Valor ECONÔMICO
Publicado em 05/09/2023 - 05:58

Desafio do Novo PAC é conciliar investimentos com meta fiscal

Infraestrutura Programa pode sofrer dificuldades se governo tiver que fazer contingenciamentos para cumprir regra de contas públicas

'Novo PAC' precisa conciliar investimento com meta fiscal

Francisco Góes, Rafael Rosas, Murillo Camarotto e Taís Hirata
Do Rio, Brasília e São Paulo

A nova edição do Programa de Aceleração do Crescimento, renomeado de Novo PAC, retoma a visão do Estado como indutor do desenvolvimento, uma marca das gestões petistas no governo federal. Os investimentos com recursos do Orçamento Geral da União e via empresas estatais continuam a ser parte relevante do programa, embora esta terceira edição do PAC também traga, como uma das novidades, maior participação do setor privado. Economistas e especialistas em infraestrutura ouvidos pelo **Valor** manifestam preocupação com o fato de o relançamento do PAC coincidir com um momento em que há dúvidas no mercado sobre a capacidade do governo de cumprir as metas fiscais: "Se os investimentos não forem pensados em um contexto de contas públicas mais acertadas, o tiro pode acabar saindo pela culatra no aspecto macroeconômico", diz a economista Silvia Matos, do Instituto Brasileiro de Economia (FGV Ibre).

A maioria dos analistas acredita que será difícil zerar o déficit nas contas públicas em 2024, como previsto na proposta orçamentária enviada ao Congresso na semana passada. Assegurar o superávit primário (resultado positivo entre receitas e despesas do governo, excetuando-se o pagamento com juros da dívida) é importante para que a economia continue a melhorar, a inflação fique sob controle, os juros sigam caindo e o risco-país melhore ainda mais. Mas para que a meta fiscal seja alcançada será preciso garantir receitas extraordinárias, o que hoje não está assegurado. O novo arcabouço fiscal, aprovado pela Câmara, se alicerça no crescimento das receitas.

Se as receitas extras não aparecerem, o governo teria que contingenciar gastos ou mudar a meta fiscal, o que seria ruim para as expectativas dos agentes do mercado. Seria o popular "veja bem", expressão usada para justificar alguma mudança de rota nos planos. "Seria preciso ver o tamanho do 'veja bem' que poderia se fazer, o qual pode ser razoável, compreensível, ou chutar tudo para o alto, o que é uma coisa completamente diferente", acrescenta Manoel Pires, também do FGV Ibre. Se, eventualmente, o governo tiver que fazer contingenciamentos de gastos no começo do ano que vem como forma de cumprir a meta fiscal, o PAC poderia enfrentar dificuldades na parte que cabe ao governo.

Lançado em 11 de agosto, com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ministros, o Novo PAC prevê R$ 1,7 trilhão em investimentos, sendo R$ 1,4 trilhão até 2026, quando termina o mandato do atual governo. Os demais R$ 300 bilhões seriam aplicados no período posterior a 2026, com nova gestão no Planalto. Do total previsto, R$ 371 bilhões serão feitos com recursos orçamentários da União; R$ 343 bilhões via esforço de empresas estatais; R$ 362 bilhões mediante financiamentos e R$ 612 bilhões são esperados como contribuição do setor privado.

A participação privada considera projetos de concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs), que não deslancharam no âmbito federal nos primeiros PACs. Silvia Matos, do FGV Ibre, diz que para o investimento privado acelerar será preciso uma redução dos juros na economia: "Se fizer gasto público em um contexto que atrapalhe a política monetária, o juro pode não cair tanto. Aí o setor privado, para entrar, vai pedir subsídio."

Na ocasião da apresentação do programa, o ministro-chefe da Casa Civil, Rui Costa, coordenador do PAC, destacou responsabilidades assumidas pelo governo federal na execução de obras, incluindo as questões fiscal e ambiental. O viés de sustentabilidade ambiental é outro aspecto que permeia toda a nova edição do PAC. Também na cerimônia, o presidente do BNDES, Aloizio Mercadante, disse que os bancos públicos vão entrar com R$ 440 bilhões de investimento no PAC. Só o BNDES aportaria R$ 270 bilhões em quatro anos.

