

TÓPICOS ESPECIAIS DE CONJUNTURA

Sobram recursos ao Governo; para que o ajuste fiscal?

*Décio Garcia Munhoz**

1 - Introdução

O presente documento pretende demonstrar que a situação do Tesouro, diferentemente do que tantas vezes se tem afirmado, é extremamente favorável. A intenção que motiva a sua preparação é ampliar a discussão com base em informações mais detalhadas, dando aos interessados, ao mesmo tempo, condições de procurar, por meios próprios, respostas a muitas dúvidas e indagações que inevitavelmente surgem quando se aprofunda a análise das finanças governamentais. Agora, por exemplo, tanto se fala em ajuste fiscal, quando, em realidade, o que se busca é apenas um aumento na arrecadação, enquanto o Governo acumula valores inacreditavelmente elevados em algumas áreas, como recursos não despendidos, ao mesmo tempo em que resgata dívidas em montantes surpreendentes, sem que se ofereça à decisão política o delineamento quanto às prioridades na alocação de recursos escassos, num quadro de aguda necessidade de inversões ou de gastos correntes em áreas extremamente carentes.

Grandes saldos têm sido registrados na execução do Orçamento, como pode ser visto nas duas últimas colunas das Tabelas 1, 2 e 3. Em razão do que, o caixa do Tesouro tem sempre fechado, ao final de dezembro de cada ano — como no decorrer de 1993 (dados disponíveis até setembro) —, com elevadas sobras; enquanto, paralelamente, se presencia uma dramática decomposição de serviços essenciais — tanto na área da saúde e da própria infra-estrutura econômica como no setor de transportes. Donde é lícito concluir que, **se há algo errado quanto às finanças governamentais, é exatamente o fato de o Governo gastar pouco**, tanto em relação às necessidades — o que sempre seria acaciano — como em relação às disponibilidades, o que pode parecer uma heresia.

As dificuldades enfrentadas pelo Tesouro não estão no lado das despesas normais — como o custeio da máquina administrativa, a manutenção de serviços básicos ou gastos com investimentos —, mas, sim, nos elevados encargos financeiros, face aos altos juros que o próprio Governo mantém, ao não distinguir juros de curtíssimo prazo — que é um instrumento para controlar o nível de liquidez diária do mercado, com

* Economista e Professor da UNB.

juros de médios e longo prazos —, que deveriam e poderiam vigorar para a dívida pública (como também para a quase-totalidade das operações financeiras das empresas).

Quanto às receitas fiscais do Tesouro, o seu crescimento real já permite que, no ano de 1993, o Governo venha a arrecadar em torno de US\$ 46,0 bilhões (projeções do Ministério da Fazenda); e a anualização dos resultados mais recentes indica que, para 1994, as receitas deverão alcançar entre US\$ 48,0 bilhões e US\$ 50,0 bilhões (sem a inclusão do IPMF, um verdadeiro pedágio bancário) — com um aumento real entre 25,0% e 30,0% em relação aos US\$ 38,0 bilhões arrecadados nos últimos anos. Isso significa que o aumento de receitas da ordem de US\$ 12,0 bilhões que o Governo anterior se comprometera junto ao FMI (e daí tanto se fala na necessidade do ajuste fiscal, sem análise mais profunda da questão) já está praticamente assegurado — graças à ação da Secretaria da Receita.¹ Ou seja, o **ajuste fiscal já foi feito**, sem que o próprio Governo tenha percebido, ou, então, não queira, por razões desconhecidas, reconhecer o fato, não tendo qualquer sentido analisar-se a questão com base nos números da previsão orçamentária para 1994, na qual figura, por exemplo, um aumento real superior a 60,0% nos gastos com os salários do funcionalismo, aparentemente visando pressionar o Congresso a aprovar novos impostos.

Novos avanços na arrecadação fiscal do Tesouro, embora possam ser ansiosamente desejados, porque aparentemente só teriam repercussões favoráveis, devem, todavia, ser vistos com cautela, pois, em uma economia convivendo com uma longa recessão (com alguns setores mais frágeis afetados de forma mais grave) e ainda registrando elevada ociosidade, o aprofundamento das pressões fiscais voltadas para a regularização dos tributos pendentes do passado e dos impostos devidos no presente dependeria de que fossem criadas condições que viabilizassem a normalização das relações fisco—contribuinte, ou seja:

- a) que a economia tivesse ingressado em uma fase de recuperação do nível de atividades (com base em elementos que ofereçam perspectivas de longo prazo), pois só assim se teriam condições para a manutenção da regularidade das contribuições correntes;
- b) que o Governo concedesse uma moratória fiscal (sem necessariamente o perdão de dívidas, salvo tratamento especial para setores reconhecidamente mais comprometidos pela crise), a fim de viabilizar o recolhimento de contribuições atrasadas, com prazos longos e valores corrigidos e sem multas ou outras penalizações que tornem insuportável recolher concomitantemente tributos do passado e do presente. Os casos de apropriação indébita deveriam ter um tratamento mais rigoroso, mas, de qualquer modo, com condições que efetivamente viabilizem a regularização das pendências fiscais ou parafiscais, adequando-se a legislação para a punição de atos futuros, de forma a, pelo grau

¹ As receitas previstas para 1994 poderão ainda ser acrescidas de outros US\$ 5,0 bilhões, caso a Justiça conclua quanto à constitucionalidade da cobrança da COFINS; nessa hipótese, o aumento real da arrecadação chegaria a 45,0% comparativamente aos anos mais recentes (não considerando os US\$ 6,0 bilhões, aproximadamente, de tributos extraordinários cobrados por ocasião do plano de estabilização de março de 1990).

das penas previstas, desestimular reincidência na retenção de valores recolhidos de terceiros e não repassados ao Governo;

- c) que se introduzisse uma estratégia voltada para a paulatina revisão da estrutura tributária, visando reduzir alíquotas dos impostos existentes, contribuições sociais e contribuições previdenciárias — ou mesmo eliminação de encargos fiscais ou parafiscais menos produtivos ou com penalizações de duvidosa justiça. A medida deveria ser adotada ao mesmo tempo em que se fosse ampliando o universo de contribuintes e se reduzissem os níveis de sonegação ou inadimplência; poder-se-ia, por exemplo, a cada aumento real de 10,0% na arrecadação federal, introduzir uma redução de alíquotas (ou eliminação de tributos ou contribuições) que proporcionasse uma queda real equivalente a 5,0% do valor da arrecadação. Com isso, ter-se-ia um aumento líquido da receita (em valores reais) da ordem de 5,0% ao ano, até que se viesse a alcançar uma carga tributária global (três níveis de Governo) equivalente a algo como 30,0% do PIB — o que seria razoável para os padrões internacionais e dado o estágio de desenvolvimento do País.

