

Como não fazer política fiscal

SULAMIS DAIN*

Há uma grande e equivocada unanimidade nacional em torno à existência de um déficit público e à sua responsabilidade pela exacerbação do processo inflacionário. Na versão das Autoridades Monetárias brasileiras, que se contrapõe à visão do FMI, o déficit resulta da soma dos seguintes itens: 1) déficits das empresas estatais, expressos em suas operações líquidas de crédito; 2) subsídios fiscais e creditícios; 3) demais aplicações das autoridades monetárias por conta do orçamento fiscal, líquidas de transferências do Tesouro. Por este procedimento, chegaríamos ao percentual de 5,8% do PIB como expressão do déficit público.

O conceito de déficit adotado pelo FMI, isto é, de requisitos de financiamento do setor público, eleva este percentual para 16,9%, pela inclusão dos estados e municípios e principalmente pela agregação do serviço de uma dívida pública indexada à inflação. A redução deste déficit para 8,8% do PIB, proposta pelo FMI como meta para 1983, conforme protocolo de intenções desavisadamente aceito por nossas autoridades, revela-se uma impossibilidade. Isto porque, a uma inflação anual esperada de 150% (já hoje uma estimativa superada), o mero serviço da dívida pública federal, que responde pela metade do déficit, nos levaria aos tetos do FMI, restando a todas as outras contas formadoras do “déficit” reduzir-se a zero.¹ Com uma inflação anual superior a 150%, todas as demais contas deveriam apresentar “poupanças líquidas”, ou saldos credores, na linguagem do FMI, para alimentar o voraz redemoinho oriundo da infeliz combinação de uma dívida indexada e de uma inflação galopante.

* Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹ Veja-se, a respeito, Bacha, Edmar, “Os impasses do acordo com o FMI – como unir o inútil ao desagradável”, Caderno Especial, *Jornal do Brasil*, 29.5.83, p. 3.

Recentemente começam a aparecer posicionamentos de acadêmicos, políticos e empresários, questionando a propriedade dos conceitos utilizados para a definição e quantificação do déficit público, tanto na versão oficial, como na versão do FMI. A oposição à visão do FMI é curiosamente partilhada por nossas autoridades, trazidas ao debate pela impossibilidade concreta de cumprir as metas do Fundo, com as quais no entanto concordaram.

Das duas versões do déficit emerge no entanto uma única diretriz de política econômica, que visa corrigir o “excesso de gasto” do setor público, através do corte da despesa, bem como, marginalmente, da elevação da receita. Dependendo do grau de rigidez do FMI, o rigor dos cortes deveria ir muito além do que as metas de redução do déficit, pelo conceito das nossas autoridades, estaria a indicar.

Neste contexto, poucos são os que se dedicam ao exame crítico da política fiscal recente, que no entanto constitui pano de fundo a uma avaliação mais cuidadosa dos impactos sociais e econômicos a serem esperados dos cortes já implementados antes da implantação do pacote. Em particular não se avalia com clareza os efeitos já produzidos sobre o orçamento fiscal e o orçamento das empresas estatais. Muito menos a política fiscal é considerada em seu devido valor como peça indispensável a uma futura retomada do crescimento.

No orçamento fiscal se originam gastos a fundo perdido, de natureza econômica e social, que se alimentam da receita orçamentária, basicamente tributária. O orçamento fiscal segue o formato institucional federativo, desdobrando-se em orçamentos da União, estados e municípios, que dividem entre si a competência tributária. A última redefinição das competências tributárias, de 65-66, tirou poder e recursos de estados e municípios, no desejo de centralização e de reforço à esfera federal de governo. Mais que isso, tornou exclusiva à União a prerrogativa de criar novos tributos e fixar alíquotas, revogando a possibilidade prevista na Constituição de 1946, de estabelecimento de impostos pelas três esferas de governo, desde que não concorrentes entre si. Com o passar do tempo, a centralização imediatamente resultante da reforma tributária se acentuou em consequência da “exclusividade impositiva” da União, com efeitos perversos sobre a estrutura de financiamento de estados e municípios.²

Tal centralização comprometeu desde logo a autonomia de estados e municípios, diminuindo sua capacidade própria de gerar receitas necessárias à cobertura de suas despesas. A perda de receita própria estadual de 44% para 34% não foi sequer compensada pelas transferências do Fundo de Participação aos estados, bem como por outras receitas transferidas originárias de fundos e receitas vinculadas. Ocorreu também uma diminuição da presença estadual no total de recursos disponíveis (receita própria + transferências líquidas).

