Economia e construção

Perspectivas de um crescimento chinês

Ana Maria Castelo
Fernando Garcia

EM 2006, o PIB brasileiro cresceu 2,9%, segundo as últimas estimativas do IBGE. A taxa é ligeiramente superior à prevista por grande parte dos analistas, mas longe de trazer otimismo, apenas confirma um ritmo de crescimento que nas últimas décadas tem sido dos mais baixos entre os países em desenvolvimento. A construção, por sua vez, pôde comemorar o terceiro ano consecutivo de crescimento: a taxa de variação do produto do setor alcançou 4,5% em 2006. O resultado final ficou um pouco abaixo da previsão, que era de 5,1%, em decorrência de uma desaceleração um pouco maior que a prevista no último trimestre do ano. Dois fatores foram fundamentais no impulso da construção no ano passado: crédito e eleições.

Para 2007, a *XXX Sondagem Conjuntural,* realizada com os empresários da construção em fevereiro pela FGV, mostrou otimismo em relação às perspectivas para os próximos meses, tanto no que se refere ao resultado de suas empresas, quanto no que diz respeito ao crescimento econômico do país.

Na área habitacional, o crédito continuará responsável por parte importante das novas obras e empregos gerados no setor, especialmente no primeiro semestre. Os recursos deverão vir tanto da poupança quanto do mercado aberto de capitais. Agora já são 12 as empresas ligadas à construção com capital aberto. Apenas nos dois primeiros meses de 2007, quatro companhias do setor ingressaram no mercado, captando R$ 2,3 bilhões. Essas empresas estão líquidas e com uma grande capacidade de produção. Os efeitos dessa expansão dos recursos para o investimento já podem ser notados especialmente em São Paulo, onde os lançamentos têm crescido de forma expressiva. Nos últimos seis meses finalizados em janeiro, o número de unidades residenciais lançadas na região metropolitana cresceu 8,4% em relação aos seis meses anteriores. São obras que se iniciam no primeiro semestre de 2007 e engrossam a demanda por materiais, mão-de-obra e serviços.

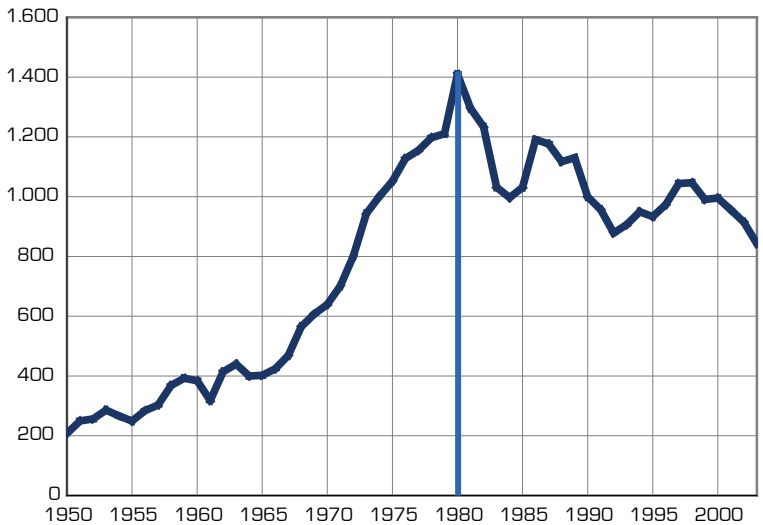
Mas o maior otimismo dos empresários vem dos bons ventos soprados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O plano anunciou um aumento importante no volume de investimentos para os próximos quatro anos, o qual, se efetivamente cumprido, vai garantir taxas de crescimento superiores às observadas nos últimos anos para a economia brasileira e taxas "chinesas" de expansão do produto da construção. Em 2007, os efeitos serão percebidos em maior medida no segundo semestre e deverão levar a um crescimento superior ao de 2006.

Patamar de investimentos

O PAC, anunciado em janeiro pelo governo, tem um objetivo principal: a elevação do patamar de investimentos na economia, mais precisamente pelo aumento das inversões em infra-estrutura (logística, energia e infra-estrutura social e urbana).

