

Considerações sobre as Medidas do PAC nas Áreas de Desenvolvimento Urbano e Regional, Transportes e Saneamento

Adail Carvalho – Assessor Técnico da Liderança do PT
(Brasília, março/2007)

1) MP 347/07: capitaliza a Caixa para elevar empréstimos sociais (em parceria com Pedro Noblat)

A MP 347 autoriza a União a conceder crédito para a Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 5,2 bilhões em condições financeiras e contratuais que permitem o enquadramento da operação como instrumento híbrido de capital e dívida. Na prática, é uma operação de capitalização do banco. Nesse sentido, indica que os recursos deverão ser aplicados prioritariamente em saneamento básico e habitação popular, sendo dirigidos, mediante financiamento, aos setores público e privado. Ainda é previsto na MP que a fonte para custear essa operação será oriunda do superávit financeiro do Tesouro apurado no exercício de 2006, respeitadas as devidas vinculações legais, quando houverem.

Foram aplicados pela Caixa no ano passado R\$ 18,0 bilhões na área de desenvolvimento urbano, sendo R\$13,8 bilhões em habitação e R\$ 4,2 bilhões em saneamento e infra-estrutura. A instituição só pode emprestar o equivalente a 45% do seu patrimônio. Esse percentual ficou muito próximo de ser atingido no final de 2006.

Diante de um déficit habitacional da ordem de 7,9 milhões de domicílios, é notória a necessidade de implementação de medidas para estimular ainda mais o crédito e o financiamento nessa área. É importante destacar que o investimento em habitação cresceu significativamente nos últimos 4 anos, com priorização das famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos mensais, exatamente a faixa da população que concentra mais de 95% do déficit. A MP em apreço associa-se a outras ações previstas no PAC – como a constituição dos Fundos de Investimento em Infra-Estrutura, que cuida de estimular o investimento privado. Seu objetivo é elevar o montante de recursos para financiamento a entes públicos a serem utilizados em projetos de saneamento básico e habitação popular, áreas estratégicas tanto para a economia quanto para a erradicação dos graves problemas sociais do país.

2) MP 348/07: cria fundo para investimento em infra-estrutura (em parceria com Pedro Noblat)

A MP 348 institui o Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura – FIP-IE que poderá ser constituído pelas instituições autorizadas pela CVM para o exercício da administração de carteira e valores mobiliários. Trata-se de uma nova modalidade de aplicação financeira voltada para financiar projetos de infra-estrutura, especificamente em: energia, transporte; e água e saneamento básico.

São previstas regras de governança corporativa para constituição das sociedades de propósito específico que serão responsáveis pela gestão dos projetos, ou seja, para os investidores (empresas, bancos e pessoas físicas). Foi estipulado em 8 anos o prazo mínimo de duração dos FIE-IEs, tendo em vista as características de maturação dos projetos em infra-estrutura. Foi também criada isenção de imposto de renda para as pessoas físicas que aplicarem nos Fundos, desde que tenham transcorridos 5 anos da aquisição da cota pelo investidor.

Esta MP faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado no final de janeiro, que tem como objetivo geral acelerar o crescimento da economia Brasileira por intermédio da ampliação do investimento público e privado. Essa MP contribui diretamente para dois eixos de atuação do PAC, na medida em que propicia condições para ampliação do investimento em infra-estrutura por parte do setor privado e amplia a desoneração no âmbito do Sistema Tributário Nacional. Não terá impacto fiscal relevante por não configurar renúncia tributária significativa, já que se trata de uma nova modalidade de aplicação.

Em um contexto de queda da taxa básica de juros, esse tipo de fundo, lastreado em investimentos produtivos, poderá ser uma opção competitiva e estruturadora para a economia, na medida em que propiciará condições para o redirecionamento de aplicações que hoje não têm impacto no incremento da atividade econômica (como as aplicações em Certificados de Depósitos Bancários e as lastreadas em títulos públicos) para investimentos que gerarão emprego, renda e terão efeitos multiplicadores na economia.