O que aparenta inviável, porque desastroso para a economia, seria a eventual tentativa de, sem redução da carga tributária prevista em lei, efetivar-se a arrecadação do Tesouro em sua plenitude, pois, com base nas informações do Ministério da Fazenda (e admitindo índices de sonegação e/ou inadimplência idênticos nos três níveis de Governo), o País alcançaria uma carga tributária da ordem de 50,0% a 55,0% do PIB (padrão existente em áreas restritas, como na Escandinávia). Como isso constituiria uma profunda redistribuição da renda gerada em favor do Governo, a "solução natural" para que se materialize o novo quadro distributivo teria de ser dada pelo sistema econômico, através da aceleração da inflação, deprimindo ainda mais os salários reais e as rendas das famílias; na sequência seriam inevitáveis o encolhimento do mercado, a redução da produção, do emprego, das receitas fiscais, etc.

2 - O mistério das finanças do Governo

As informações trabalhadas que revelam as sobras de recursos em mãos do Governo têm sido frequentemente contestadas — embora sejam dados que figuram na **Execução Financeira do Tesouro**, publicada mensalmente pelo Ministério da Fazenda. Em verdade, a contestação, quando não deliberadamente baseada em falácias para confundir o observador, tem normalmente se fundamentado em equívocos na análise da origem e do destino dos fluxos financeiros do Tesouro Nacional, especialmente no que se refere a valores que são objeto de transações contábeis — como a correção monetária sobre depósitos governamentais, as transferências Tesouro—Banco Central e vice-versa, etc.

O que se tem procurado defender repetidamente é que é correto, é legítimo, é absolutamente indispensável que o Tesouro utilize, para pagar suas despesas (que crescem com a inflação), não só os tributos recolhidos pelos contribuintes em determinada data, como também a correção monetária que mantém aquele valor atualizado até que se efetive o dispêndio. Do contrário, o Governo que arrecada de um atacadista de cereais impostos de valor equivalente a 10 sacas de arroz, por exemplo, mantendo essa receita depositada no Banco Central, quando, posteriormente, vai comprar alimen-

tos para os hospitais e se vê impedido de utilizar o valor inicial mais a correção monetária correspondente, poderá adquirir apenas algo como oito sacas de arroz, o que constitui um absurdo, mas é exatamente o que vem acontecendo no País.

Se desaparece a parcela que manteria o poder de compra dos impostos arrecadados (a correção que atualizaria a receita desde o recolhimento do imposto até o momento do gasto)², duas perguntas ficam no ar: quem se apropria, e para que, do valor equivalente às duas sacas de arroz que o Governo "perdeu"? Como faz o Governo para poder manter seus compromissos com a sociedade — devolvendo, através de bens e serviços, aquilo que arrecadou como impostos —, se não lhe permitem utilizar os valores (reais) efetivamente arrecadados?

As respostas às questões acima são absolutamente fáceis, ainda que possam parecer surpreendentes:

- a) sob a alegação de que o uso da correção monetária para cobrir despesas do Governo seria inflacionário (1), o Banco Central e/ou o Ministério da Fazenda bloqueiam o seu valor, destinando-o para resgate de títulos públicos; o que não se diz é que os tais títulos não decorrem de déficits orçamentários normais — com despesas de custeio e investimentos do Governo —, mas, sim, dos elevados encargos financeiros que o Tesouro enfrenta (por força das altas taxas de juros que o próprio Governo mantém) e que não podem, por insuficiência de recursos, ser cobertos com receitas de impostos. Como conclusão, impede-se que os valores gerados pela correção monetária dos saldos do Tesouro sejam utilizados para cobrir despesas normais; mas considera-se válida, correta, eticamente defensável e dentro dos postulados teóricos a sua destinação para o pagamento de despesas (de juros) criadas pela especulação que a política monetária alimenta;³
- b) a segunda questão colocada (como faz, então, o Governo para manter seus compromissos?) tem pronta resposta quando se vê a situação de penúria dos hospitais e escolas, a inexistência de recursos para obras de saneamento e recuperação de rodovias e ferrovias, para geração de eletricidade, para pesquisa básica, etc.

A comprovação de que sobra muito dinheiro em mãos do Governo — o ponto essencial destas notas — pode ser feita sem maiores dificuldades a partir dos dados

² Designamos essa perda de receita real de "efeito Tanzi 2", já que o chamado efeito Tanzi se refere às perdas do Governo devido à corrosão inflacionária do valor dos tributos entre o fato gerador e a data do recolhimento; este último foi grandemente anulado no Brasil, com a cobrança da correção monetária sobre o valor dos impostos até a data do recolhimento (embora continuem existindo perdas reais para o Tesouro, inevitáveis em economias inflacionárias, quando, por exemplo, se recolhe no dia 2 impostos devidos sobre uma venda que a empresa tenha feito no dia 5 ou 10 do mês anterior).

