

PAC: Programa de Atendimento aos Credores

Rodrigo Vieira de Ávila (*)

Dia 22 de janeiro de 2007, o Governo Federal anunciou o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que consiste na suposta realização de investimentos de R\$ 503 bilhões até 2010. Tais investimentos estariam divididos em três grandes áreas: “Logística” (transportes), “Energia” e “Infra Estrutura Social e Urbana” (habitação e saneamento). Com este Programa, o governo busca obter taxas de crescimento econômico maiores que as pífias taxas ocorridas nos últimos anos.

À primeira vista, esta quantia de R\$ 503 bilhões parece algo monstruoso (valor este equivalente a quase 70% de todos os gastos do governo federal em 2006¹), e sugeriria que o governo estaria realmente empenhado em melhorar a infra-estrutura do país, e as condições de vida da população brasileira. Mas o PAC não significa isso. Na realidade, o PAC aprofunda a política de superávits primários e de priorização aos gastos com a dívida pública, adotando medidas que implementam a proposta feita recentemente por Delfim Netto, do chamado “Déficit Nominal Zero”. Esta proposta consiste em aumentar o superávit primário de forma a viabilizar o pagamento de todos os juros da dívida. Visto que hoje o superávit equivale a menos da metade dos juros, a proposta de Delfim prega a realização de um ajuste fiscal de longo prazo, que busque cortar os gastos sociais (principalmente os da previdência, salário mínimo e dos servidores públicos) por um período de 10 anos, de forma a viabilizar o total pagamento dos encargos da dívida.

Para implementar a idéia proposta por um dos maiores ícones da ditadura militar, o governo Lula incluiu no PAC medidas que visam cortar gastos sociais pelos próximos 10 anos. Não por acaso, um dos itens do Programa denomina-se “Medidas Fiscais de Longo Prazo”, e prevê a limitação por 10 anos dos gastos com os servidores públicos, a limitação do reajuste do salário mínimo a índices pífios até 2011 e a criação do Fórum Nacional da Previdência Social, que visa propor uma nova Reforma da Previdência, para retirar mais direitos duramente conquistados pelos trabalhadores.

A Dívida Pública, o verdadeiro entrave ao desenvolvimento

Em 2006, o país sofreu uma sangria nunca antes vista na história. Os gastos federais com juros e amortizações das dívidas interna e externa² atingiram nada menos que R\$ 275 bilhões, valor este equivalente a 37% do Orçamento de 2006. Parece impossível acreditar que esta fortuna, que beneficia uma elite de rentistas, foi muito maior que todos os gastos em 2006 da Previdência Social (R\$ 193 bilhões), que atenderam a 24,2 milhões de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social e suas famílias, além de mais de um milhão de servidores públicos federais inativos e seus pensionistas. O gráfico da página seguinte mostra como os gastos com a dívida em 2006 foram muitas vezes superiores aos gastos destinados a importantes áreas sociais.