² A respeito, ler Serra, José, “Reforma Tributária”, *Revista de Economia Política*, vol. 3, nº 1, jan.-março 1983; e Rezende, Fernando, “Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados” – *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, agosto 1982.

das), de 47% para 37% do total de recursos, enquanto a participação da União crescia de 41% para 46% do total.³

Em que pese o afrouxamento recente da vinculação de recursos transferidos a gastos em setores específicos, o pequeno peso de recursos efetivamente livres para aplicação impede a realização de gastos plenamente comprometidos com as necessidades e especificidades locais, sendo o dispêndio estadual determinado em grande medida por prioridades federais. Isto se verifica especialmente no que diz respeito ao investimento, visto que a receita própria estadual tem-se revelado até mesmo insuficiente para a cobertura da sua despesa de custeio e transferências.

Deve-se notar ainda que modalidades não regulares de transferências efetuadas através de formas não convencionais, como convênios, recursos de fundos e programas, e outras, vem crescendo substancialmente, chegando mesmo a superar as transferências fiscais, preferíveis por sua regularidade e transparência.⁴

O significado destes procedimentos pode ser apreendido com facilidade. Na medida em que os estados localizam sua pressão por recursos nos pontos de menor resistência do sistema, há uma verdadeira subversão das prioridades localmente definidas e uma adaptação às possibilidades oferecidas em termos de recursos federais. Não só há perda adicional de autonomia, como fica comprometida a eficiência alocativa de decisões de investimento formadas ao sabor da disponibilidade de recursos. Contudo, os investimentos realizados com tais recursos têm uma contrapartida em termos de despesas de custeio, estas sim financiadas pela esfera estadual, estreitando ainda mais seu já reduzido raio de manobra.

A forma usual de ampliação do raio de manobra das administradoras estaduais e municipais tem sido o recurso ao endividamento, através da realização de operações de crédito e de emissões de títulos da dívida, exclusivo às administrações estaduais. Com isso, o efeito centralizador de recursos derivado da política fiscal vem implicando margens de endividamento crescente dos governos estaduais, elevando a relação entre operações de crédito/receitas correntes próprias dos estados brasileiros de 3% em 1968 para 26% em 75-76.⁵

Nos últimos anos têm sido estabelecidos tetos ao endividamento das administrações estaduais e municipais, os quais têm sido superados, através do endividamento “extra-limite”, decidido casuisticamente, pelo poder de barganha dos estados junto às autoridades econômicas federais. É excusado dizer que esta modalidade de endividamento vem crescendo significativamente nos últimos cinco anos. Na sucessão de máxims e minidesvalorizações cambiais e na elevação dos custos financeiros internos, as administrações estaduais e municipais viram multiplicar-se o serviço de uma dívida financeira que resulta em grande medida de uma formulação inadequada da política fiscal. O “déficit” estadual

³ Ver Serra, José, *op. cit.*, pp. 13 e 16.

⁴ Ver Rezende, Fernando, *op. cit.*, p. 492.

⁵ Serra, José, *op. cit.*, p. 16.

e municipal não deve ser apenas examinado nos limites de suas receitas próprias e gastos, mas num amplo contexto de política fiscal que ignorou em grande medida os requerimentos de financiamento das despesas por conta destas esferas de governo.

Em contrapartida, a lista de possibilidades de captação de recursos fiscais, à disposição e efetivamente apropriada pelo governo federal sem dúvida aumentou a participação da União na receita tributária e na receita própria global. Dado o conjunto de medidas acionadas nos últimos anos⁶, com o intuito de elevar a receita tributária, seria de se esperar um desempenho favorável da arrecadação fiscal. No entanto, os números absolutos reais da receita tributária no último biênio são inferiores a 1980. Em 1981, houve queda da receita tributária, da ordem de 8,7%, sendo o resultado de 1982 apenas 1,1% superior ao do ano anterior.⁷

Assim, em grande medida, não se confirma o potencial de arrecadação ensejado pelos acréscimos da capacidade impositiva do governo federal. Desde logo porque tem sido igualmente significativo o conjunto de incentivos acionado pela União, e que implicam redução da receita efetiva. Mais que isso, a própria recessão se tem encarregado de frustrar as expectativas de geração de receita adicional, visto que a estrutura tributária brasileira, fortemente apoiada em impostos indiretos, vinculados ao nível de atividade econômica, e basicamente à atividade industrial, é particularmente sensível à desaceleração do crescimento.

Também a aceleração inflacionária contribui para que o hiato temporal entre a fixação da alíquota e os recebimentos frustre as expectativas de receita.

