

O PAC e o programa que empacou

Rogério L. Furquim Werneck*

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) é o triste sucedâneo do que poderia ter sido um excelente programa de política econômica para o novo mandato do presidente Lula. No segundo semestre de 2005, a equipe econômica com que então contava o governo percebeu com muita clareza que a aceleração do crescimento exigiria a adoção de um programa de ajuste fiscal de longo prazo. A idéia era sustar e reverter o prolongado processo de expansão de gastos correntes primários que vem sendo observado desde meados da década passada, de forma a ampliar as possibilidades de queda da taxa de juros e abrir espaço para o investimento público e para uma redução paulatina da carga tributária. O ajuste exigiria contenção das despesas da Previdência, controle do gasto com funcionalismo e ampla desvinculação do processo orçamentário. A idéia, contudo, não prosperou. Empacou ao fim de poucos meses, sob ferrenha oposição da Casa Civil. Os mais otimistas chegaram a acreditar que a proposta seria ressuscitada após as eleições. O anúncio do PAC deixou mais do que claro quão fantasiosa era essa esperança.

Da idéia de sustar o crescimento do dispêndio primário, sobrou pouco: um dispositivo um tanto rudimentar de contenção da expansão dos gastos com o funcionalismo. A questão da Previdência foi mais uma vez evitada. Embora vozes solitárias no ministério reiterassem que a reforma previdenciária estava caindo de madura, o governo preferiu recorrer à velha tática procrastinadora da formação de um grupo de trabalho. Deu-se ao requinte de criar um monstrengo neocorporativista – composto por representantes de sete ministérios, nove centrais sindicais e cinco entidades empresariais – para “negociar com a sociedade” os rumos de uma possível reforma. Sem prazo predeterminado e fora do Congresso.

Tendo passado ao largo de um esforço mais sério de ajuste das contas públicas, o governo se permitiu lançar um programa de aceleração do crescimento para “romper barreiras e superar limites”, fundado em expansionismo fiscal, ativismo governamental e boa dose de voluntarismo. O que se anunciou foi fundamentalmente um plano de expansão de infra-estrutura, baseado em investimentos do próprio governo e das empresas estatais federais. Especialmente da Petrobrás e da Eletrobrás. A preocupação já não é mais criar um aparato regulatório bem desenhado, capaz de atrair investimento privado para a área de infra-estrutura. Nas áreas de energia e de rodovias, por exemplo, o governo parece ter decidido partir para a estatização escancarada da expansão que se faz necessária. O que, no atual quadro fiscal, é no mínimo impensado.

Nos últimos 13 anos, a carga tributária sofreu um aumento médio anual de cerca de 1 ponto percentual do PIB a cada ano. Como o processo de expansão persistente de gastos correntes primários continua intocado, a ampliação das responsabilidades do Estado no esforço de investimento sinaliza, na melhor das hipóteses, exacerbação da elevação de carga tributária nos próximos anos. É verdade que o governo incluiu no PAC medidas pontuais de desoneração tributária, envolvendo recursos da ordem de 0,3% do PIB. Mas, como bem ilustra a experiência do ano passado, nada impede que o Fisco conceda desonerações tributárias com uma mão e consiga aumentar a carga tributária com outra. Afinal, é assim que as contas públicas têm sido fechadas, ano após ano.

A verdade é que o PAC deixa o quadro fiscal ainda mais precário do que já estava. E as dificuldades não se resumem à redução do superávit primário. Há poucas semanas ainda subsistia a esperança, tênue que fosse, de que o segundo mandato afinal traria mudanças importantes no regime fiscal. Hoje, tal expectativa já não tem mais fundamento. O novo governo parece ter perdido a oportunidade de aproveitar seu melhor momento para mobilizar o País com o ajuste fiscal que se faz necessário. O PAC deixou também claro que, na esteira da perda de estatura e da desarticulação da equipe econômica, está em curso um processo de nítido esvaziamento do ministério da Fazenda e de transferência do poder de condução da política econômica para a Casa Civil. O que levanta sérias dúvidas sobre o cumprimento criterioso das metas fiscais e, num plano mais geral, sobre o efetivo compromisso do governo com a coerência da política macroeconômica.

* Rogério L. Furquim Werneck, economista, doutor pela Universidade Harvard, é professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio.