

## Nota Técnica n.º 1, de 2007

---

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO  
CRESCIMENTO  
(PAC)**

**RESUMO DOS  
ASPECTOS FISCAIS**

**Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais**

***José Fernando Cosentino Tavares  
Márcia Rodrigues Moura***

---

12/Fevereiro/2007 Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>  
e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados. Os autores agradecem a Flávio Leitão Tavares pelos comentários e à estagiária de economia Ana Cláudia Sant'Anna pelo trabalho de pesquisa para a elaboração da Nota em que se baseou este resumo.



<b>I – VISÃO GERAL DOS ASPECTOS FISCAIS .....</b>	<b>2</b>
<b>II – INVESTIMENTOS .....</b>	<b>5</b>
<b>TABELAS ANEXAS .....</b>	<b>6</b>

## **I – VISÃO GERAL DOS ASPECTOS FISCAIS**

- 1) Em sua maior parte, o PAC é um plano de investimentos em infra-estrutura (inclusive saneamento): do governo federal e de suas estatais, em particular Petrobrás e Eletrobrás; de um fundo de investimento de no mínimo R\$ 5 bilhões<sup>1</sup> criado com recursos do FGTS (transporte, energia e saneamento básico); e dos estados, em saneamento e habitação, mediante ampliação do limite do crédito para o setor público em R\$ 7 bilhões e financiamento de bancos federais. As implicações fiscais desse novo limite dependerão do uso que os governos subnacionais venham a fazer dessa autorização e das margens de endividamento disponíveis. O uso do crédito reduziria o superávit primário dessas esferas, repercutindo nas metas federais. Receitas e despesas do FGTS não transitam pelo orçamento; a criação do fundo de investimento só teria implicação fiscal se o Tesouro vier a garantir algum rendimento mínimo, hoje fixado em 3% mais a taxa referencial.
- 2) O componente principal do PAC, em relação à atuação direta do governo central, é o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), parte do orçamento da União que privilegia investimentos de infra-estrutura, abre a possibilidade de redução da meta fiscal primária no montante das despesas executadas e não é contingenciada. O PPI foi pela primeira vez incluído no orçamento de 2005. Em 2006 foram executados R\$ 2,2 bilhões<sup>2</sup>, de R\$ 3 bilhões autorizados, que não foram abatidos da meta primária. Para 2007 foi fixado na LDO montante de R\$ 4,6 bilhões, equivalente a 0,2% do PIB.
- 3) O PAC, combinação de medidas recém anunciadas com outras adotadas anteriormente, tem 7 principais aspectos com repercussão nos orçamentos da União:
  - a. redução do superávit primário do setor público de 4,25% do PIB para, no mínimo, 3,75% do PIB até 2010. Essa meta prevaleceu em 2002. Tudo o mais permanecendo constante, trata-se da possibilidade de apropriação pela União de parte de uma massa de recursos esterilizada;
  - b. aumento de 0,2% do PIB, para 0,5% do PIB, das dotações do PPI (PLN 01/07);
  - c. a redução da meta primária em ½ ponto percentual do PIB não se refletirá em aumento do investimento no mesmo montante, pois se alcançava superávit primário de 4,25% do PIB ou mais mesmo executando projetos do PPI;
  - d. aumento do investimento federal no período do Programa, investimento esse que já cresceu substancialmente em 2006 em relação aos 3 primeiros anos do mandato;

---

<sup>1</sup> A MP refere-se ainda à possibilidade de elevação, desde que autorizada pelo Conselho Curador, para até 80% do patrimônio líquido do FGTS (excedente financeiro do Fundo), que em final de 2006 era de pouco mais de R\$ 22 bilhões, bem como à possibilidade de trabalhadores utilizarem até 10% de seus saldos para aplicação no novo fundo, podendo assim ser mobilizados adicionalmente até R\$ 12 bilhões.

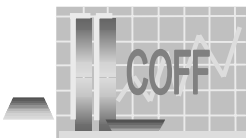
<sup>2</sup> Ver <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2006/Nimdez2006.pdf>.