O plano frustrou alguns setores econômicos que não foram diretamente beneficiados pelas medidas e também aqueles

Evolução dos investimentos em construção por habitante, R$ de 2005



Fonte: IBGE

A estratégia independe de uma redução imediata dos juros, pois grande parte dos investimentos vem de fontes de longo prazo

que esperavam reformas mais profundas, que levassem não apenas a um ritmo de crescimento mais significativo nos próximos anos, mas dessem sustentabilidade ao processo de desenvolvimento econômico num horizonte maior. De fato, o que foi anunciado é algo mais restrito e que ainda não leva a uma mudança estruturada do modelo de desenvolvimento do país. Em verdade, o PAC é um conjunto de medidas que são condição necessária, mas não suficiente, para garantir o crescimento de longo prazo do país e que trazem retornos quase imediatos.

Em primeiro lugar, é preciso notar que o programa traz alguns avanços importantes para a retomada do crescimento que não devem ser desprezados. Se efetivamente cumprido, o PAC levará a um aumento expressivo no volume de investimentos, especialmente na área de infra-estrutura, a mais afetada nas últimas décadas pela falta de recursos e que hoje constitui um entrave ao crescimento sustentado do país. A expansão da capacidade de geração de energia elétrica e a recuperação e ampliação da infra-estrutura rodoviária, por exemplo, são passos fundamentais que podem permitir o país ultrapassar a fronteira do crescimento de 3% ao ano.

Além disso, o PAC ocorre num momento histórico propício. O atual governo herdou a maior carga tributária da história brasileira e uma economia estável do ponto de vista da inflação. É um fato inédito nos últimos 50 anos da economia brasileira. Como o governo absorve cerca de 39% do PIB brasileiro, o crescimento econômico tem reflexo imediato e elevado sobre sua arrecadação, o que permite a retomada dos investimentos públicos com a manutenção do equilíbrio fiscal. Por fim, vale mencionar que essa estratégia de promoção do crescimento em boa medida independe de uma redução imediata das taxas de juros, visto que parte importante dos investimentos depende de fontes de longo prazo (BNDES, FGTS, estatais). Nesse sentido, o plano é consistente com as políticas monetária e fiscal que têm garantido a estabilidade de preços na economia brasileira.

Para atender as metas estabelecidas pelo governo, o PAC apresenta uma previsão de investimentos de R$ 503,9 bilhões para os próximos quatro anos (2007/2010), sendo que para 2007 seriam R$ 112 bilhões. Esses recursos têm diversas origens: Orçamento Geral da União (OGU) e da Seguridade, orçamento das estatais, contrapartida dos Estados e municípios, investimentos das empresas privadas, dos bancos e das famílias. Portanto, nem todo recurso previsto no PAC constitui dinheiro novo. Parte considerável já estava nas previsões orçamentárias das estatais ou do próprio governo. Os recursos provenientes do Orçamento Geral da União e da



PAC traz a dinâmica de crescimento para o mercado interno e torna a economia menos vulnerável a flutuações internacionais

Seguridade representam apenas 13,5% do previsto no PAC para todo período, sendo que a maior parte dele virá por meio da elevação da dotação orçamentária do Projeto Piloto de Investimento (PPI), que passa de 0,15% para 0,5% do PIB no período 2007 a 2010. Essa estratégia deve livrar esses recursos do contingenciamento orçamentário. Os recursos do OGU serão divididos entre as áreas de infra-estrutura social e urbana e de transporte.

O maior direcionamento do investimento é para a área de infra-estrutura de energia. No entanto, a área mais privilegiada do PAC é também a única que não contará com recursos do OGU. A maior parte dos investimentos virá do orçamento da Petrobras.

Infra-estrutura social, onde estão as inversões para habitação e saneamento, deverá receber a segunda maior fatia dos recursos, com destaque para a área habitacional. Parece justo, considerando a dimensão do déficit habitacional, estimado em 7,8 milhões de domicílios, 77% concentrado nas famílias com renda de até 3 salários mínimos. No entanto, a maior parte é constituída de recursos onerosos, com origem nos bancos ou no FGTS, que não atendem diretamente às famílias de baixa renda. Para essa faixa, a parcela prevista para 2007 representa pouco mais de 9%, ou R$ 2,6 bilhões. Esse valor, ainda aquém do necessário, mantém o padrão da política habitacional recente, no qual o mercado tem sido privilegiado, impulsionado especialmente pelo crédito vindo da poupança e do FGTS.