O diretor de planejamento do banco, Nelson Barbosa, diz que o PAC é uma maneira de o governo selecionar projetos e mobilizar as diferentes instâncias da administração federal para a execução desses empreendimentos. "O PAC dá um horizonte de planejamento e permite dar foco a projetos de investimentos que são prioritários para o governo", diz o ex-ministro da Fazenda de Dilma Rousseff. Pires concorda mas acrescenta que o governo não é obrigado necessariamente a executar tudo que está listado no PAC. O risco, diz, é existir uma pressão dos ministérios para que tudo vire PAC, uma vez que estando no programa o projeto ganha preferência para ser incluído no Orçamento da União.

Esta é a primeira de uma série de três reportagens do **Valor** que vai discutir o PAC. Esta avalia os efeitos macroeconômicos do programa na economia, a governança e a questão das obras paradas, tema sob análise do Tribunal de Contas da União (TCU). A segunda parte, na semana que vem, vai tratar dos gargalos para execução dos investimentos, que incluem desafios ambientais e de construção. Já a terceira reportagem dará ênfase à participação privada e a alguns dos principais eixos setoriais da iniciativa. O PAC foi dividido em nove subeixos. Para compor esse retrato do programa, este jornal ouviu mais de 20 pessoas nas últimas semanas, incluindo economistas, especialistas em infraestrutura, representantes de associações e entidades de classe e porta-vozes do governo federal.

Barbosa diz que o BNDES vai analisar os projetos a serem financiados pela instituição de forma técnica, observando aspectos como riscos e o fluxo de caixa dos mesmos e levando em conta ainda as fontes de empréstimo disponíveis, sejam de mercado ou do governo, dependendo do tipo de empreendimento. "O fato de o projeto ter sido parado ou não no passado não é necessariamente um critério de análise do BNDES e, sim, o seu fluxo de caixa futuro."

As versões anteriores do PAC enfrentaram problemas de execução e obras inacabadas e, em alguns casos, custaram mais do que o previsto. A nova versão exigirá um sistema eficiente de monitoramento e fiscalização. De forma geral, os projetos precisam ser bem desenhados para serem implantados no custo e no prazo previstos. A obra mais cara é sempre aquela inacabada, dizem especialistas. E os empreendimentos têm que ser conduzidos com base em critérios técnicos, não políticos, para evitar erros do passado. Essa é uma realidade que faz ainda mais sentido quando se considera projetos que serão executados com recursos públicos do orçamento federal.

O economista Lívio Ribeiro, do FGV Ibre, questiona, por exemplo, se faz sentido insistir na construção de navios no país depois de todos os problemas verificados nas primeiras gestões petistas, quando a maioria das embarcações previstas não foi entregue. Muitas das que saíram dos estaleiros foram concluídas via aditivos contratuais que encareceram as encomendas para a Petrobras, o grande demandante do setor. Outro exemplo é a Refinaria do Nordeste (Rnest), que consta com obras no PAC III e que foi alvo de investigações, pela Lava-Jato, por irregularidades.

Barbosa diz que o governo espera que o Novo PAC aumente a taxa de investimento na economia para um patamar de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2026. "No PAC I e II, a taxa de investimento passou de 20% e chegou próximo de 21%, ficou flutuando nesse patamar por alguns anos." Agora, afirma, o aumento do investimento será feito respeitando a responsabilidade fiscal e o controle da inflação. O ex-ministro diz que, ao aumentar os investimentos, cria-se demanda de curto prazo capaz de impulsionar o crescimento da economia nos próximos anos e elevar o produto potencial mais à frente.

Segundo Barbosa, investimentos que cabem ao governo federal foram definidos em consonância com as metas fiscais: "Se trabalhou com o piso de investimento do novo arcabouço fiscal, que é de menos de 0,6% do PIB". Ele diz que os investimentos públicos e privados do PAC somados àqueles feitos fora do programa, fruto da própria recuperação da atividade, devem fazer com que a economia cresça mais, o que ajudaria a estabilizar e depois a reduzir a dívida pública.

Nas contas do FGV Ibre, o investimento de 0,6% do PIB equivale a R$ 70 bilhões por ano. A pergunta que os economistas se fazem é se o governo teria como gastar mais. "Se quiser gastar mais com investimento a primeira coisa é saber se tem espaço ou não, dado que no atual contexto, mesmo com a volta do superávit em 2025, a dívida continua aumentando", diz Matos. Para Pires, se o governo for bem-sucedido em ampliar a arrecadação para cumprir a meta fiscal, poderia até ampliar parte dos gastos. "Se conseguir [arrecadar mais], abre espaço para incluir mais despesa, então eventualmente o piso fiscal pode ser um pouco maior."

