos com pessoal não poderá aumentar mais de 1,5% em termos reais. Isto significa que haverá um limite para a contratação de novos funcionários e dependendo desse volume é possível que os salários atuais não sofram reajustes reais. Se considerarmos que a taxa de crescimento do PIB será superior a 1,5%, o que é bastante plausível, isso significa que as despesas com pessoal como proporção do PIB tenderão a diminuir, caso a medida seja aprovada e cumprida.

Gráfico 1. Despesas com Pessoal e Encargos Sociais



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Em valores correntes

Outro ponto positivo do PAC é a medida que destina 0,5% do PIB para investimentos públicos. Nesse caso o governo está mostrando ao setor privado que pretende criar o ambiente econômico adequado para o florescimento da atividade produtiva, canalizando recursos para melhorias em infra-estrutura. Considerando que o nível atual de investimento público é muito baixo, cerca de 2% do PIB, esta medida poderá ter impacto importante. Para que esta medida produza bons resultados, porém, é fundamental que o

governo realize os investimentos necessários em infra-estrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos de forma competente. Além disso, o governo buscará o aperfeiçoamento do marco regulatório e a criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, também com o intuito de melhorar o ambiente de investimento do país. No entanto, como dito anteriormente, o aumento dos investimentos públicos será viabilizado via redução do superávit primário, o que poderá ter conseqüências negativas para a dívida pública caso as metas de crescimento não sejam atingidas.

O PAC também prevê estímulo ao crédito e ao financiamento. O objetivo para os próximos anos é continuar a expansão, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura. Nesse sentido, a Caixa Econômica Federal e o BNDES serão os facilitadores do processo de expansão do crédito e financiamento.

A redução da taxa de juros real da economia, apesar de não ser uma medida do PAC, tem um impacto positivo na aceleração do crescimento. Neste sentido, há uma queda nas despesas financeiras com o pagamento de juros pelo governo, o que permite a disponibilidade de maiores recursos para investimentos e por outro lado um incentivo ao setor privado para investir em capital físico, como máquinas, equipamentos e instalações. No entanto, logo após o anúncio das medidas que compõe o PAC, o COPOM reduziu o ritmo de corte da taxa de juros, tirando parte do ânimo dos agentes em relação à capacidade do PAC em produzir o crescimento esperado.

De qualquer forma, não podemos deixar de citar o importante fator psicológico gerado pelo PAC. A demonstração de preocupação em aumentar a taxa de crescimento do PIB por parte do governo torna as expectativas dos agentes econômicos positivas em relação à realização de investimentos, tendendo a criar um ambiente econômico mais propício para o crescimento.

Pontos negativos do PAC

A principal crítica que o PAC tem recebido é em relação à questão fiscal. O setor privado esperava uma maior redução da carga tributária, o que incentivaria o aumento no nível de investimentos em capital físico. No entanto, para que fosse possível essa redução nos impostos cobrados pelo governo seria necessário um corte considerável das despesas públicas. Como vimos anteriormente, o PAC apenas prevê a contenção das despesas com pessoal, mas não apresenta medidas que reduzem imediatamente os gastos públicos. Mais do que isso, o programa é considerado por alguns economistas como um “pacote de aumentos

de gastos públicos”, de forma que o governo acredita que poderá induzir o crescimento gastando mais. Se o setor público pretende gastar mais não haverá espaço para a redução de impostos. O PAC também não contempla a melhoria na gestão dos gastos públicos, assunto que vem sendo considerado de importância prioritária em razão do conhecido desperdício de dinheiro público nas despesas correntes do governo, especialmente nas compras e utilização de materiais.

Outro ponto que tem sido destacado é a falta de reformas profundas no âmbito do PAC, como por exemplo, a reforma da previdência, que vem sendo debatida de uma maneira lenta e com pouca objetividade. A reforma da previdência, apesar de ter um alto custo político, vem se mostrando cada vez mais urgente, devido ao forte impacto que os benefícios previdenciários têm sobre as contas públicas. Sem essa reforma o equilíbrio das contas públicas fica comprometido e a possibilidade de redução da carga tributária torna-se cada vez mais distante.