³ Talvez alguém se atreva a dizer, admitindo a hipótese de inflação por excesso de demanda (mesmo com milhões de desempregados e bilhões de dólares de máquinas paradas face à redução da renda e do consumo das famílias), que gastar o dinheiro do Governo com a construção de casas ou de redes de esgoto vai dar renda a pessoas pobres, que, consumindo mais, provocariam inflação explosiva, enquanto os mesmos recursos não pressionam a inflação se utilizados para pagamento de juros, pois os ganhadores, pessoas de alta renda e sem necessidades insatisfeitas, não vão aumentar o consumo e, portanto, nem pressionar os preços (já que a propensão marginal a consumir, a parcela da renda nova destinada a despesas de consumo, é igual a zero). Mas isso constituiria o cúmulo do cinismo ou da insensatez.

que figuram na Tabela 4. Nela se demonstra que, em dois anos e meio (1991, 1992 e jan.-jun./93), o Governo aumentou seus haveres e/ou reduziu obrigações num valor (equivalente em cruzeiros) superior a US\$ 40,0 bilhões, sem que a destinação de recursos de tal vulto tivesse sido objeto de uma discussão mais aberta na área política, envolvendo setores representativos da sociedade; o que seria absolutamente indispensável, quando se sabe que o Orçamento Fiscal, que prevê as receitas do Governo e a sua destinação, não passa de uma obra de ficção, já que não permite o efetivo acompanhamento e o controle de sua execução, dados os critérios seguidos para a sua elaboração.⁴

Os excedentes financeiros do Governo mencionados no tópico anterior, acumulados nos dois anos e meio e na maior parte tendo origem fiscal, foram assim alocados (equivalência em dólares):

- a) aumento dos recursos próprios do Banco Central nas rubricas Patrimônio Líquido, Reservas e Provisões, num montante de US\$ 13,0 bilhões;
- b) parte dos recolhimentos do PIS/PASEP transferidos para o BNDES por força da nova Constituição, acumulando US\$ 4,0 bilhões no citado período;
- c) sobra de recursos oriundos do PIS/PASEP, após os repasses para o BNDES e o pagamento do auxílio-desemprego, da ordem de US\$ 5,4 bilhões, em poder do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- d) resgate líquido de títulos da Dívida Mobiliária Federal (amortização acima do valor dos títulos emitidos), no montante de US\$ 14,0 bilhões;
- e) resgate de outras dívidas internas e externas, não mobiliárias, em valor equivalente a US\$ 4,3 bilhões.

Um aspecto importante a ser observado é que as contas do Governo não revelam os verdadeiros encargos financeiros decorrentes da política de altos juros, pois a execução do Orçamento de 1992, por exemplo, registra apenas US\$ 3,5 bilhões de juros pagos, enquanto o custo médio sobre uma dívida remunerada de US\$ 80,0 bilhões se situou num mínimo de 25,0% a.a., ou em torno de US\$ 20,0 bilhões (dos quais, aproximadamente US\$ 12,0 bilhões eram *spreads* pagos sem justificativas ao Banco Central, diferença entre os juros externos pagos pelo Banco sobre recursos usados na

⁴ O orçamento, que deveria abranger receitas e despesas fiscais e parafiscais, num montante de aproximadamente US\$ 70,0 bilhões (ou o equivalente em cruzeiros), é totalmente desfigurado quando se acrescentam como despesas todos os títulos públicos a vencer e como receitas os títulos a serem emitidos para cobrir os papéis resgatados; com isso, o total do Orçamento salta para US\$ 250,0 ou US\$ 300,0 bilhões, desfigurando-se inteiramente — e esse valor varia como uma "sanfona", multiplicando-se quando o Governo (BACEN e/ou TC) estiver trabalhando com títulos de curto prazo — e encolhendo quando a preferência dominante, que muda constantemente sem justificativa aceitável, estiver em papéis de prazo mais longo. Outra aberração é que as verbas do Orçamento do ano seguinte, com valores atualizados até o dia 31 de dezembro, aparecem no dia primeiro de janeiro "inchadas" (multiplicadas por quatro ou cinco vezes), incorporando inflação, dificultando extremamente um controle efetivo; posteriormente, a inflação real vai "engolindo" a inflação projetada, e, quando ambas se igualam, tem-se, apenas naquele momento, um valor real, correto, de cada verba (que ainda exista). A partir de então, os valores continuam inalterados, e, se a inflação avança, as verbas congeladas perdem continuamente o valor e praticamente desaparecem; e poderão vir a ser atualizadas, para liberação futura, apenas se a área interessada contar com a boa vontade dos responsáveis pela execução financeira do Orçamento, pois, nessa altura, as receitas normais disponíveis (que continuarão crescendo com a inflação) são tratadas como se fossem receita extra ("excesso de arrecadação") e distribuídas por critérios de livre arbítrio da área fazendária.

compra de papéis do Governo e os juros cobrados sobre os títulos do Tesouro)⁵. A subestimação seria decorrente dos juros (a serem pagos no final do prazo) não incorporados mês a mês ao valor dos títulos, mais os deságios na venda dos papéis, não contabilizados como encargos.

Interessante é que a dívida do Governo (em títulos) em poder do mercado (afora os papéis com empresas estatais) deve andar em torno de US\$ 15,0 bilhões (o Banco Central deve ter outros US\$ 15,0 bilhões de títulos próprios). Valor inexpressivo, que não justifica a necessidade alegada de que só com juros altos é possível "rolar" a dívida pública. Tampouco se justifica falar que os juros são altos devido à falta de credibilidade do Governo; pois o que não tem credibilidade são o indexador usado em muitos títulos (a TR, que não representa a inflação e pode ser alterada arbitrariamente) e a taxa sobre os rendimentos dos títulos já vendidos (que também pode ser alterada sem garantias para o aplicador).