A constituição dos Fundos de Investimentos representa instrumento importante para ampliar as oportunidades de captação de recursos para aplicação em infra-estrutura. Trata-se medida indispensável à dinamização da economia, tal como intentado pelo conjunto de medidas do PAC.

Para dar um exemplo, na área do saneamento um importante passo no sentido da atração de investimentos já foi dado com a recente aprovação da Lei nº 11.445/2007, que institui um novo marco regulatório para o setor. A promulgação dessa lei representa medida de importância capital para garantir segurança jurídica e reverter o déficit de saneamento no Brasil, cuja ocorrência se concentra nos grandes centros urbanos, cidades com mais de 1 milhão de habitantes (52% do total). Importante lembrar que a falta de acesso ao saneamento básico traz importante impacto negativo sobre a saúde pública, donde se busca a meta de universalização do serviço, tanto como imperativo da revitalização econômica quanto na elevação da qualidade de vida da população. A lei do saneamento básico contribui para melhoria do ambiente do investimento. A constituição dos Fundos de Investimento, por sua vez, garante importante mecanismo de atração de recursos para o aplicação tanto em saneamento básico e quanto em outros setores da infra-estrutura logística e social que constam do PAC.

3) MP 350/07: permite antecipação da compra de imóvel arrendado

Descrição: a medida efetua alterações na Lei nº 10.188/2001, que institui o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, a fim de permitir a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis pertencentes ao Fundo de Arrendamento Social – FAR.

Objetivo: ampliar a liquidez do fundo que operacionaliza o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado ao atendimento exclusivo de moradia da população de baixa renda.

Impacto esperado: reduzir as despesas do FAR com a administração e manutenção dos imóveis, liderando recursos para novas operações de arrendamento residencial.

Principais Alterações à Legislação do PAR:

- adiciona a modalidade alienação como forma de operação do PAR. Antes, somente a modalidade arrendamento residencial com opção de compra estava prevista (alteração do art. 1º);
- a alienação, assim, pode ser feita através do processo de desmobilização do Fundo (venda direta ou antecipação da opção de compra pelo arrendatário) e não apenas por decurso de prazo, conforme previa a regra anterior (alteração do § 7º do art. 2º);

- estipula o prazo de 30 meses para que os imóveis adquiridos por antecipação de pagamento possam ser revendidos (acréscimo do § 1º ao art. 8º);
- admite a utilização de recursos da conta vinculada do FGTS, conforme condições definidas pelo Conselho Curador, para antecipação da opção de compra do imóvel (acréscimo do § 3º ao art. 2º);
- define que os recursos arrecadados com a alienação dos imóveis serão utilizados para amortizar os saldos devedores de empréstimos tomados junto ao FGTS (acréscimo do art. 10-A).

Do Mérito: o arrendamento residencial funciona como leasing, modalidade de financiamento que tem taxas de juros menores por que não há incidência de IOF. Por causa disso, a opção de compra do bem arrendado somente pode ser feita no final do prazo contratual. Com essa MP, as pessoas participantes do programa poderão antecipar a opção de compra dos imóveis, o que se justifica pelo escopo social do arrendamento residencial. Além disso, os imóveis também poderão ser vendidos diretamente pela CAIXA. Trata-se de mecanismos que tanto contribuem para a redução do déficit habitacional quanto reduzem os custos administrativos das operações de crédito e da manutenção dos imóveis .