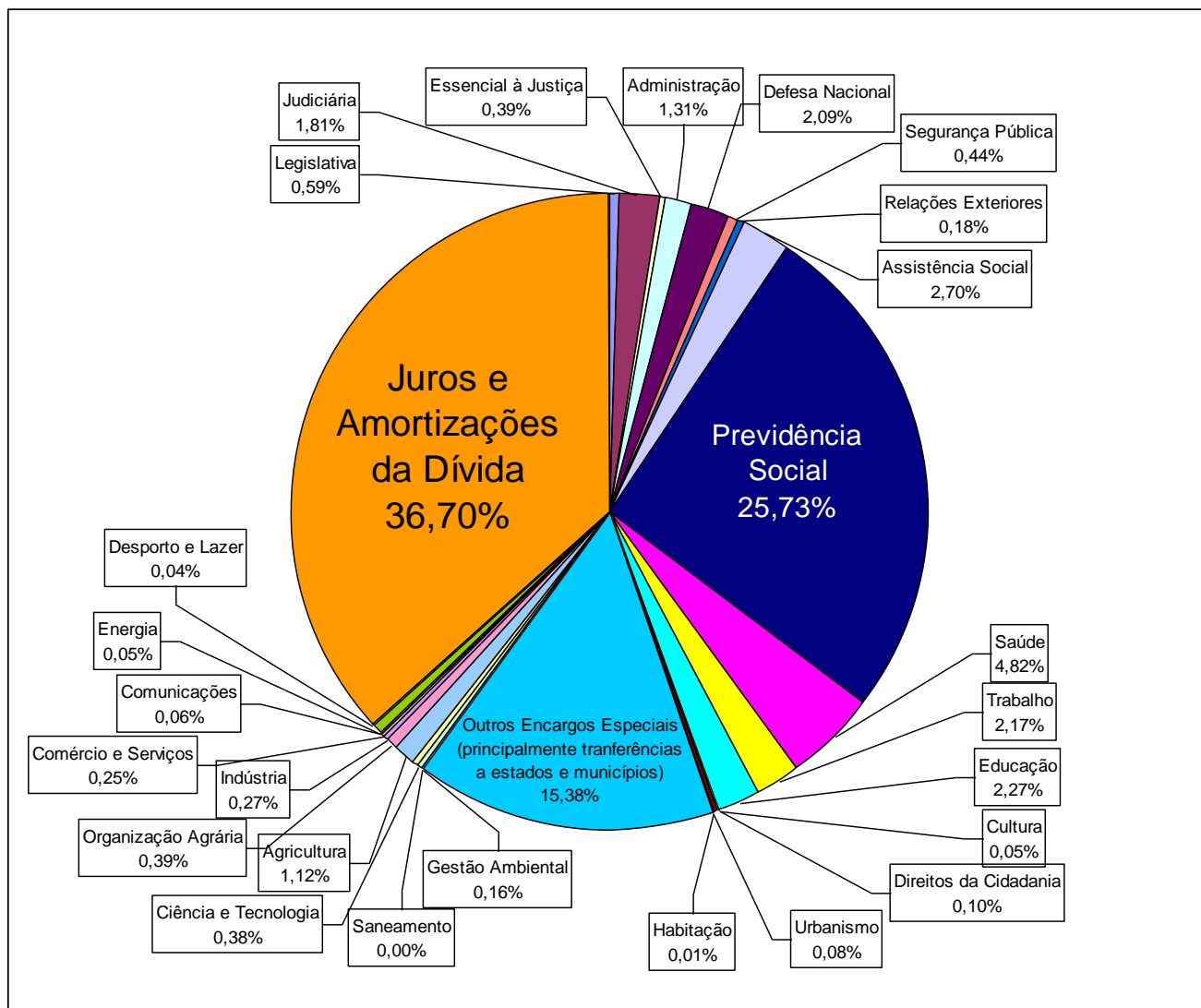
Estes R\$ 275 bilhões, gastos com a dívida apenas em 2006, equivalem a mais da metade do valor anunciado para o PAC para os próximos 4 anos (R\$ 503 bilhões). Enquanto limita pesadamente os gastos sociais, o PAC, assim como todas as medidas econômicas deste governo e dos anteriores, não traz limite algum aos gastos com a dívida pública. Como veremos a seguir, esse Programa implementa, por lei, limitações nunca antes feitas aos gastos sociais, razão pela qual o PAC representa, na realidade, um verdadeiro “Programa de Atendimento aos Credores”.

(*) Economista da Campanha Auditoria Cidadã da Dívida, inserida na Rede Jubileu Sul Brasil.

¹ Exclui o gasto com o Refinanciamento da Dívida (ou seja, a troca de títulos velhos por novos).