O resultado da execução orçamentária da União, ou seja, a receita menos a despesa orçamentária, tem sido equilibrado, o que se contrapõe à idéia usualmente veiculada de que existe déficit fiscal. De fato, despesa “bem comportada” tem acompanhado o movimento contracionista da receita.

A respeito do déficit fiscal, o argumento oficial apresenta a execução orçamentária do Tesouro como insuficiente para caracterizar o gasto fiscal, uma vez que existem também no orçamento monetário operações ativas e passivas com o Tesouro Nacional. O orçamento fiscal tem sido assim contraposto ao orçamento monetário para minimizar a interpretação de equilíbrio de contas que se deduz do exame da execução orçamentária.

Na tentativa de aprofundar este ponto é possível, a partir do balancete consolidado das autoridades monetárias, construir uma conta que registre suas operações *vis-à-vis* o Tesouro.⁸ O resultado não incrimina o Tesouro, uma vez que no último biênio houve, sucessivamente, um superávit de 232 bilhões de cruzeiros e um déficit de 541 bilhões de cruzeiros.

Parte dos resultados do biênio decorreu da evolução líquida da dívida pública, que ao gerar operações de crédito junto ao público em 1981 tornou o Tesouro (responsável

⁶ Tais como aumento de alíquotas, eliminação de incentivos, criação de novos impostos, como o Finsocial. E, mais recentemente, as antecipações de recolhimento de impostos.

⁷ Fonte: Silva, Maria da Conceição, *Finanças Públicas – exercício de 1982*, APECÃO, 1983.

⁸ Ver Silva, Maria da Conceição, *op. cit.*

formal pela dívida) superavitário ante as autoridades monetárias. Em contrapartida, em 1982, o resgate líquido de títulos contribuiu para o resultado negativo da caixa do Tesouro.

O fato de que a dívida pública federal seja formalmente lançada à conta ou sob responsabilidade do Tesouro não significa necessariamente que a emissão de títulos seja feita para cobrir déficits fiscais. A experiência brasileira acusa superávit fiscal em sete dos nove anos da década de 70 (exceto para 1971 e 1972), mesmo considerando a execução financeira do Tesouro, onde se incluem a partir de 1979 as operações de regularização de contas junto ao orçamento monetário.⁹

Desta forma, deve-se buscar na política monetária a origem e o desdobramento da atual dívida pública, cujo conteúdo financeiro e não fiscal é indiscutível.

Se, na reforma monetário-financeira de meados de 60, os mentores da política econômica tivessem optado por criar títulos à conta do Banco Central, a responsabilidade do Tesouro se restringiria às emissões de títulos feitas para financiamento do excesso de gasto fiscal sobre a receita, o que não corresponde à realidade brasileira de um orçamento fiscal equilibrado.

Da mesma forma, as demais despesas à conta do Tesouro no orçamento monetário não constituem claramente contas fiscais. Subsídios ao trigo, açúcar e álcool, preços mínimos e estoques reguladores são de fato subsídios fiscais, embora as contas relativas a estes itens, por serem desembolsos com estoques, superestimam o gasto efetivo com subsídios, os quais só se concretizam na venda do produto. As demais contas relevantes são as seguintes: 1) conta petróleo (que é um adiantamento ao CNP para cobrir diferencial de preços dos estoques de derivados); 2) desembolso de recursos para honrar a dívida externa de empresas estatais, cuja reciclagem se inviabilizou no atual contexto da política macroeconômica de balanço de pagamentos; 3) o pagamento de benefícios pecuniários aos tomadores de recursos externos por cobertura de variação cambial. Todas são operações ativas das autoridades monetárias, de conteúdo não fiscal e no entanto compensadas com transferências crescentes do Tesouro ao orçamento monetário.

Na impossibilidade de depurar com clareza o conteúdo fiscal das contas das autoridades monetárias, convém ao menos encarar com certa cautela a associação automática de uma conta sob responsabilidade do Tesouro a uma despesa fiscal. Há, aqui, amplo espaço à reformulação institucional, que permita clarificar a natureza da despesa e dividir responsabilidades de uma maneira mais coerente a partir desta maior transparência das contas. A atual proposta de unicidade orçamentária não enfrenta as questões institucionais subjacentes e apenas tem atuado de modo a esvaziar progressivamente o orçamento fiscal, assumindo, no orçamento monetário, gastos e recursos não definidos de acordo com a lei orçamentária, submetida ao Congresso. Isto equivale a permitir a atuação “empresarial” do Banco Central, que no entanto não está submetido ao controle da SEST.