O Governo é realmente comandado pelo mercado em sua política de juros sobre a dívida pública. Mas isso ocorre porque não quer comandar o mercado na administração de sua dívida; embora tenha todas as condições para isso, bastando que, com o Ministério da Fazenda assumindo efetivo controle do gerenciamento da dívida pública, hoje indevidamente sob real comando do Banco Central (que deve cuidar da política monetária), altere critérios consagrados, que vêm eternizando a sangria dos cofres públicos:

- a) os títulos em poder do mercado podem ser garantidos de forma a não serem afetados por mudanças quanto ao índice de correção e quanto à tributação incidente;
- b) o Governo pode obrigar os fundos de curto prazo a carregarem um percentual dos recursos em títulos públicos com correção pouco abaixo da inflação, sem juros ou tributos; com isso, ao lado da redução de encargos do Governo, dar-se-iam condições às famílias e às empresas de administrarem seus encaixes com perdas reais mínimas (diferentemente do sistema atual, que tem altos custos para o Tesouro, enquanto inexplicavelmente pune duplamente as famílias e as empresas, com baixa remuneração e elevados tributos sobre recursos que, por sua natureza, precisam ser girados no curtíssimo prazo);
- c) o Governo pode, se necessário, colocar títulos de médio prazo (de um a dois anos), com correção (pós-fixada) através de índices não oficiais, taxas de juros de 6,0% a 8,0%, sem tributos (com pagamento mensal ou final) e garantia de não-alteração das condições contratuais sobre títulos em circulação; isso constituiria excelente alternativa para aplicações de prazo mais longo (com grandes vantagens sob as atuais opções) e, sem garantia de recompra antecipada, requeria que o mercado secundário desse liquidez aos papéis e que houvesse uma prévia compatibilização de condições com outros haveres, como os depósitos de poupança.

Os problemas ligados ao giro dos papéis do Governo dependem, antes de tudo, de que se isole a política monetária da política de administração da dívida pública. O Banco Central deve ter a liberdade de fazer política monetária, trabalhando as taxas de juros de

⁵ Além disso, o Tesouro faz diversas outras transferências para o Banco Central — exatamente ao contrário da falsa versão de que o Banco financia os déficits do Tesouro. Com isso, o BACEN detém um orçamento paralelo, e, encerrados os balanços semestrais, devolve as sobras ao Tesouro, a título de "Resultados do Banco". Tais repasses, porém, já vêm "carimbados", e, como ocorre com o valor da correção monetária dos depósitos do Governo no BACEN, tudo fica reservado para o resgate de títulos públicos; o que significa pagamento dos juros da especulação financeira, pois o Governo nunca emite títulos para cobrir déficits criados por despesas não financeiras.

curtíssimo prazo, a fim de controlar a liquidez diária da economia. Mas essa taxa não deve e não pode afetar nem os custos do Governo sobre o "estoque" de títulos públicos em circulação nem os custos das empresas, com a elevação dos juros afetando o seu passivo financeiro. Afinal, uma empresa não pode ter hoje um repentino aumento do total de sua dívida — e dos encargos financeiros (em valores reais) —, alterando as condições que a levaram, anteriormente, à decisão de investir; porque, executado o projeto, tal decisão é irreversível, e, salvo se tiver controle do mercado (caso dos oligopólios), não existe possibilidade de superação do desequilíbrio financeiro decorrente do inesperado aumento do endividamento e dos custos financeiros a ele associados.

A não-distinção entre taxas de juros de curtíssimo prazo, em operações *overnight*, e taxas para empréstimos de curto e médio prazos faz com que, paralelamente aos estragos nas finanças do Tesouro, também se afete de imediato os custos financeiros agregados antecipadamente aos preços dos produtos entregues diariamente, com pagamento num prazo em torno de 30 dias, nas transações indústria—indústria e indústria—comércio. Para que se tenha idéia do que isso representa em termos de impacto sobre os preços e sobre a inflação, basta que se considere que o valor médio (por dia útil) da produção industrial brasileira é equivalente a US\$ 1,2 bilhão; e, atualmente, incorpora, nas transações a prazo e no ato de entrega das mercadorias, um componente de custo financeiro da ordem de 50,0%.

Os tópicos que seguem procuram explicar a natureza dos dados que figuram nas Tabelas 1, 2 e 3 e que demonstram, a partir da execução financeira do Tesouro, a origem e o destino dos recursos e as sobras registradas.

3 - Execução financeira do Tesouro — o Orçamento desembulhado

Com os recursos obtidos com as receitas fiscais, o Governo vem pagando folgadoamente todas as suas despesas fiscais não financeiras — Tabela 1 (ainda que venha perdendo uns US\$ 5,0 bilhões anuais devido às pendências com a COFINS) —, e ainda sobra muito dinheiro (colunas G e H). Mesmo depois dos repasses constitucionais para estados e municípios (em torno de 25,0% do total de receitas do Tesouro) e de outros US\$ 500,0 milhões anuais de transferências voluntárias com igual destino, as sobras superaram o equivalente a US\$ 1,0 bilhão no ano de 1991, mais de US\$ 2 bilhões ao final de 1992 e US\$ 700,0 milhões no acumulado jan.-set./93.

Deve-se notar, ainda, que as receitas registradas na Tabela 1 estão em valores originais, sem incorporação da correção monetária, que deveria estar agregada para que fosse preservado o poder de compra inicial dos valores arrecadados (pois, sem isso, os gastos do Governo, em termos reais, estão fixados abaixo do valor real das receitas, que são rendas que as empresas e as famílias deixam de gastar ao transferi-las para o Estado, e o Orçamento tem efeitos recessivos sobre a economia). Se a correção monetária sobre os saldos dos depósitos relativos à execução orçamentária estivesse sendo regularmente incorporada aos valores originais, como seria correto, estima-se que as sobras de recursos fiscais ao final de setembro de 1993 (Tabela 1) estaria em torno de US\$ 5,0 bilhões.

Tabela 1

Receitas e despesas fiscais (não financeiras) do Tesouro do Brasil — 1991-93

ANOS	RECEITA FISCAL PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS (1) (CR\$ bilhões) (A)	DESPESAS NÃO FINANCEIRAS (CR\$ bilhões)					SOBRAS	
		Transferências para Seguridade (2) (B)	Transferências para Pessoal e Encargos (3) (C)	Custeio e Investimento (D)	Demais (E)	Subtotal (F)	CR\$ (G)	US\$ (4) (H)
1991	16,8	4,1	2,7	5,6	3,1	15,5	1,3	1,2
1992	179,9	47,1	22,8	63,4	19,6	153,9	26,0	2,1
1993	1 593,4	411,1	208,0	548,9	333,7	1 501,7	91,7	0,7

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro (demonstrativos mensais da execução orçamentária).

NOTA: No conceito de receitas fiscais estão todas aquelas recolhidas ao Tesouro, excluindo-se apenas as contribuições pagas diretamente à Previdência Social.