² Idem nota acima. Fonte: Orçamento Geral da União (Sistema Access da Câmara dos Deputados, 31/12/2006)

Orçamento Geral da União – 2006 – Executado até 31/12/2006



Fonte: Orçamento Geral da União (Sistema Access da Câmara dos Deputados)

Nota: Não inclui o Refinanciamento da Dívida

Limite para os gastos com servidores

Uma das medidas do PAC é o Projeto de Lei Complementar (já editado) que limita os gastos com servidores. Ele altera a "Lei de Responsabilidade Fiscal", e diz que o gasto com funcionalismo somente poderá aumentar pela inflação mais 1,5% de aumento real, pelos próximos 10 anos (dentro da idéia do Déficit Nominal Zero). Esta medida elimina a possibilidade da recuperação, pelos servidores, das perdas passadas, uma vez que o próprio crescimento do número de servidores (pela realização de concursos públicos) ou a progressão na carreira dos servidores em atividade já consome a maior parte deste 1,5% de aumento real anual.

Importante lembrar que, em 1995, os gastos com pessoal equivaliam a 56,2% da Receita Corrente Líquida³ do Governo Federal. Em 2005, equivaliam a apenas 30,9% (segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, de março/2006). E os neoliberais de plantão continuam apregoando que os gastos com pessoal são o grande problema das contas públicas. Mas o pior é que o governo adota esta idéia, e ainda propõe limitar de forma inédita (por meio de Lei Complementar) os aumentos dos servidores pelos próximos 10 anos.

Um detalhe importante dessa medida é que este limite - de aumento real de 1,5% ao ano - é para a folha de pagamento como um todo, ou seja: algumas categorias de servidores podem receber aumentos diferenciados. Ou seja: trata-se de incentivar uma guerra entre os próprios servidores, que terão de disputar entre si os poucos recursos para seus respectivos reajustes.

Um pequeno atenuante desta medida é o fato dela excluir do limite o impacto financeiro das alterações de legislação (resultantes das negociações com os servidores) efetivadas até 31 de dezembro de 2006.

Limite para o aumento do salário mínimo

Com relação ao salário mínimo, o PAC transforma em Lei o recente acordo com centrais sindicais, segundo o qual o índice anual de reajuste nos próximos quatro anos será baseado na inflação mais a variação real do PIB de dois anos atrás. Ou seja: dadas as últimas projeções para o crescimento econômico brasileiro nos próximos anos, o mínimo apenas crescerá cerca de 3% ao ano em termos reais. Sempre é bom lembrar que o “salário mínimo necessário” (calculado pelo DIEESE) era de R\$ 1.510 em outubro de 2006. Este é o valor que garante o cumprimento do Artigo 7º da Constituição, segundo o qual é direito do trabalhador o salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Porém, com este índice de reajuste definido pelo governo e centrais sindicais, serão necessários 50 anos para que o mínimo atinja R\$ 1.510. Isso considerando que o PIB crescerá 3% ao ano no período.

Essa limitação ao salário mínimo também segue a lógica do “Déficit Nominal Zero”, uma vez que visa impedir o aumento, como proporção do PIB, dos gastos com a Previdência. Dentro desta visão neoliberal, a Previdência seria a grande vilã das contas públicas, pois apresentaria imenso “déficit”, que teria de ser combatido com a redução dos benefícios previdenciários. Porém, sabemos que este “déficit” é fabricado através da mera comparação entre benefícios previdenciários e contribuições sobre a folha de salários. Esta falsa comparação omite escandalosamente que a Constituição de 1988 definiu que as fontes de financiamento da Seguridade Social (que inclui as áreas de saúde, assistência e previdência) não seriam apenas as contribuições sobre a folha, mas também contribuições como a Cofins, a CPMF e a CSLL. Quando computamos estas outras fontes de receita, verificamos que a Seguridade Social é altamente superavitária.