"O exercício que o governo fará para compatibilizar o PAC no Orçamento é abrir espaço fiscal para gastar mais que o piso. O governo está conseguindo aprovar medidas de arrecadação, mas não todas. A questão é se consegue elevar a despesa [com investimentos] de R$ 70 bilhões para R$ 100 bilhões [ano] a partir de um aumento de arrecadação. Se conseguir fazê-lo, não me parece um esforço sobrenatural, seria viável dentro do arcabouço. Mas, se vai ser bem-sucedido, o tempo vai dizer", diz Pires.

Maurício Muniz, secretário especial de articulação e monitoramento da Casa Civil, diz que o PAC está em sintonia com o arcabouço fiscal: "O arcabouço trabalha com um piso [de investimentos] de R$ 68 bilhões [ano] e trabalhamos com uma previsão de R$ 60 bilhões por ano para o PAC. Quase todo o piso é o PAC. Fizemos um estudo dos anos anteriores e chegamos a essa relação histórica de 70% a 85% do total de investimentos no PAC. Os valores revelam um salto em relação aos governos anteriores, mas estão dentro do arcabouço e têm responsabilidade fiscal. Então, estamos no equilíbrio, por isso vamos alavancar também o investimento privado."

Muniz defende o investimento público: "Há aqueles que identificam a necessidade de maior investimento público em infraestrutura e há os que falam de irresponsabilidade fiscal. Ambos estão errados. Precisa ter investimento público, não dá para achar, como os governos anteriores, que o setor privado vá resolver a necessidade de infraestrutura que o país tem. Diversos estudos mostram que o investimento privado costuma acompanhar o investimento público, para cima e para baixo."

Matos concorda que o pico na série de investimentos no país coincidiu com as primeiras versões do PAC. Mas observa que quando se olha para o retorno desse capital o resultado não foi bom. "Significa que o gasto público pode até, do ponto de vista microeconômico, ser negativo, uma vez que faz investimentos que saem caro pelo lado fiscal e, além disso, são ineficientes." Segundo ela, o que aumenta o potencial de crescimento de forma rápida são ganhos de produtividade do capital. Mas se os investimentos são mal feitos, a produtividade pode até ter efeito negativo — o que ocorreu no passado. "Não dá para comemorar investimento se ele não dá retorno."

LEO PINHEIRO/VALOR

Silvia Matos: "Se os investimentos não forem pensados no contexto de contas públicas, o tiro pode sair pela culatra"

"O PAC permite dar foco a projetos prioritários para o governo"
Nelson Barbosa

PAC 3 é aposta para crescimento

Governo estrutura programa para ajudar no avanço da economia

Investimento total

Programa é dividido em 9 eixos

	Valor por Eixo (em R$ bilhões)
Cidades Sustentáveis e Resilientes	609,7
Transição e Segurança Energética	540,3
Transporte Eficiente e Sustentável	349,1
Inovação para Indústria da Defesa	52,8
Educação, Ciência e Tecnologia	45
Água para Todos	31
Saúde	30,5
Inclusão Digital e Conectividade	27,9
Infraestrutura Social Inclusiva	2,4

Cidades, Energia e Transporte lideram orçamentos

Valores dos subeixos das Cidades Sustentáveis e Resilientes (em R$ bilhões)

Minha Casa, Minha Vida	345,4
Financiamento Habitacional	160
Mobilidade Urbana Sustentável	48,8
Esgotamento Sanitário	26,8
Prevenção a Desastres*	14,9
Periferia Viva - Urbanização de Favelas	12
Gestão de Resíduos Sólidos	1,8

Valores dos subeixos da Transição e Segurança Energética

Em R$ bilhões

Petróleo e Gás	335,1
Transmissão de Energia	87,8
Geração de Energia	75,7
Combustíveis de Baixo Carbono	26,1
Luz para Todos	13,6
Eficiência Energética	1,8
Pesquisa Mineral	0,3

Valores dos subeixos do Transporte Eficiente e Sustentável

Em R$ bilhões

Rodovias	185,8
Ferrovias	94,2
Portos	54,8
Aeroportos	10,2
Hidrovias	4,1

Veículo: Impresso -> Jornal -> Jornal Valor Econômico - São Paulo/SP

Seção: Brasil **Caderno:** A **Pagina:** 6

Copyright © Clipclap 2025.