(1) As transferências constitucionais representam em torno de 25,0% das receitas fiscais do Tesouro (20,0% até 1988). As demais transferências a estados e municípios vêm alcançando aproximadamente US\$ 500,0 milhões anuais. (2) Nas transferências para seguridade, US\$ 4,0 bilhões, até set./93, são os repasses do PIS/PASEP (para o BNDES e o FAT) e da COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro — para a saúde e assistência social (parte). No Orçamento de 1993, para uma previsão de receitas de US\$ 8,2 bilhões com COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro, fixaram-se em US\$ 6,4 bilhões as transferências para saúde e assistência social. (3) As despesas de pessoal e encargos sociais têm representado, ao longo do tempo, em torno de um terço das receitas fiscais. Englobam pessoal civil e militar, ativos e inativos, tanto da Administração Direta como de autarquias, fundações, etc. A tendência natural, em períodos de recessão que impedem o crescimento das receitas fiscais —, é uma pressão desse grupo de despesas, porque, de qualquer modo, com o aumento populacional, crescem as necessidades nas áreas de saúde, educação, segurança pública, Judiciário, etc.; e a válvula de escape que os governos têm utilizado — é a contínua redução dos salários reais do funcionalismo. (4) A coluna H indica os superávits do Orçamento Fiscal antes da inclusão de encargos financeiros e outras receitas e despesas. No saldo, não está incluída a parcela de correção monetária da execução orçamentária; o que significa que, embora as despesas cresçam com a inflação, o Tesouro não tem podido lançar mão das receitas com valor atualizado; o que provoca uma perda que se estima em 20,0% do total das receitas — ou em torno de US\$ 9,0 bilhões em 1993. Isso representa quase duas vezes o valor de todas as despesas de custeio mais investimentos (fora pessoal) do Governo Federal. A correção monetária global, creditada sobre todos os saldos disponíveis do Tesouro junto ao Banco Central, havia alcançado US\$ 19,1 bilhões nos nove primeiros meses de 1993 (conversão dos valores mensais pela taxa de câmbio média do mês). Tudo reservado para resgatar títulos, numa dívida que só cresce por força dos juros que o próprio Governo mantém artificialmente elevados.

Ao dinheiro que sobra do Orçamento Fiscal "restrito" (Tabela 1), o Governo ainda agrega, em rubricas específicas, outras receitas — como a correção monetária sobre os seus depósitos, comentada no tópico precedente, e o chamado "lucro" do Banco Central (Tabela 2) —; e ainda que pague as contas que ficaram pendentes no ano anterior, sobra muito mais dinheiro (colunas G e H, da Tabela 2) — em torno de US\$ 8,0 bilhões anuais em cada um dos exercícios de 1991 e 1992, e perto de US\$ 14,0 bilhões de saldos acumulados apenas no período jan.-set./93 (!).

A parcela de correção monetária creditada sobre saldos do Tesouro deve ser classificada em duas componentes principais: (a) a correção calculada sobre o *float* do Orçamento (tendo por base os saldos médios diários no Banco Central, e marginalmente no Banco do Brasil, dos recursos arrecadados como tributos no período entre a data da receita e o momento em que se efetiva a despesa); e (b) a correção sobre os saldos relativos aos superávits apurados na execução orçamentária dos anos anteriores, e cujos valores ficam bloqueados, e, portanto, não considerados, no início do próximo ano, como recursos disponíveis para cobrir despesas. A primeira parcela constitui uma componente legítima de receita, que deveria ser agregada à arrecadação fiscal para manutenção do seu valor real, a fim de fazer face às despesas correntes do Governo (embora, em realidade, seja desviada para cobrir os títulos públicos que derivam dos altos juros que oneram o Tesouro); a correção sobre os saldos que representam superávits orçamentários dos anos anteriores também fica bloqueada para os mesmos fins.

Para que se tenha idéia do que representa o "confisco" da correção monetária calculada sobre os depósitos representativos de valores de impostos recolhidos e ainda não gastos, a sua correta destinação (como componente de atualização monetária das receitas) permitiria que o Governo dobrasse o montante de tudo aquilo que é hoje aplicado em custeio (exclusive pessoal) e investimentos dentro do Orçamento Fiscal. Ou seja, permitiria dobrar tudo aquilo que, afora despesas salariais, se vem gastando na área federal com a manutenção, a construção ou a reforma de escolas, hospitais, estradas, repartições públicas, complexos militares, segurança pública, laboratórios científicos, pesquisa agrícola, Legislativo, Judiciário, representações diplomáticas no Exterior, capitalização de estatais e muitos outros itens que são essenciais para o bem-estar da população, para o bom funcionamento da economia e para que o Estado, de modo geral, possa desempenhar as funções que lhe são próprias.

Em relação à outra parcela de vulto que figura na Tabela 2 — o chamado "lucro" do Banco Central, que também é bloqueado para, indiretamente, cobrir os elevados encargos de juros criados pela especulação financeira —, tem ela como origem, principalmente, três fontes:

- a) aquilo que sobra do dinheiro emitido (emissões por decisão autônoma do Banco Central) para atender às transações da economia (pois, em uma situação inflacionária, como os preços crescem, é necessário emitir sempre mais para que haja dinheiro suficiente para atender às transações econômicas);
- b) o que sobra dos juros pagos a mais, pelo Tesouro, ao Banco Central, sobre títulos públicos em poder do Banco (diferença entre os juros pagos pelo Tesouro ao BACEN e os custos deste na remuneração dos recursos aplicados na compra dos papéis do Governo);⁶
- c) os ganhos financeiros pela aplicação (operações ativas do Banco Central) das reservas bancárias e outros recolhimentos compulsórios de instituições financeiras.