- e. como única medida de médio prazo para conter gastos, limitação do crescimento real de despesas com servidores ativos e inativos de todos os Poderes em 1,5%. Sem considerar as dificuldades de aprová-la, os efeitos dessa norma podem, no período do Programa, não ser tão eficazes quanto foi estimado. Analistas criticaram a decisão de indexar desnecessariamente essas despesas, a exemplo do que foi feito com o salário mínimo;
- f. manutenção de despesas correntes primárias (benefícios vinculados ao salário mínimo, programas de transferência de renda, Fundeb e despesas sujeitas a piso constitucional) em patamar muito elevado no período do Programa, a despeito dos efeitos da iniciativa acima; e
- g. manutenção da alta carga tributária. Com pleno impacto em 2008, a renúncia estimada de receitas brutas, atribuída ao PAC, será menor que 0,5% do PIB, e apenas R\$ 2,6 bilhões correspondem a medidas anunciadas em 22/01. Da renúncia estimada para 2007, de R\$ 6,6 bilhões, o Congresso já incorporou ao orçamento perda de R\$ 2,1 bilhões, correspondente à correção da tabela do imposto de renda e dos créditos da CSLL por depreciação acelerada. Antes das decisões a respeito do salário mínimo e da correção da tabela do imposto de renda, acenou-se com renúncia fiscal de R\$ 12 bilhões. Em 2007, medidas anunciadas em 22/01 janeiro implicam renúncia de apenas R\$ 1,4 bilhão.
- 4) Em 2007, a União arca com maior parte das perdas: estados e municípios perdem R\$ 600 milhões, que presumivelmente recuperarão em outras receitas partilhadas ou próprias, se houver maior crescimento da atividade econômica. Também perdem com a renúncia de receitas estaduais e municipais atribuída à Lei Geral das PME. O prejuízo dos estados já estava definido antes da divulgação do PAC, com a aprovação do Supersimples e do reajuste da tabela de incidência do imposto de renda.
- 5) A execução do PAC depende da abertura de créditos adicionais ao orçamento de 2007, para ampliar o PPI e o orçamento de investimento das estatais federais; depende da revisão do Plano Plurianual (PPA) em vigor; e da aprovação do PPA para o quadriênio 2008-2011, que tramitará no Congresso a partir de 31 de agosto. Esses projetos de lei não foram ainda encaminhados ao Congresso. Só então os investimentos poderão ser regionalizados. O aumento das despesas com infraestrutura em 2007 poderá se dar, inclusive, pela suplementação de dotações que já constam do orçamento.
- 6) O Tesouro Nacional deverá capitalizar a Caixa em R\$ 5,2 bilhões, para que a instituição possa financiar obras para o setor público. Serão utilizados “instrumentos híbridos de capital e dívida”<sup>3</sup>. O aporte será neutro do ponto de vista fiscal. Outros dispositivos da MP dão como fonte do crédito o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de 2006 e permitem o uso desse superávit em despesas do orçamento da seguridade social. Entendem-se os dois dispositivos como autorização para o uso de fontes vinculadas por lei que contribuíram para a formação do superávit e para desvincular o citado superávit do orçamento fiscal.

---

<sup>3</sup> Ver <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=101097274&C=2837&ASS=RESOLUCAO+2.837> (acesso em 11/02/07).



- 7) Duas iniciativas importantes relativas ao financiamento do Programa não foram trazidas ao debate: a prorrogação da desvinculação de receitas da União (DRU) e da contribuição sobre a movimentação financeira (CPMF). Sobre a CPMF, existem projetos legislativos em tramitação prevendo redução gradual da alíquota e perda de receita a partir de 2008.
- 8) Informações prestadas quanto ao cenário macroeconômico no período revelam hipóteses de comportamento conforme com as do mercado relativamente aos juros nominais, porém de inflação mais alta. Inflação mais alta, juntamente com o vigoroso crescimento previsto para o PIB, favorece a previsão de queda acentuada do déficit nominal e da dívida líquida do setor público. De acordo com o PAC, em 2010 cairiam a respectivamente 0,2% do PIB e 39,7% do PIB (50% em 2006). O país chegaria a déficit quase-zero em 2010 caso se verifiquem as hipóteses do Programa.<sup>4</sup>
- 9) Até sua divulgação, esperava-se que o PAC trouxesse regra de médio prazo, rígida, para conter e, adiante, cortar despesas correntes. Restou da idéia dispositivo a ser acrescentado à Lei de Responsabilidade Fiscal para controlar o crescimento de despesas com os servidores federais e inativos. O acréscimo anual por Poder e órgão não deverá exceder a correção pelo IPCA, somando-se 1,5%. Segundo as simulações do Executivo, essas despesas cairiam de 5,2% do PIB em 2006, para 4,3% em 2012. No entanto, adotando hipótese de correção cheia sobre o liquidado no exercício anterior, inclusive sobre o excedente de reajustes já concedidos, chegar-se-ia igualmente a queda, porém menos pronunciada (4,8% em 2012). Não obstante, aprovado da forma como foi proposto, o mecanismo é eficaz para reduzir essas despesas em termos reais.
- 10) O PAC contempla política de aumento real do salário mínimo equivalente ao crescimento do PIB até 2011<sup>5</sup>, e ainda antecipa em um mês a cada ano a fixação do novo valor. Está prevista a fixação do salário mínimo em R\$ 380,00, a partir de abril deste ano, já contemplado no orçamento. Em princípio, imagina-se que essa política de valorização possa ser mantida até 2023, com novas regras a serem fixadas a partir de 2011. Despesas com benefícios previdenciários no quadriênio do PAC ficam praticamente estáveis em cerca de 8,1% do PIB;
- 11) A questão previdenciária foi adiada. Criou-se grupo de trabalho composto por representantes de ministérios (7), centrais sindicais (9) e entidades empresariais (5) para negociar sem prazo predeterminado com a sociedade os rumos de uma possível reforma.
- 12) O efeito do PAC estaria mais claro quando de seu anúncio se já tivessem sido estabelecidos os limites para o empenho e a movimentação financeira do orçamento do Executivo deste exercício. O atraso no encaminhamento do autógrafo à sanção, em 18 de janeiro, não permitiu que isso acontecesse. A sanção se deu em 07 de fevereiro e o decreto de programação financeira deverá sair até 30 dias da publicação da lei.