⁹ Braga, José Carlos, “Os orçamentos estatais e a política econômica”, in *Desenvolvimento Capitalista no Brasil – Ensaio sobre a Crise*, Editora Brasiliense, 1982, 1ª ed., São Paulo.

O orçamento fiscal relativo ao ano de 1983, aprovado pelo Congresso Nacional, previa a transferência de 500 bilhões de cruzeiros ao orçamento monetário para regularização das responsabilidades da União. Posteriormente, quando da apresentação do orçamento monetário, este valor foi alterado para 2 trilhões 443 bilhões de cruzeiros, que representam 25% da receita orçamentária prevista para o corrente ano. Assim, parcela significativa das elevações de receita esperadas para o exercício e já indicada pelos resultados extremamente favoráveis da execução orçamentária no 1º trimestre de 1983 (+ 19% reais, relativamente ao 1º trimestre de 1982), em lugar de viabilizar gastos a fundo perdido, de natureza social, e sustentadores da demanda efetiva, serão drenados para um orçamento monetário, no qual o peso de operações ativas à conta do Tesouro será decrescente, dados os cortes programados nos subsídios.

Aumentam assim, uma vez mais, os graus de liberdade das autoridades monetárias.

Além de tudo, no primeiro trimestre deste ano foram realizadas transferências fiscais da ordem de 433 bilhões de cruzeiros, ou seja, de 22% da despesa fiscal, dos quais 150 bilhões para cobertura de contas claramente não fiscais. No entanto tiveram seu impacto contracionista neutralizado pelos resgates líquidos de 375 bilhões de cruzeiros de títulos da dívida pública no mesmo período, indicando a natureza financeira do chamado déficit fiscal.¹⁰

Constatado o esvaziamento dos orçamentos fiscais nas três esferas de governo e o surgimento de uma dimensão financeira cada vez mais expressiva a paralisar os gastos fiscais, restaria examinar as relações entre o orçamento fiscal e orçamento das estatais. Este confronto se impõe por duas razões. A primeira é a existência de gastos fiscais no orçamento das empresas estatais apresentado pela SEST, que inclui empresas produtivas como a PETROBRÁS, em infeliz convívio conceitual com as universidades e demais órgãos da administração descentralizada. A segunda diz respeito à recorrência da acusação esdrúxula de que as empresas estatais roubam espaço e recursos ao orçamento fiscal.

O conceito ampliado de “empresa” utilizado pela SEST para definir seu universo de controle dá margem a uma grande confusão. Isto porque várias dessas “empresas” como unidades fiscais e, portanto, por definição e não por má gestão, jamais poderão gerar receitas próprias senão em caráter limitado. Assim, sua ação corrente e sua expansão futura serão necessariamente financiadas por recursos fiscais e devem ser contabilizados como gastos a fundo perdido. Seu registro é feito indevidamente num orçamento empresarial. Tais “empresas” não podem sobreviver sem transferências do orçamento fiscal, a cujas unidades de gasto se assemelham. Associar tais transferências a déficits é um equívoco, visto que somente a insuficiência da receita fiscal frente à despesa fiscal global (independentemente da sua localização num e noutro orçamento) permite caracterizar uma situação deficitária das contas fiscais.

¹⁰ Fonte dos dados: Silva, Maria da Conceição, *op. cit.*

Quanto ao argumento, igualmente falacioso, de que o tamanho do orçamento das empresas estatais impede a realização de gastos fiscais, ou, visto de uma outra perspectiva, o argumento que condiciona uma elevação do gasto fiscal a um corte do gasto das estatais, é também de fácil contestação. As empresas produtivas do Estado geram recursos próprios com a venda de bens e serviços, e são supridoras líquidas de recursos (através da tributação) ao orçamento fiscal. O corte do seu gasto significa agravar a recessão, que afeta negativamente tanto a receita fiscal como a receita operacional das empresas. Em ambos os casos, diminui o orçamento fiscal (no contexto de equilíbrio orçamentário), sem nenhum benefício para o gasto social.

A radicalização desta falácia supõe até mesmo a supressão de empresas estatais, através de um processo de desestatização. Como a receita própria das empresas não pode ser apropriada pelo orçamento fiscal, a desestatização levaria consigo a capacidade geradora de recursos, que em nenhuma hipótese concorrem com recursos fiscais. Além disso parece absurdo supor que, em plena crise, quando as grandes empresas privadas se apóiam no Estado, haverá um comprador *nacional* para grandes massas de capital estatal (e patrimônio público) a *preços de mercado*. Com certeza são de outra ordem as razões para tal proposta.