4) MP 353/07: encerra o processo de extinção da RFFSA

Descrição: a MP nº 353/2007 determina o término do processo de liquidação e a conseqüente extinção da Rede Ferroviária Federal – RFFSA. O processo de liquidação da RFFSA foi determinado pelo Decreto 3.277/99, de acordo com o disposto na Lei 9.491/97, que instituiu o Plano Nacional de Desestatização – PND. Objetivos da liquidação: alienação de ativos não operacionais, administração e pagamento do passivo, fiscalização dos bens arrendados, preservação do patrimônio histórico, encontro de contas com a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD e com a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU. Justificou-se o ato particularmente em razão do risco de aumento do passivo da empresa, representado por cerca de 38 mil ações judiciais, com risco de despesa da ordem de R\$ 7,5 bilhões. Além disso, a dificuldade de alienação de bens e de preservação do patrimônio histórico e também a penhora de bens e receitas da RFFSA.

A MP cria o “Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC”, no âmbito do Ministério da Fazenda, a ser constituído por recursos da emissão de títulos do Tesouro Nacional, no montante de 300 milhões; de recursos do Tesouro Nacional, em valores

equivalentes ao produto da venda de imóveis não-operacionais da extinta RFFSA, até o limite de R\$ 1 bilhão; e, ainda, de recursos provenientes de contratos de arrendamento das malhas ferroviárias, no valor de até R\$ 2,4 bilhões. Trata-se de medida que visa garantir transparência e credibilidade no respeito aos direitos dos credores da empresa, inclusive dos acionistas minoritários.

Caberá à Secretaria do Patrimônio da União – SPU a administração dos imóveis não operacionais destinados a venda. Além da constituição do FC, esses imóveis também poderão ser utilizados pela União para quitação da participação dos acionistas minoritários, mediante dação em pagamento.

Os bens, direitos e obrigações da extinta RFFSA serão apurados através de inventário, sob coordenação do Ministério dos Transportes, a quem caberá também a administração dos bens moveis e imóveis operacionais. Os bens de valor artístico, histórico e cultural serão administrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Assegura-se aos ocupantes dos imóveis não-operacionais o direito de preferência para compra dos mesmos, respeitadas as condições de quem vença o processo licitatório.

Do Mérito: o encerramento do processo de liquidação da RFFSA – iniciado em 1999, no bojo do processo de privatização das ferrovias no Brasil – e a conseqüente extinção da empresa justificam-se pelo fato de a liquidação não ter conseguido reverter as dificuldades estruturais da RFFSA, que já têm exigido aportes do Tesouro Nacional para honrar os seus compromissos. Dado que a RFFSA é detentora de um patrimônio vultoso, estimado em mais de R\$ 21 bilhões, a busca de solução para o graves problemas que a empresa vem enfrentando reveste-se de grande relevância do ponto do interesse público.

Observação: o conteúdo da presente MP é semelhante ao da MP 246/2005, que foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. A principal dificuldade foi em relação aos ferroviários, cuja proposta era de recuperação da empresa. Além disso, os empregados ativos, pela proposta anterior, seriam transferidos para o GEIPOT, que também estava em processo de liquidação. A nova MP transfere os empregados ativos para a VALEC por sucessão trabalhista e não por rescisão contratual. Trata-se de mecanismo que preserva os direitos dos empregados. Além disso, a VALEC é uma empresa em plena atividade, sendo a responsável pela construção da Ferrovia

Norte-Sul, o que refuta qualquer temor em relação à extinção de cargos dos ferroviários oriundos da extinta RFFSA.

5) Decreto Presidencial nº 6.020/2007: Extinção da FRANAVE

A Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE foi criada pela Lei nº 2.599/55 com o objetivo de explorar, manter e desenvolver linhas de navegação nos rios que constituem a Bacia do São Francisco. A Companhia estava vinculada ao Ministério dos Transportes e foi incluída no Plano Nacional de Desestatização – PND através do Decreto Nº 99.666/1990. Estudos realizados pelo governo federal indicaram a necessidade de liquidação da FRANAVE, dada sua incapacidade de gerar os recursos para custear todas as despesas, inclusive o pagamento de pessoal, situação que configura uma completa descaracterização do seu objetivo comercial.