---

<sup>4</sup> O PAC, pelo que consta dele e pelo que lhe falta, poderá implicar queda mais lenta dos juros, contrariando as premissas do Programa. Ver a ata do Copom de 1 de fevereiro, com referência à mudança de ritmo de flexibilização da taxa Selic e a contribuição para essa mudança que deram os "os estímulos já existentes para a expansão da demanda agregada" (parágrafo 22 em [http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not20070124124.asp#\\_Toc153204792](http://www.bcb.gov.br/htms/copom/not20070124124.asp#_Toc153204792))

<sup>5</sup> Antes, o crescimento real do salário mínimo previsto na LDO correspondia ao crescimento do PIB *per capita*.



Para amanhã está anunciado o primeiro decreto de contingenciamento, restrito a despesas do Executivo.

## II – INVESTIMENTOS

- 13) O PAC prevê investimentos<sup>6</sup> de R\$ 503,9 bilhões no quadriênio em infra-estrutura: estradas, portos, aeroportos, energia, habitação e saneamento. O objetivo é garantir a meta de crescimento de 5% (4,5% em 2007). Regionalizando os empreendimentos, estima-se que 36% serão nacionais, 26% especificamente no Sudeste, 16% no Nordeste, e 20% nas outras 3 regiões.<sup>7</sup>
- 14) Temos: R\$ 287 bilhões de recursos públicos federais (orçamento: R\$ 67,8 bilhões, dos quais R\$ 52,5 bilhões do PPI; estatais: R\$ 219,2 bilhões – cerca de 44% do total e 76% das despesas do União com o PAC ); e R\$ 216,9 bilhões do setor privado e de entes subnacionais<sup>8</sup>.
- 15) O PAC não esgota os investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade e das estatais do período. Os demais investimentos (que não em infra-estrutura) dos orçamentos fiscal e da seguridade somariam R\$ 46 bilhões entre 2007 e 2010. Não foi informado o valor dos demais investimentos das estatais federais e demais fontes.
- 16) Não há até o momento informações detalhadas sobre quais investimentos e em que montante deverão ser incorporados ao orçamento de 2007. Quando estas ações estiverem definidas, saber-se-á se haverá necessidade de créditos adicionais e qual a possibilidade de interferência do Legislativo na definição das prioridades.
- 17) O orçamento de 2007 autoriza R\$ 29,3 bilhões de investimentos e inversões financeiras primárias. O PAC prevê apenas R\$ 24,2 bilhões, já contando com o incremento de R\$ 6,7 bilhões do PPI. Despesas globais com investimento caem R\$ 5,2 bilhões. Os investimentos não relacionados ao PPI deverão sofrer corte de R\$ 11,9 bilhões.<sup>9</sup>
- 18) Em 2007, o PPI aumentará em R\$ 8,1 bilhões em relação aos pagamentos de 2006. Em relação ao pago em 2006, os demais investimentos cairão pouco mais de R\$ 1 bilhão.