As informações constantes no tópico anterior permitem que se observe que os recursos anteriormente destinados ao financiamento agrícola — o papel-moeda emitido por decisão autônoma do Banco Central (para atender às transações da economia) e as reservas bancárias recolhidas àquele Banco — passaram, após o encerramento da Conta de Movimento (em 1986), a alimentar um "fundo" não oficial destinado a cobrir os encargos financeiros que a política de altos juros joga sobre o Tesouro.⁷

⁶ Existe ainda um ganho proporcionado pelo Tesouro ao Banco Central que é derivado do fato de o BACEN pagar uma correção menor que a inflação sobre os depósitos do Governo em seu poder; mas isso estaria compensando o carregamento, pelo BACEN, de títulos públicos de série especial — emitidos por ocasião do acerto de contas entre o Tesouro Nacional e o BACEN (Decreto-Lei nº 2.376) —, já que sobre estes não vencem juros.

⁷ O repasse à agricultura fazia-se através do Banco do Brasil, com a denominada Conta de Movimento, num esquema de relações Tesouro—Banco Central—Banco do Brasil que teria de ser profundamente alterado. Mas não que, para isso, se impusesse, ou fosse recomendável, o corte de recursos para a agricultura, como ocorreu, pois as emissões de papel-moeda não eram feitas para atender ao setor rural, e nunca se emitiu tanto dinheiro como após a eliminação da Conta de Movimento (de 1989 a 1992, por exemplo, as emissões alcançaram o equivalente a US\$ 46,0 bilhões, enquanto, até 1986, com inflação mais baixa, é fato, as emissões se situavam em torno de US\$ 3,0 bilhões anuais).

O que é permitido concluir, obviamente, é que os recursos antes alocados no financiamento rural sempre existiram e continuam existindo. O que se alterou, a partir das mudanças introduzidas em 1986, foi, portanto, apenas a sua destinação, criando-se, inconscientemente talvez, um sistema de salvaguardas que, minimizando os riscos, garante a manutenção de ganhos especulativos em detrimento do financiamento da produção.

Tabela 2

Receitas e despesas fiscais, exclusive serviço da dívida, do Brasil — 1991-93

ANOS	SOBRAS (CR\$ bilhões) (1) (A)	RETORNO DE EMPRÉSTIMOS (CR\$ bilhões) (B)	CORREÇÃO MONETÁRIA RECEBIDA DO RB (2) (CR\$ bilhões) (C)	CORREÇÃO MONETÁRIA DO BACEN (2) (CR\$ bilhões) (D)	"LUCROS" E TRANSFERÊNCIAS PARA O BACEN (3) (CR\$ bilhões) (E)	RESTOS A PAGAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (4) (CR\$ bilhões) (F)	SOBRAS	
							CR\$ (G)	US\$ (H)
1991	1,3	0,2	0,2	5,4	2,3	0,4	9,0	8,4
1992	26,0	1,8	1,4	61,8	7,4	1,2	97,2	7,9
1993	91,7	12,0	14,2	1 061,0	613,9	8,0	1 784,8	13,9

FONTE: Tabela 1.

(1) Coluna G da Tabela 1. Esta coluna registra a diferença entre os empréstimos liquidados e os empréstimos concedidos, especialmente a atividades agrícolas. São valores positivos, o que indica empréstimos menores, provocando reforço das receitas do Governo. (2) As colunas C e D referem-se à correção monetária creditada pelo Banco do Brasil e pelo Banco Central sobre saldos do Tesouro; os valores pagos pelo BACEN — que, em aproximadamente 50,0%, significam mera atualização dos tributos — são "bloqueados", reduzem em mais ou menos 20% os gastos do Governo e, conseqüentemente, fazem do Orçamento uma peça recessiva. (3) A coluna E contém as transferências dos "lucros" do Banco Central. Têm como origem os altos juros que o Tesouro paga ao Banco sobre os títulos em seu poder, mais o dinheiro emitido (que é apropriado pelo Banco Central) e mais os ganhos financeiros do Banco com os depósitos do Tesouro (que recebem remuneração levemente inferior à inflação). (4) Os valores da coluna F são os "restos a pagar", despesas do ano anterior que, surpreendentemente, não são cobertas com o dinheiro que sobrou no Caixa do Tesouro, no ano anterior (colunas H e I da Tabela 3).

O fato é que, dentro do esquema vigente, com o grande volume de recursos excedentes, o Governo paga juros sobre os títulos públicos e juros sobre outras obrigações (Tabela 3), e, ainda, normalmente resgata parte de sua dívida (títulos e outros compromissos), e sempre fecha o Balanço com muito dinheiro em caixa (colunas H e I da Tabela 3); valores que representam (dados de 31.12) os saldos finais ao término do ano fiscal.

É oportuno, todavia, que se chame atenção para o fato de que a maior parte dos juros assumidos pelo Governo sobre a sua dívida mobiliária (dívida representada por títulos) não tem aparecido no conjunto de despesas efetivas do Tesouro (ou seja, nos demonstrativos da **Execução Financeira do Tesouro**, divulgados mensalmente pelo Ministério da Fazenda), porque compreende encargos financeiros ainda não pagos; são custos que deveriam ser acrescidos mensalmente ao valor dos próprios títulos, somados, portanto, ao total da dívida (como se faz com a correção monetária), mas que também não aparecem assim registrados.⁸

⁸ A forma correta seria inicialmente se incorporar mensalmente ao valor dos títulos a correção monetária e os juros reais, apurando-se, assim, o total atualizado da dívida (mobiliária) do Governo ao final de cada mês e demonstrando-se separadamente os juros pagos no caixa e os juros capitalizados, para que se tenha a noção exata dos encargos financeiros mensais do Tesouro. Na execução financeira do Tesouro, entraria como despesa o global dos juros (pagos e capitalizados) e, em operações de crédito, um ingresso equivalente ao montante dos juros capitalizados (que poderiam figurar num item separado como juros refinanciados, que, em essência, é o que se verifica quando os encargos são pagos apenas no vencimento do título).

Tabela 3

Orçamento fiscal — receitas e despesas globais — do Brasil — 1991-93

ANOS	SOBRAS (1) (CR\$ bilhões) (A)	SOBRAS DOS ENCARGOS DA DÍVIDA (CR\$ bilhões)						SALDO FINAL (sobras)	
		Despesas de Juros (2)			Resgate de Dívidas			CR\$ (H)	US\$ (I)
		Sobre títulos (B)	Outros (C)	Subtotal (D)	Títulos (3) (E)	Outras (F)	Subtotal (G)		
1991	9,0	0,0	0,3	0,3	5,5	0,6	6,1	2,4	2,3
1992	97,2	20,8	12,0	32,8	(4) 3,4	5,6	3,2	63,0	5,1
1993	1 784,8	680,6	69,0	749,6	(4) 617,3	71,3	546,0	1 581,3	12,4

FONTE: Tabela 1.

