

Unificação de orçamentos trará reforma bancária já

HELIVAL RIOS
Da Editoria de Economia

O programa de unificação dos orçamentos do governo, no momento em elaboração nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e acompanhado pelo Palácio do Planalto, prevê e a execução de uma reforma bancária já para o próximo ano. Ao contrário do que ocorria anteriormente, o novo orçamento fiscal unificado para 1986 que será encaminhado ao Congresso Nacional até o final deste mês não será mais equilibrado (receitas iguais às despesas), mas vai prever um déficit e a forma pela qual ele será coberto.

O programa de unificação dos orçamentos do governo será executado em duas etapas, constituindo-se a primeira delas, no envio ao Congresso de uma proposta mais simples do Orçamento Global da União (OGU), compreendendo o orçamento fiscal propriamente dito, sustentado pelas receitas tributárias, e parte substancial do orçamento monetário.

A segunda etapa do programa, mais importante, será formalizada somente na segunda semana de dezembro próximo, compreendendo, desta vez, a reforma bancária, cujos pontos principais são a redefinição do conceito de autoridade monetária utilizado no País, e a criação de um departamento da Dívida Pública do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda. Este departamento ficará encarregado da emissão de títulos do Tesouro Nacional para fins de cobertura de eventuais déficits do orçamento unificado.

A partir desta segunda etapa do programa de unificação dos orçamentos do governo central, suas contas ganharão grande transparência e o Banco Central passa a ser mais controlado, perdendo suas funções de fomento e concentrando suas atividades na execução da política monetária com o fim de regular a liquidez do mercado.

TRANSFERÊNCIA

O programa de unificação dos orçamentos do governo central pretende consolidar em um único documento o orçamento da União — cujas despesas são atualmente cobertas apenas pelas receitas tributárias — e o orçamento monetário, cujas despesas atualmente são cobertas em parte com recursos de arrecadação tributária, com o lan-

camento de títulos da dívida pública e com a emissão de moeda. Esta união do orçamento fiscal (da União) com o orçamento monetário, na realidade já foi iniciada pela transferência de algumas dotações do orçamento monetário para o orçamento fiscal. A idéia é aumentar estas transferências, neste primeiro momento, consolidando-as depois através de mecanismos previstos numa reforma bancária. Uma vez feita esta unificação dos orçamentos fiscal e monetário, o governo federal passaria a contar com dois orçamentos apenas: o orçamento Global da União (OGU), e o orçamento das empresas estatais, conhecido também com "orçamento Sest" (da Secretaria de Controle das Empresas Estatais) ou ainda PDG (Plano de Dispêndios Globais). Atualmente, o orçamento Sest já conta com uma transparência razoável.

A falta de transferência ocorre, na verdade, nos orçamentos fiscal e monetário. No primeiro, apesar de estarem previstas todas as receitas e todas as despesas dos Ministérios, autarquias e fundações, a transferência orçamentária é brilhada na previsão inflacionária. O governo subestima a inflação na primeira proposta enviada ao Congresso. A medida que o tempo vai correndo, a arrecadação, na prática, torna-se muito superior àquela fixada no orçamento convertido em Lei. Como a despesa é fixa, acaba "sobrando" muito dinheiro, que será alocado onde o governo quiser, mediante uma reestimativa novamente encaminhada ao Congresso. Isso deixa ao governo uma grande margem de manobra e, normalmente, quando a sociedade toma conhecimento de um "excesso de arrecadação", o dinheiro já está, na realidade, sendo gasto.

A subestimação inflacionária, deste modo, tem funcionado como uma manobra do governo contra a transparência orçamentária. Para este ano, por exemplo, a proposta orçamentária original foi montada dentro de uma perspectiva de inflação de 120% quando hoje, a Sest está trabalhando com 225,5%. Esta diferença nas taxas de inflação vai aparecer na prática orçamentária como um "excesso de arrecadação" cujo destino de aplicação fica sendo ignorado pelo Congresso e pela sociedade.

Já no orçamento monetário as coisas são bem piores para uma transparência das contas porque, ali, a maior parte das

rubricas é considerada "aberta". O governo apenas publica um rol de números no último mês do ano, referindo-se ao ano novo. Mas não tem qualquer compromisso com aquele rol de números. Pode cumprí-lo ou não. Em geral não o cumpre: move-se conforme a conjuntura, ou conforme a vontade de um ou de outro ministro da área econômica. Este rol de números a que se convencionou chamar de "orçamento monetário", mas sem qualquer característica de orçamento do ponto de vista contábil, não passa pelo crivo do Congresso Nacional, nem mesmo por uma questão de formalidade, como ocorre com o orçamento fiscal. O orçamento fiscal, este sim, é submetido ao Congresso. No entanto, como o poder legislativo perdeu nos pós-64 o poder de legislar sobre a matéria financeira, acomodou-se a simplesmente aprovar ipse literis a proposta elaborada pelo Ministério do Planejamento e encaminhada ao Congresso pelo Presidente da República. A apreciação do orçamento pelo Congresso, neste caso, acaba se constituindo num ato meramente formal, o que só mudará com a Constituinte.

O programa de unificação orçamentária do governo central, pela sua importância, vem movimentando a ala técnica dos ministérios do Planejamento e Fazenda e até mesmo o Palácio do Planalto.

No início desta última semana, para se inteirarem do assunto, os ministros José Hugo Castelo Branco, do gabinete Civil, e o general Ivan de Souza Mendes, do SNI (Serviço Nacional de Informações) encenaram — e foram prontamente atendidos — uma aula sobre o assunto, (até com auxílio de um quadro-negro) dada pelo professor Luiz Paulo Rosenberg, assessor especial para Assuntos Econômicos, auxiliado pelo secretário-geral do Ministério da Fazenda, Sebastião Marcos Vital. Ao final, os ministros elogiaram muito a "aula" que tiveram e se disseram já meio entendedores da questão orçamentária.

O novo orçamento global da União para 1986 deverá prever um total de dispêndios de Cr\$ 521 trilhões, sendo Cr\$ 321 trilhões de despesas do próprio orçamento fiscal e Cr\$ 200 trilhões do orçamento monetário. Dos recursos do orçamento monetário, Cr\$ 120 trilhões serão provenientes de emissão de títulos da dívida pública e emissão de moeda.