A FRANAVE carrega um passivo envolvendo dívidas e prejuízos da ordem de R\$ 7,8 milhões. Por causa dessa situação de déficit operacional, a Empresa estava a exigir constantes subvenções econômicas por parte do governo federal. Essas subvenções vêm sendo constantemente prorrogadas mediante lei, conforme determinado pelo Tribunal de Contas da União. A última prorrogação foi a do ano passado (Lei nº 11.278/2006) e para 2007 haveria necessidade de aprovação de uma nova lei. No período de 2000 a 2005, houve transferências do Tesouro Nacional no valor aproximado de R\$ 18,5 milhões. Para 2005, outros R\$ 5,0 milhões estavam reservados para subvenção à FRANAVE.

Após serem consideradas inviáveis outras alternativas para a empresa, deflagra-se o processo de liquidação, cabendo ao liquidante realizar o ativo para quitação dos passivos e, ao fim do qual, a União sucederá a empresa nos seus direitos. A liquidação segue recomendação do Grupo de Trabalho Interministerial, composto por representantes dos Ministérios dos Transportes (coordenador), do Planejamento, da Fazenda e também da Casa Civil.

Levantamento efetuado em outubro do ano passado constatou a existência de 70 funcionários do quadro próprio e mais 15 sem vínculo empregatício. Pelo decreto, o Ministério dos Transportes fica autorizado a implantar um Programa de Desligamento Incentivado a fim de evitar a demissão automática dos funcionários.

Considerando o histórico de insolvência da FRANAVE e a inviabilidade de outras alternativas que foram tentadas para sua continuidade em operação, inclusive a

privatização, o processo de liquidação apresenta-se como necessário para evitar o constante aporte de recursos públicos para manter uma empresa que não tem dado o devido retorno à sociedade.

6) Leis Complementares nºs 124/2007 e 125/2007: Recriação da SUDAM e SUDENE, respectivamente.

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, recriada pelo PLP 124/2007, vem retomar a missão, com novo formato institucional, do órgão que foi substituído no governo FHC pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA. A iniciativa de retomar a SUDAM insere-se numa série de medidas que estão sendo tomadas pelo governo federal na perspectiva de redução dos desequilíbrios regionais e sociais. Destaque nesse sentido deve ser dado ainda para a Lei Complementar nº 125/2007, que institui a nova Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Também tramita na Câmara dos Deputados a proposta de recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

A nova SUDAM foi concebida como entidade de natureza autárquica especial, autônoma administrativa e financeiramente e integrante do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional e com sede na cidade de Belém.

Área de abrangência: Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e o Maranhão, este último na sua porção a oeste do Meridiano 44°.

Recriação da SUDENE:

Tendo sido resultado de proposta apresentada ao Congresso pelo Executivo Federal, a Lei de Complementar nº 125/2007 confere novo formato institucional à SUDENE, que havia sido substituída pelo governo FHC por um formato de Agência, a ADENE.

O tema do desenvolvimento regional, que voltou à pauta do debate político com a proposta de recriação da SUDAM e da SUDENE, diz respeito a toda a Nação, não somente às regiões mais pobres do país. É do interesse de todos os brasileiros a implementação de uma política capaz de realizar projetos de infra-estrutura, capacitação e inovação tecnológica. A economia nacional se beneficia dos arranjos

das cadeias produtivas e no aumento do investimento nas áreas menos estruturadas do país.

A missão da SUDENE, nas novas bases em que se erige, é promover uma melhor distribuição de renda e reverter definitivamente o quadro de pobreza e miséria que ainda é realidade no Nordeste, aliando-se à SUDAM nessa importante missão.

Conclusão:

Em seu novo formato, tanto a SUDAM quanto a SUDENE terão como principal compromisso a construção do desenvolvimento sustentável na Amazônia e no Nordeste, sendo a eficácia social seu referencial finalista e critério valorativo da eficiência econômica. Trata-se, portanto, de instrumentos que vêm ao encontro da perspectiva de incrementar o desenvolvimento nacional que orienta o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.