Criação do Fórum Nacional da Previdência Social

A Reforma da Previdência também é um dos pontos centrais da proposta de Déficit Nominal Zero, de Delfim Netto, e adotada por Lula. Por Decreto Presidencial de 22/01/2007, o PAC criou Fórum para a elaboração de uma proposta de Reforma da Previdência, tanto para o setor privado (INSS) como

³ A Receita Corrente Líquida do Governo Federal equivale às receitas menos as transferências a estados e municípios, a contribuição para o PIS/PASEP e os benefícios previdenciários do INSS.

para os servidores públicos.⁴ Para não ter de assumir o ônus político de propor a Reforma, Lula cria um Fórum que contará com a participação das centrais sindicais, governo e empresários. Em notícia do jornal Estado de São Paulo, de 23/01/2007, o Secretário de Políticas de Previdência Social, Helmut Schwarzer, diz abertamente que um dos objetivos do governo com o Fórum da Previdência é estabelecer a idade mínima para a aposentadoria no INSS. A notícia mostra também que o governo ainda vai "subsidiar" o Fórum com estudos encomendados. Ora, já vimos este filme. É claro que estes estudos tendenciosos irão justificar uma nova reforma. É claro também que tudo isso não passa de encenação para que o governo tente fazer a reforma sem "sujar as mãos".

Em notícia do jornal Investnews, no dia 24/01/2007, representante do setor financeiro afirma que *"O Fórum permitirá a reunião de amplos setores da sociedade para discutir medidas polêmicas, que o governo não consegue adotar unilateralmente. Entre elas, por exemplo, o aumento da idade mínima para aposentadoria e o fim da aposentadoria especial para as mulheres (...). Com o Fórum poderão ser encontradas soluções consensuais, fazendo com que o Congresso acolha as medidas"*. Está claro que os bancos, que terão assento garantido no Fórum (ao lado dos empresários, que também defendem pesadas reformas da Previdência) irão buscar a deterioração da previdência pública, para que possam ganhar rios de dinheiro explorando a previdência privada.

Resta saber qual será o papel das Centrais Sindicais neste Fórum. Irão novamente contra o interesse dos trabalhadores, assim como o foram na Reforma da Previdência de 2003?⁵ Irão legitimar uma nova reforma, para livrar a cara do governo? Irão novamente se utilizar de um Fórum para tentar criar um falso consenso, como no recente episódio da Reforma Sindical?

É importante ressaltar também a contradição no fato do governo estar criando um Fórum para a discussão da Previdência e estar, ao mesmo tempo, impondo a aprovação do projeto da "Super Receita", já em fase final de tramitação no Congresso. Ora, se a unificação dos fiscos já está concentrando no Tesouro os recursos da Previdência, qual a utilidade da criação deste Fórum, senão para implementar uma reforma previdenciária?

O PAC e a falsa redução do superávit primário

Apresentado pelo governo e pela imprensa como um Programa ambicioso de meio trilhão de reais em investimentos, o PAC, na verdade, é mais do mesmo. Nada menos que R\$ 274 bilhões (dos R\$ 503 bilhões totais) são investimentos em energia, oriundos de empresas estatais - principalmente a Petrobrás, cujos investimentos já estavam previstos antes do PAC - e outras fontes (fora do Orçamento Geral da União), ou seja: isso não representa um aumento significativo nos investimentos públicos. Outros R\$ 146 bilhões referem-se a supostos investimentos em habitação e saneamento. Porém, não se trata de investimento público, e sim, preponderantemente, de financiamentos a empresas e pessoas físicas, que podem não ser contratados, e caso o sejam, terão de ser reembolsados ao governo. Outros R\$ 58,3 bilhões são investimentos em transportes, em obras que, na maioria das vezes, já estavam previstas no Plano Plurianual de Investimentos (2004-2007).

A única fonte adicional relevante de recursos do Orçamento Geral da União para o PAC é o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), que fornecerá R\$ 52,5 bilhões nos próximos 4 anos, que não são

⁴ Em seu Artigo 1º, inciso I, o Decreto diz que o objetivo do Fórum é "promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social" (grifos nossos). Ou seja, a Fórum abrangerá tanto o Regime Geral de Previdência Social (INSS) como também o Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

⁵ O presidente da CUT, Luiz Marinho, chegou a ser contrário à greve dos servidores públicos pela retirada da proposta de Reforma da Previdência em 2003. Ver notícia da Folha de São Paulo, de 12/06/2003, "Protesto opõe direção da CUT e servidores".