O eventual “déficit” das empresas estatais não pode ser, portanto, associado ao orçamento fiscal. Resta, no entanto, fazer prova desse déficit. Mais recentemente as autoridades responsáveis pela política econômica têm interpretado como déficit das estatais o conjunto de suas operações líquidas de crédito, numa clara dissociação com a natureza de sua atividade produtiva. Uma empresa produtiva tem, a cada exercício, lucros ou prejuízos. Quando contrai um empréstimo, estes recursos são confrontados com expectativas de receita, ligadas à sua operação corrente ou à expansão de sua capacidade. É perfeitamente legítimo antecipar recursos, desde que a receita operacional futura se confirme e gere recursos para pagamento de amortização e serviços.

Até 1975, as empresas estatais apresentaram níveis de endividamento (capital de terceiros/passivos totais) iguais a 44,4%, inferiores aos totais correspondentes às empresas estrangeiras (57,2) e nacionais (62,6%).¹¹ Seu endividamento crescente, posterior a este período, correspondeu a uma decisão ditada pela macropolítica, à medida que se agrava a situação do balanço de pagamentos brasileiro. Numa economia indexada e dolarizada, endividar-se crescentemente passa a ser condição essencial à rolagem da dívida, dados as desvalorizações cambiais e o processo inflacionário. Contudo, este movimento não se origina de uma escassez de recursos. Esta acaba se manifestando finalmente, mas como consequência da política fiscal contracionista, do agravamento das condições financeiras das empresas estatais e da não finalização de projetos, paralisados com as sucessivas medidas restritivas.

Finalmente, restaria examinar a afirmação até aqui aceita, de que o orçamento fiscal de gastos a função perdido é o orçamento social do Estado. O exame da estrutura da

¹¹ Braga, José Carlos, *op. cit.*

despesa revela, ao contrário, que a despesa da área social (Ministérios de Educação, do Interior, Previdência Social, Saúde e Trabalho), representava apenas 14,5% do total da despesa autorizada em 1981, e 13,8% em 1982. Enquanto isso, os Ministérios da área econômica tinham sua participação elevada de 15,5% para 20,5% e os encargos da União evoluíam de 19% para 23% no mesmo período, revelando que o espaço próprio à atuação social tem sido minimizado, mesmo dentro dos limites estabelecidos pela existência de recursos fiscais.

Na verdade, o gasto social no Brasil se faz fora do orçamento fiscal, com uma estrutura de financiamento totalmente inadequada à natureza da despesa. Os programas de habitação popular, por exemplo, são financiados com recursos de grande rotatividade, em situação de crise, indexados à inflação, cujo volume está inversamente relacionado ao nível de emprego, e que implicam custos financeiros. Pelo lado das aplicações, temos financiamentos de longo prazo, que em situações de recessão geram inadimplências incompatíveis com a atualização dos recursos de financiamento.

Enquanto isso, no orçamento fiscal, a fundo perdido se financiam investimentos na infra-estrutura econômica, mais facilmente associados a um tratamento empresarial, por sua capacidade de gerar receitas próprias de forma estável e permanente.

A avaliação da política fiscal brasileira, em seus nexos com o orçamento da SEST e com o orçamento monetário, apontou aqui várias razões que levaram à paralisação do gasto público em sua dimensão fiscal e ao surgimento de uma problemática financeira que une as três modalidades orçamentárias presentes a esta discussão.

A retomada da possibilidade de atuar positivamente através do gasto público implica expandir os orçamentos fiscais e solucionar a crise financeira das empresas estatais, bem como alargar seus horizontes de decisão e seu raio de manobra conjuntural. Implica ainda atuar sobre a estrutura de gasto como um todo, através da revisão da política de investimento público.

São condições a esta retomada:

- 1) a transparência e coerência das contas fiscais, empresariais e monetárias do setor público, de modo a viabilizar seu controle, e um processo de alocação de recursos associado a uma coerente definição de prioridades.
- 2) uma política fiscal da dívida pública, que não seja esterilizada por uma política monetária restritiva, que resulta no rombo financeiro das contas, em lugar de proporcionar recursos líquidos para financiar acréscimos de gasto público prioritário.
- 3) uma alocação de recursos que sancione os anunciados propósitos de gasto social do governo, o que requer o financiamento fiscal do gasto social em substituição ao atual esquema de financiamento, baseado em crédito financeiro empresarial ou bancário.

A consciência de que este último ponto requer uma reforma fiscal e financeira profunda não retira sua importância e grande urgência. Ao contrário, reforça os argumentos na direção de uma ampla reformulação institucional.