Em saneamento, o quadro é diferente. Os recursos previstos virão do OGU, do FGTS-FAT e de contrapartida dos Estados e municípios e representam efetivamente um incremento de recursos para o setor. A meta expressa no PAC é que, até 2010, o acesso à água, à rede de esgoto e à coleta de lixo alcancem 86%, 55% e 47% dos domicílios do país, nessa ordem.

Os investimentos para a área de logística, que inclui toda a área de transporte, representarão a menor parte do bolo, 12% do volume previsto no PAC. Esses recursos virão principalmente do OGU e do BNDES, ficando uma pequena parcela por conta da iniciativa privada, especialmente por meio das PPPs.

Algumas das medidas anunciadas com o propósito de incentivar o investimento privado e reduzir a carga tributária sobre os bens de capital também deverão contribuir para a elevação dos recursos disponíveis para o investimento. Para a construção civil, a mais importante é a suspensão da cobrança do PIS e da Cofins na compra de insumos e serviços utilizados em novos projetos de infra-estrutura de longo prazo. A estimativa do governo é que ocorra uma renúncia fiscal da ordem de R$ 6,6 bilhões em 2007 com o conjunto de medidas anunciadas na área fiscal. Vale notar, contudo, que o crescimento econômico induzido pelo PAC é capaz de gerar um aumento de arrecadação que compensa essa perda.

No entanto, o sucesso do programa depende da superação de alguns desafios importantes. Um dos principais está diretamente relacionado às dificuldades de gestão dos órgãos públicos que aprovam os projetos e liberam os recursos: há uma grande demora na aprovação dos projetos e uma enorme diferença entre contratação e desembolso dos recursos públicos, especialmente nas áreas como habitação de interesse social, saneamento e rodovias, onde os orçamentos não têm sido cumpridos, ou por problemas de contingenciamento ou na aprovação e implantação dos projetos. Outra dificuldade poderá vir na negociação política com o Congresso: 8 medidas provisórias, 2 projetos de lei complementares e 3 projetos de lei precisam de aprovação. Conseguir consenso político e rapidez não é uma tarefa trivial e pode retardar várias ações previstas no PAC. Ou seja, a questão não é apenas pôr no papel, mas colocar em prática as medidas previstas.

Perspectivas

Os investimentos do PAC constituem uma ampliação significativa da formação bruta de capital fixo do país, cujo impacto sobre o crescimento econômico deve ser rápido e expressivo. Uma comparação dos valores médios anuais previstos no PAC e os investimentos realizados nos últimos anos em algumas áreas que afetam diretamente a construção civil já demonstram esse potencial de crescimento no curto prazo. Nas áreas de rodovias pavimentadas, geração de energia, saneamento, habitação social e de mercado e outros segmentos de infra-estrutura urbana, o PAC pretende ampliar em R$ 45,8 bilhões o fluxo anual de investimentos. Esse volume de recursos corresponde a aproximadamente 2,4% do PIB brasileiro de 2005. De forma imediata, ou seja, durante a execução das obras, esse montante é capaz de gerar uma renda de R$ 39,3 bilhões na cadeia da construção civil, o que significa por si só um crescimento de 2% do PIB brasileiro e a abertura de 1,3 milhão de novos postos de trabalho, com efeito positivo sobre o número de ocupados no país de quase 1,7%.

Mesmo num cenário em que nem todos os recursos sejam efetivamente alocados, dadas as dificuldades políticas e operacionais, espera-se que algo em torno de 70% dos investimentos sejam realizados, o que equivale a um crescimento das inversões em cerca de R$ 28 bilhões, com efeitos também expressivos sobre a renda e o emprego.