contabilizados no cálculo do superávit primário. O PPI subirá dos atuais 0,2% do PIB para 0,5% do PIB nestes 4 anos, o que reduziria o superávit primário de 4,25% para 3,75% do PIB. O governo e setores da mídia apregoam que, desta forma, o governo Lula estaria priorizando os gastos sociais ao invés de gastar com a dívida. Errado. Em primeiro lugar, esta suposta redução no superávit se equivale a “retirar o bode da sala”, ou seja, reduzir o superávit para os níveis ocorridos durante o governo FHC. Em segundo lugar, por imposição do FMI, o PPI somente pode abranger empreendimentos que tenham retorno financeiro, principalmente por meio da cobrança de pedágios e tarifas. A maior parte destes investimentos se dá no setor de transportes, com a recuperação ou construção de rodovias. Após o Estado fazer os maiores dispêndios, estes empreendimentos podem ser repassados à iniciativa privada, que cobrará tarifas ou pedágio. É bom lembrar que o governo já anunciou que vai conceder à iniciativa privada 7 trechos de rodovias, onde serão instalados pedágios.

Ou seja: o PPI é, na verdade, mais uma forma de financiar privatizações, e esta suposta “redução” no superávit é falsa, pois o povo pagará por isso na forma de pedágios e tarifas. Ao mesmo tempo em que destina a maior parte do orçamento para o pagamento da dívida e contingencia os recursos da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), criada exatamente para custear as melhorias na rede viária, o governo obriga as pessoas a pagarem mais uma vez para poderem trafegar em estradas com boas condições.

Crescimento Econômico: para quem?

Em sua obsessão em atingir um crescimento econômico de 5% ao ano, o governo esquece de uma questão fundamental: quais seriam os setores que deveriam ser beneficiados? O PAC não questiona o modelo econômico brasileiro, que serve principalmente ao pagamento da dívida. Para tanto, este modelo privilegia os setores exportadores (que garantem as divisas necessárias para o pagamento aos credores externos) e o setor financeiro. É bastante ilustrativo o fato de que, logo após a divulgação do PAC - que teria por objetivo o aumento dos investimentos - o Banco Central reduziu o ritmo de queda das taxas de juros brasileiras, que são as maiores do mundo.

Na área de energia elétrica, por exemplo, o PAC prevê facilidades para os financiamentos concedidos pelo BNDES. A idéia seria afastar a hipótese de um novo apagão. Porém, temos de entender a lógica do sistema elétrico brasileiro, que hoje privilegia o atendimento das indústrias eletro-intensivas (como por exemplo as de alumínio, papel, celulose, etc), que consomem cerca de 32% da energia utilizada no Brasil⁶. São indústrias que produzem preponderantemente para a exportação, causam danos ambientais e geram poucos empregos, e ainda se beneficiam de tarifas baixíssimas de energia, muito menores que as pagas pelos consumidores residenciais. Ao invés de reverter este modelo que está depredando o meio ambiente e privilegiando pouquíssimos, o PAC faz o contrário: altera a legislação ambiental, de forma a agilizar os processos de licenciamento de empreendimentos energéticos.

Outra característica do PAC que ilustra a manutenção do modelo econômico é a ausência total do tema da Reforma Agrária, que, este sim, teria papel fundamental no desenvolvimento do país. Pesquisas comprovam⁷ que os assentamentos de Reforma Agrária promovem uma dinamização da economia local e a distribuição de renda, diferentemente do chamado “agronegócio”, que não gera emprego e produz para a exportação. Ilustra bem esse aspecto a inclusão, no PAC, do Projeto de

⁶ Dado fornecido pelo MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), no site http://agenciartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=1143&alterarHomeAtual=1

⁷ Ver, por exemplo, pesquisa do NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural), “Impactos dos Assentamentos: Um estudo sobre o meio rural brasileiro”, de 2004.

Transposição do São Francisco, que afetará seriamente o meio ambiente, para beneficiar o agronegócio.