Dessa forma, o PAC vem sendo considerado um programa que tem boas intenções, mas pára por aí. Não existem medidas concretas e de grande profundidade que viabilizem um crescimento de 4,5 % em 2007 e de 5% em diante até 2010 conforme prevê o programa. Em função disso, os empresários se mostraram decepcionados com as medidas efetivamente propostas e com a percepção de que o PAC teve muita ênfase no seu anúncio, porém poucas ações que realmente poderão colaborar de forma concreta para o crescimento econômico.

Conclusão

Os objetivos do PAC são ambiciosos. Crescer 4,5 % em 2007 e 5% de 2008 a 2010, considerando que o crescimento do PIB em 2006 foi de 2,9%, não será tarefa fácil. A impressão que o programa passou é a de que a intenção é excelente e, tanto o ambiente econômico quanto as expectativas foram positivamente afetadas pelo anúncio da elaboração do PAC. No entanto, as medidas parecem não ter a profundidade e a consistência necessárias para alcançar níveis de crescimento mais elevados, e foram recebidas com certa decepção pelo setor privado. Somando-se ainda a redução do ritmo de corte da taxa de juros no dia seguinte ao anúncio das medidas do PAC, considerado um verdadeiro “balde de água fria”, as expectativas dos empresários podem não estar tão boas quanto antes do anúncio das medidas.

O PAC poderá ajudar a elevar a taxa de crescimento da economia em 2007, principalmente se o setor privado acreditar e colaborar com o programa dando a resposta esperada, o que em nossa opinião é pouco provável dado que a carga tributária continua a

crescer. Além disso, a redução no ritmo de corte da taxa Selic é outro fator que contribui para que o setor privado não esteja tão confiante quanto às metas de crescimento, o que pode desestimular os investimentos desse setor. Portanto, acreditamos que, dado o elevado patamar de taxas reais de juros em relação aos demais países emergentes e a carga tributária cada vez mais alta de quase 39% do PIB - os dois principais fatores que realmente importam para o setor privado - o crescimento estará mais para marcha lenta do que para velocidade de cruzero.

Por outro lado, a manutenção da estabilidade monetária é um fator que pode compensar, em parte, o desestímulo do setor privado citado anteriormente, pois ela permite a elaboração de planejamentos mais consistentes e por um prazo mais longo. Dessa forma, uma taxa de crescimento entre 3% e 3,5% para 2007 parece bastante viável, mas atingir as metas propostas pelo PAC será difícil.

Conforme citação do presidente Lula no início deste artigo, o governo tomou a iniciativa e terá que cumprir a sua parte, mas a participação efetiva do setor privado será vital para que o projeto tenha o sucesso esperado. Desta forma o governo procurou transferir a maior da parte da responsabilidade no alcance das metas do programa para o setor privado, eximindo-se das críticas caso o PAC não atinja os objetivos esperados.

Crescer de maneira significativa exigirá do governo mais do que um programa de medidas bem intencionadas, porém com pouca profundidade como o PAC. Seria necessário um forte comprometimento com a redução dos gastos correntes de forma a permitir a redução da dívida como proporção do PIB, possibilitando a queda mais rápida da taxa de juros e uma redução substancial da carga tributária. Essas duas ações certamente teriam maior efeito sobre o setor privado, estimulando a realização de investimentos consistentes e significativos, o que certamente propiciaria um maior crescimento da economia. Além disso, o setor público teria mais recursos à sua disposição para investir em infra-estrutura devido à diminuição dos gastos com pagamentos de juros e pelo fato de as despesas correntes permanecerem sob controle, e dessa forma induzir o crescimento.

É importante lembrar, ainda, que alguns incentivos previstos no PAC serão viáveis apenas se as metas do programa forem atingidas. Por exemplo, a manutenção das desonerações tributárias propostas no programa somente serão possíveis se as metas de crescimento estabelecidas forem alcançadas.

Enfim, o PAC foi lançado, mas suas medidas receberam diversas críticas e existem muitas dúvidas em relação às possibilidades efetivas de sucesso. De qualquer forma a intenção

do governo foi boa e o ambiente econômico foi afetado pelo lançamento do programa. Restará agora observarmos se no futuro o governo tomará medidas mais concretas para que o país possa crescer de maneira significativa e sustentada, ou se continuaremos percorrendo a trilha do crescimento em “marcha lenta” e assistindo os demais países emergentes se distanciarem.