---

<sup>6</sup> Nas referências a investimentos no PAC incluem-se, presumivelmente, inversões financeiras (GND 5).

<sup>7</sup> Ver [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_impresa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_impresa.pdf).

<sup>8</sup> A divulgação oficial não traz abertura entre os gastos das estatais federais e das demais fontes que somariam no período R\$ 436,1 bilhões.

<sup>9</sup> O contingenciamento deverá alcançar também despesas de custeio. O valor contingenciado de despesas discricionárias refletirá qualquer revisão das despesas obrigatórias, frustrações de receitas que devam ser antecipadas, relativamente aos valores que o Congresso reestimou, e ainda o resultado das medidas de desoneração tributária incidente em 2007. Para que as despesas correntes primárias não cresçam em relação ao PIB de 2006 para 2007, o orçamento teria que ser contido em mais R\$ 9 bilhões, se possível. Somados investimento e custeio, o contingenciamento atingiria R\$ 20 bilhões.



## TABELAS ANEXAS

### ESTIMATIVAS DO EFEITO DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO PAC, 2007-2008 <sup>(1)</sup>

(R\$ bilhões)

	2007				2008
	Bruto	INSS	Estados e Municípios	Líquido da União	
Medidas já aprovadas	<u>5,21</u>	<u>0,35</u>	<u>0,55</u>	<u>4,66</u>	<u>8,92</u>
Reajuste da Tabela do IRPF	1,26		0,55	0,71	2,52
Prorrogação da Depreciação Acelerada (CSLL)	0,90			0,90	0,90
Prorrogação da Cumulatividade do PIS/Cofins na Construção Civil	0,60			0,60	0,60
Lei Geral das PMEs (SRF e Previdência)	2,45	0,35		2,45	4,90
Medidas a implantar em 2007	<u>1,41</u>	<u>0,00</u>	<u>0,03</u>	<u>1,35</u>	<u>2,56</u>
Prazo de Recuperação dos Créditos de PIS/Cofins em Edificações	1,15			1,15	2,30
Desoneração de PIS/Cofins de Obras de Infra-Estrutura <sup>(2)</sup>	n.e.				n.e.
Desoneração dos Fundos de Investimento em Infra-Estrutura (IRRF/IRPJ)					
Ampliação de Benefício Tributário a Microcomputadores (PIS/Cofins)	0,20			0,20	0,20
Incentivo ao Setor da TV Digital (IPI, PIS/Cofins e CIDE)					
Incentivo ao Setor de Semicondutores (IRPJ, IPI, PIS/Cofins e CIDE)					
Desoneração do IPI na Compra de Perfis de Aço	0,06		0,03		0,06
<b>TOTAL</b>	<b>6,62</b>	<b>0,35</b>	<b>0,58</b>	<b>6,01</b>	<b>11,48</b>

Fonte: PAC e SRF.

<sup>(1)</sup> Diferenças nas somas podem ocorrer devido a arredondamento. Não inclui medidas administrativas nem prorrogação de prazos de recolhimento. Valores nulos referem-se a pequenos impactos financeiros por serem setores em implantação.

<sup>(2)</sup> Por ser regulamentada.



INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS NO ORÇAMENTO EM 2006 E 2007 <sup>(1)</sup>

(R\$ bilhões)

Componente	2006		2007			Variação PAC 2007	
	Liquidado	Pago <sup>(2)</sup>	Proposta	Autógrafo	PAC	2006 Pago	Autógrafo
Programa de Aceleração do Crescimento	...	...	...	...	15,48	...	...
Projeto Piloto de Investimento <sup>(3)</sup>	2,80	2,86	4,31	4,28	10,98	8,12	6,70
Demais	...	...	...	...	4,50 <sup>(4)</sup>	...	...
Demais Investimentos	18,77	14,24	13,45	25,05	8,70 <sup>(4)</sup>	(5,54)	(16,35)
Total	21,57	17,10	17,76	29,33	24,18	7,08	(5,15)
Investimento, exceto PPI	18,77	14,24	13,45	25,05	13,20	(1,04)	(11,85)

Fonte: SIAFI; proposta 2007 e autógrafo; [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_impresa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_impresa.pdf); Msg 41/07; e estimativas da Consultoria.

<sup>(1)</sup> Inclui parcela primária de inversões financeiras.

<sup>(2)</sup> Inclui restos a pagar.

<sup>(3)</sup> Difere do montante total do PPI pela exclusão de despesas correntes.

<sup>(4)</sup> Arredondado.