Investimentos em alguns setores da construção, previstos e atuais[1], R$ bilhões

Investimentos	Investimentos			Renda gerada	Novos postos de trabalho[2]
	PAC	Atuais*	Incremento		
Rodovias pavimentadas	8,360	9,858	(1,499)	(1,286)	(44.072)
Geração de energia	19,600	5,213	14,387	12,350	423.131
Saneamento (rede geral)	10,000	3,185	6,815	5,850	200.433
Habitação Social	10,500	3,455	7,045	6,047	207.198
Habitação SBPE/SFI	16,075	9,486	6,589	5,656	193.775
Outros			12,488	10,719	367.270
Total	64,535	31,197	45,825	39,335	1.347.735
(%) do PIB de 2005	3,33%	1,61%	2,37%	2,03%	1,67%

Fonte: IBGE e PAC. [1]valores de 2004; [2]em relação ao total da população ocupada em 2004 segundo a PNAD

Os efeitos de médio prazo no crescimento econômico também são positivos. Partindo de um cenário de referência produzido pela FGV Projetos, com a efetivação dos investimentos previstos no PAC, a taxa de crescimento econômico do país passaria para 4,7% ao ano, entre 2007 e 2010, ou 4,3% ao ano no cenário mais pessimista, em que apenas 70% dos novos investimentos são efetivados. Nos dois cenários, observa-se uma aceleração das taxas de crescimento, fruto dos investimentos adicionais que poderão resultar das medidas anunciadas. No primeiro caso, essa aceleração de 2,1 pontos percentuais em relação à taxa média anual de crescimento econômico nos anos 2000, até 2006, que foi de 2,6%. Mesmo no segundo cenário, esse efeito seria grande, de 1,7 ponto percentual. Assim, o PIB brasileiro deve crescer algo entre 3,7% e 3,9% em 2007, atingindo um crescimento entre 4,6% e 5,1% em 2010.

Como se vê, o programa deverá obter resultados positivos em termos de taxas de crescimento nos próximos quatro anos, numa magnitude próxima à esperada pelo governo, que anunciou a sua meta de crescimento econômico entre 4,5% e 5,0% ao ano. E os reflexos disso sobre a cadeia produtiva da construção são expressivos, dado que o PAC centrou foco em setores econômicos cujos investimentos passam necessariamente pela construção civil. O PAC prevê uma expansão da taxa de investimento brasileira dos atuais 19,5% a 20,5% do PIB para 25% em 2010, um avanço das despesas com capital em detrimento dos gastos com consumo. Isso significará um incremento de R$ 124,8 bilhões (a preços de 2005) nas despesas com bens da construção civil, o que corresponde a um crescimento anual de 9,9% até 2010. O resultado sobre o produto e os níveis de ocupação da construção também serão expressivos, mesmo considerando a hipótese de nem todo recurso chegar. Nesse caso, o valor adicionado e a ocupação do setor podem crescer já em 2007 a taxas de 7,4% e 6,5%, respectivamente. Se o programa se consolidar nos anos seguintes, as taxas de crescimento do produto da construção atingirão níveis chineses de crescimento.

Vale notar que esse desempenho da economia brasileira, por estar baseado no aumento do investimento em construção civil, depende menos da evolução da economia mundial, cujas incertezas em relação às economias da China e dos Estados Unidos se elevaram recentemente. Em outros termos, o PAC, ao induzir o crescimento dos setores de bens não comercializados internacionalmente, traz a dinâmica de crescimento para o mercado interno e torna a economia menos vulnerável a flutuações no mercado internacional. Mesmo que se concretizem as projeções de redução das taxas de crescimento da China e dos Estados Unidos em 2007 – para, respectivamente, 8,4% e 3,1%, segundo estimativas da FGV Projetos realizadas em dezembro de 2006 –, o Brasil terá um crescimento maior de seu PIB em relação à média recente.

Efeitos sobre crescimento econômico

Ano	Cenário de referência	com PAC	
		Integral	70% dos investimentos
2006	2,9%	2,9%	2,9%
2007	3,7%	3,9%	3,7%
2008	3,8%	4,9%	4,5%
2009	3,9%	5,0%	4,5%
2010	3,8%	5,1%	4,6%
Médio	3,8%	4,7%	4,3%

Fonte: FGV Projetos

Produto da construção, taxas de crescimento anual

Ano	Cenário de referência	com PAC	
		Integral	70% dos investimentos
2006	4,5%	4,5%	4,5%
2007	5,0%	8,6%	7,4%
2008	5,3%	15,0%	11,4%
2009	5,8%	11,2%	8,9%
2010	5,4%	4,9%	4,5%
Médio	5,4%	9,9%	8,0%

Fonte: FGV Projetos