(1) Coluna H da Tabela 2. (2) As despesas de juros (colunas B e C) refletem apenas os dispêndios efetivos, não servindo como indicador dos encargos financeiros do Tesouro (como antes comentado). (3) A coluna E registra a diferença entre resgate de títulos públicos e novos papéis vendidos pelo Governo. Os saldos positivos (1992 e especialmente 1993) indicam que o Governo vendeu mais títulos do que resgatou; o que é surpreendente, uma vez que sobrava dinheiro no Caixa do Tesouro e tal venda excessiva serviu apenas para aumentar desnecessariamente os saldos de caixa (colunas H e I) e para pressionar artificialmente as taxas de juros. (4) Venda, em lugar de resgate.

Se as despesas de juros não aparecem na execução orçamentária em sua totalidade — registrando-se apenas US\$ 3,5 bilhões no ano de 1992, que é o valor efetivamente pago pelo Caixa do Tesouro —, um exame descuidado das contas do Governo tende a dar a falsa impressão de que a especulação financeira não provoca maiores estragos ao Tesouro. O que acaba contribuindo para dificultar a maior conscientização da sociedade em relação à verdadeira situação das finanças governamentais.

Outro ponto questionável é que o dinheiro que sobra no Caixa do Tesouro ao final de um exercício não entra como saldo de caixa na execução financeira do Tesouro ao iniciar-se o próximo exercício (como também, mês a mês, não figuram os saldos de caixa que deveriam vir do mês anterior). Essa disponibilidade apurada ao final de dezembro fica "congelada" — não podendo ser usada para pagamento das despesas pendentes do ano anterior ("restos a pagar") nem para cobrir outras despesas correntes do novo ano. Com isso, os saldos congelados passam a gerar "correção monetária", cujo montante, por decisão do Ministério da Fazenda e do Banco Central, também não pode ser utilizado para cobrir as despesas normais — tudo fica reservado para resgate de títulos públicos.

O Tesouro possui, portanto, um elevado volume de recursos, inclusive de origem fiscal, bloqueados para resgate de títulos da dívida mobiliária. Se se considera que tais títulos surgem não pelo excesso de despesas governamentais, mas, sim, pelos altos juros provocados pela forma de atuação do Banco Central,⁹ a conclusão inevitável é a de que existe um verdadeiro orçamento paralelo, desviando recursos escassos, vitais

⁹ Num sistema injustificável de utilizar títulos do Tesouro para fazer política monetária, e não papéis emitidos pelo próprio Banco Central.

para áreas extremamente carentes, é que são destinados de forma indireta, e, portanto, disfarçada, para o pagamento de encargos financeiros; evitando-se, desse modo, o "estouro" da dívida pública e a conseqüente discussão aberta sobre todo esse processo que responde pela desorganização econômica e financeira do País.

Analizadas as finanças do Governo, é lícito perguntar qual a lógica de se manter juros altos "para combater a inflação", se, com isso, se aumentam os custos do setor produtivo e se elevam a dívida e as despesas financeiras do Governo, que, em conseqüência (além de desviar recursos de setores essenciais a outros setores), busca incessantemente aumentos de impostos? Afinal, aumentos nos custos de produção através das taxas de juros, e elevação dos tributos, jamais poderiam produzir redução da inflação, como se apregoa, mas exatamente o contrário.

A consideração dos elementos que caracterizam a ação governamental leva a que se conclua que a economia brasileira está reagindo rigorosamente de acordo com o que se deveria esperar como resultado da política econômica que vem sendo adotada. Política que a atual administração recebeu como herança e que, talvez, ainda não tenha tido oportunidade de reorientar. Ou, então, as linhas de pensamento dos novos condutores da economia comungar-se-iam com a estratégia que vem norteando o Governo já há vários anos. Uma hipótese que se espera ardentemente que o futuro possa desmentir.

Observa-se, portanto, que os juros altos — que sempre têm como justificativa os déficits públicos —, em verdade, desequilibram as finanças do Governo (além dos reflexos sobre o setor produtivo, a inflação, o poder de compra das famílias, o tamanho do mercado, etc.), sendo os únicos responsáveis pelos déficits do Tesouro!

É interessante enfatizar ainda que, se o Governo não tem excesso de despesas — embora seja corroído pelo verdadeiro "cancro" da especulação financeira —, não tem qualquer sentido falar-se na necessidade de privatização como única forma de resgatar a dívida pública e, assim, tornar o País governável. A menos que o que se pretenda seja utilizar o patrimônio público na tentativa de dar sobrevida à especulação montada sobre os papéis do Tesouro, sem riscos mais imediatos de que o Governo se veja obrigado a pregar novos "calotes". Ou seja, evitar que se repita o que ocorreu em 1990, como reflexo da explosão da dívida pública provocada pelos altos juros que o BACEN manteve em 1989.

É oportuno frisar que, dado o modelo de privatização que tem sido seguido no País e levando em conta o vulto dos encargos financeiros que a política monetária vem acarretando ao Tesouro, mesmo a alienação de grandes empresas estatais — como na área de telecomunicações — dificilmente daria para sustentar muito mais que um semestre de ciranda financeira. E, afinal, a questão da participação do Estado em áreas da infra-estrutura econômica — onde deva ou não permanecer e sob que fundamentos — é matéria de mais alta importância a ser decidida pela sociedade. Sendo um desserviço à Nação colocar-se a privatização, enganosamente, como se fôra um dos elementos essenciais para a superação dos desarranjos financeiros do Estado.

Surpreendente é que o Governo, além dos recursos desviados do Orçamento para cobrir seus encargos financeiros, dispõe ainda de outras sobras de origem fiscal, revelando "poupanças" em volumes extraordinariamente elevados, que têm sido aplicadas em aumento de haveres e em redução de empréstimos, como se procurará demonstrar no próximo tópico.