No setor de transportes, a prioridade também é a facilitação do escoamento da produção nacional para o resto do mundo, através de ferrovias, hidrovias, rodovias e melhoria de portos. Alguns destes projetos são altamente danosos ao meio ambiente, como a hidrovia Paraná-Paraguai e o complexo do Rio Madeira, formado pelas hidrelétricas do Jirau e Santo Antônio, que visa também a criação de um grande sistema de hidrovias. Estes projetos visam escoar uma produção principalmente de minérios e *commodities* agrícolas, que beneficiam poucas empresas (muitas delas transnacionais), e não o povo brasileiro, que apenas fica com os danos ambientais causados por tais empreendimentos.

Outra prova de que o PAC não muda a lógica econômica é a ausência de uma reforma tributária realmente distributiva. As medidas tributárias do PAC se limitam a pequenas isenções fiscais a determinados setores, muitos deles altamente oligopolizados (como os do aço) que irão simplesmente embolsar tais isenções, não as repassando para o consumidor final.

Mudar o modelo de desenvolvimento

Para o Brasil realmente se desenvolver, é necessário alterar o modelo econômico, baseado no atendimento aos credores financeiros e exportadores. Para isso, deve alterar a política relativa ao endividamento. Não é possível que um país continue gastando 37% de seu orçamento anual (o equivalente a mais da metade dos supostos investimentos do PAC em 4 anos) para remunerar os rentistas. Os gastos com a dívida impedem os verdadeiros investimentos nas áreas que o país precisa, como educação, saúde e reforma agrária que, não por acaso, estão de fora do PAC.

A política de priorização aos rentistas impede os verdadeiros investimentos públicos, enquanto o nível altíssimo de endividamento brasileiro deixa o governo na mão do mercado financeiro, que assim continua cobrando altos juros para rolar a dívida. O Banco Central continua alheio aos anseios do país, mantendo e aprofundando a política dos juros mais altos do mundo, o que impede também o investimento privado.

Sem enfrentar o endividamento, não há mágica que faça o país se desenvolver. E para enfrentar o endividamento, o estoque atual da dívida deve ser questionado. Do contrário, continuaremos a pagar juros para sempre, pois, mesmo que a taxa Selic fosse drasticamente reduzida, o enorme estoque do endividamento nos obrigaria a gerar superávits primários monstruosos para pagarmos apenas os juros desta dívida.

E para questionarmos de forma soberana o estoque desta dívida obscura e repleta de irregularidades, nada melhor do que uma ampla e profunda auditoria com a participação da sociedade civil. Temos de identificar, por exemplo, as responsabilidades da ditadura militar sobre a dívida externa, uma vez que seu estoque atual decorre da elevação unilateral e ilegal das taxas de juros pelos EUA no final dos anos 70. Temos de identificar as irregularidades na sua contratação, já denunciadas em relatórios do Congresso Nacional. Temos de identificar como este endividamento externo implicou no enorme endividamento interno, provocado pelas altíssimas taxas de juros brasileiras, uma vez que estas foram estabelecidas para se atrair o capital estrangeiro, garantindo-se assim as divisas necessárias ao pagamento dos credores externos.

Temos de identificar também porque as dívidas dos estados foram completamente assumidas pelo Governo Federal no final dos anos 90 (quando já se encontravam infladas pelas astronômicas taxas de juros do governo federal), sem nenhum questionamento da origem obscura e muitas vezes ilegal destas dívidas. Temos também de questionar a legalidade das taxas de juros da dívida interna, uma vez que caracterizam crime de usura. Temos também de questionar os pagamentos antecipados da dívida

externa, uma vez que foram feitos por meio da geração de mais dívida interna, mais cara e com prazos mais curtos.

É necessário uma auditoria sobre a dívida para que possamos recuperar o dinheiro que foi saqueado dos cofres públicos por todas estas décadas, punirmos os responsáveis por tais crimes, e, principalmente, mudarmos nosso modelo de desenvolvimento, por outro que não implique na depredação ambiental, na concentração de renda e no privilégio a um pequeno grupo de rentistas.

Brasília, 26/01/2007