4 - Onde sobram recursos do Governo

As Tabelas 1, 2 e 3 procuram dar transparência às contas do Governo. Os dados podem causar perplexidade, e talvez incredulidade. Mas o fato é que o Governo gasta realmente pouco (menos do que arrecada); e gasta mal, já que, enquanto tem dinheiro para cobrir os custos financeiros decorrentes de um quadro altamente especulativo, não tem recursos para ensino básico, saneamento, hospitais, recuperação de rodovias e de ferrovias, etc.

A prova irrefutável de que sobram recursos ao Tesouro pode ser encontrada nos dados que figuram na Tabela 4. Em dois anos e meio (1991, 1992 e primeiro semestre de 1993), o Governo acumulou haveres (no Banco Central, no BNDES e no Fundo de Amparo ao Trabalhador) no total de US\$ 22,4 bilhões e reduziu obrigações (dívidas) no valor de US\$ 18,3 bilhões, como descrito em tópico anterior. Em 30 meses, portanto, o Governo aumentou haveres ou reduziu obrigações no valor global de US\$ 40,7 bilhões. E, para isso, contou com apenas US\$ 14,7 bilhões do dinheiro emitido (por decisão autônoma do Banco Central) para atender às necessidades "de troca" na economia (dinheiro novo que é apropriado pelo BACEN, que, a cada seis meses, passa as sobras ao Tesouro).

Tabela 4

Recursos que sobram ao Tesouro do Brasil — 1991/93

(US\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1991	1992	1993 (1)	TOTAL
Banco Central (aumento do patrimônio líquido, de reservas e provisões)	0,2	8,6	4,6	13,0
BNDES—40,0% do PIS/PASEP	1,9	1,5	0,6	4,0
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) — saldos acumulados	1,3	2,4	1,7	5,4
Aumento de haveres (subtotal A)	3,0	12,5	6,9	22,4
Resgate líquido de títulos do Tesouro	13,0	-	1,0	14,0
Resgate de outras dívidas	1,5	1,4	1,4	4,3
Redução de obrigações (subtotal B)	14,5	1,4	2,4	18,3
TOTAL GERAL (A+B)	17,5	13,9	9,3	40,7

FONTE: Balanços do B. Central, Demonstrativos mensais da Execução Financeira do Tesouro (Min. da Fazenda), Indicadores IESP, Boletins do Banco Central.

(1) Jan.-jun./93.

Essas disponibilidades existentes em diferentes áreas do Governo devem ser analisadas com especial atenção, pois não existem razões que possam justificar o bloqueio de parcelas extremamente elevadas, cuja destinação alternativa permitiria uma verdadeira reconstrução do País; de um país relativamente pobre, que se dá ao luxo de manter ociosos, enferrujando no pátio das indústrias, em instalações comerciais e nas garagens das transportadoras, bilhões de dólares de investimentos e, nas ruas,

milhões de desempregados, exatamente devido ao empobrecimento das famílias, num fenômeno associado ao aumento dos custos financeiros na formação dos preços.¹⁰

Se o Governo decidisse aplicar em despesas de custeios e investimentos, num programa de dois anos, por exemplo, os US\$ 10 bilhões que o Banco Central acumula como patrimônio líquido,¹¹ estaria fazendo retornar à economia uma parcela da demanda que se perdeu com a queda dos salários reais, o que traria reflexos positivos na produção, no emprego e na própria geração de receitas fiscais.

5 - Conclusão

Numa visão abrangente quanto ao que vem realmente ocorrendo com as finanças governamentais, poder-se-ia concluir que o problema grave não é a escassez de recursos — embora a crise econômica e pendências legais quanto a tributos venham afetando o comportamento das receitas desde há vários anos. O que parece mais importante é a crise no gerenciamento financeiro — que se interliga ao vazio que cerca a formulação econômica global — dentro de um quadro onde se destacam a impotência e/ou passividade do Ministério da Fazenda, que administra um orçamento global de despesas sobre o qual não tem o mínimo controle e nem qualquer previsão.

O Tesouro atua na execução do Orçamento — naquilo que é realmente relevante em termos de dispêndios — apenas como um coadjuvante menor. Isto porque os custos financeiros são ditados pelo Banco Central, que, através de uma política monetária discutível, que se restringe a manter elevadas taxas de juros reais, contamina, sem justificativas plausíveis, todo o estoque de títulos públicos em circulação. Como, na ausência de uma política econômica mais global, o Ministério da Fazenda, desde há muito, entregou ao Banco Central o comando das decisões, e estas se centram apenas em manter juros elevados, a consequência tem sido sobrecarregar o Tesouro com encargos financeiros de tal vulto que nenhuma política fiscal tem condições de resolver pelo lado das receitas.

Se se considera que as demais despesas — as não financeiras — estão extremamente contidas, a mudança da política monetária é condição essencial não apenas para a recuperação da economia brasileira, mas também para a reorganização administrativa do Governo, recomposição dos serviços assistenciais básicos e reconstrução de componentes estratégicos da infra-estrutura econômica que viabilizem o reencontro dos caminhos para a retomada do crescimento.

¹⁰ Quando se joga um novo componente de custos no sistema produtivo — aumento de juros ou de impostos, por exemplo —, o repasse para os preços faz elevar o patamar inflacionário, com a conseqüente queda da renda real dos grupos mais frágeis, incapazes de corrigir seus ganhos no mesmo ritmo dos demais agentes.

¹¹ O Banco Central, pela própria natureza da instituição, não tem necessidade de manter recursos próprios, a não ser aqueles de provisões para operações de retorno duvidoso. É um órgão de reconhecida eficiência — quando bem gerenciado, possui quadros altamente capacitados e despesas administrativas sem grande peso no global das operações. E, ao contar com as reservas bancárias (mais provisões), dispõe de meios para cobrir com receitas próprias os custos normais, sem necessidade de repasses orçamentários, pois tal hipótese traria incertezas que, eventualmente, poderiam vir a afetar o funcionamento da instituição.