

# Engodo orçamentário e a caixa preta das finanças públicas

Décio Garcia Munhoz



Quando a Gazeta Mercantil anunciou no dia 1º de junho que o Banco Central estaria transferindo perto de US\$ 4 bilhões de "lucros apurados" para os cofres do Tesouro, surgia a oportunidade para rediscutir-se uma das questões mais faladas na área das finanças públicas — a unificação orçamentária.

A primeira tentativa de unificação do orçamento, a vigorar em 1985, foi abortada por intervenção do então candidato Tancredo Neves, até que se pudesse discutir a proposta e suas implicações, já que a sua vigência tenderia a praticamente paralisar o governo. Com o desaparecimento do presidente Tancredo, retornou a proposta de unificação orçamentária, introduzida sem os cuidados devidos já no exercício de 1986, e envolvendo especialmente:

a) ao Tesouro se transferia a responsabilidade dos encargos financeiros da dívida mobiliária federal, que até então, e desde 1971 (pela Lei Complementar nº 12), eram cobertos com a emissão direta de novos títulos pelo Banco Central, sem qualquer controle orçamentário;

b) também se transferiu a responsabilidade do Tesouro a concessão de empréstimos a empresas e entidades públicas (e empresas privadas avalizadas pela União), para que estas liquidassem empréstimos externos junto ao Banco Central;

c) o Tesouro ficou ainda com o ônus de fazer repasses ao Banco do Brasil para operações de crédito à agricultura, crédito às exportações, compra de estoques reguladores, aquisição dentro da política de garantia de preços mínimos, etc.

O resultado mais concreto da unificação orçamentária é que a União recebeu elevados encargos da dívida mobiliária, que, dado o vulto alcançado, não podem ser cobertos com aumento de impostos ou redução de despesas; assumiu encargos indevidos relativos à rolagem da dívida externa junto ao Banco Central, já que a operação não requer nem dólares nem cruzados, salvo no que se referir à desconhecida parcela de juros; e o Tesouro se viu obrigado a transferir recursos ao Banco do Brasil para financiar determinadas operações de crédito — para isso emitindo novos títulos públicos —, enquanto os recursos do Tesouro que antes supriam aquelas operações não lhe foram transferidos, permanecendo em poder do Banco Central.

Agora começa a ficar clara a origem do "lucro" de US\$ 4 bilhões que o Banco Central estaria transferindo ao Tesouro: a unificação orçamentária acabou representando um verdadeiro engodo, já que os recursos do Tesouro que antes cobriam as operações de crédito do Banco do Brasil de interesse do governo agora permanecem retidos no Banco Central, a custo zero, e, uma vez apli-

cados tais valores na aquisição de títulos do Tesouro favorecidos por alta remuneração, o Banco Central passou a ter elevadas e indevidas receitas financeiras, criando-se assim um verdadeiro "caixa 2", que permite cobrir os prejuízos do Banco com a política monetária, sem necessidade de recorrer ao orçamento fiscal e, portanto, ao Congresso.

Para que se tenha idéia do vulto do "desfalque" sofrido pelo Tesouro, porque os seus depósitos no Banco Central não são remunerados, basta ver que no segundo semestre de 1988 os saldos estiveram entre um mínimo de US\$ 7,6 bilhões e um máximo de US\$ 12,4 bilhões, proporcionando apenas no mês de julho, pelas taxas do "overnight", uma receita financeira próxima de US\$ 3 bilhões ao Banco Central — equivalente a 10% de todas as receitas anuais do Tesouro. E desde a unificação, ou seja, no triênio 1986/88, os ganhos indevidos do Banco Central são estimados em US\$ 44,1 bilhões (US\$ 6,4 bilhões em 1986, US\$ 14,7 bilhões em 1987, e US\$ 23 bilhões em 1988). O que confirma que, a rigor, nunca a colocação de títulos proporcionou recursos para cobrir gastos do governo ou prejuízos de estatais.

O que é mais grave é que os "lucros" assim obtidos em 1986 e 1987, e parcialmente os de 1988, foram destinados a cobrir um "rombo" próximo de US\$ 30 bilhões que existia na contabilidade do Banco Central, já mencionado em diversos dos nossos estudos (rombo surgido quando, em vários semestres, encargos financeiros deixaram de ser levados a balanço como despesas, acobertando, dessa forma, prejuízos gerados pela política monetária). O que revela como é frágil o controle do Congresso e do Tribunal de Contas sobre os aspectos mais importantes das finanças governamentais.

A posse do caixa do Tesouro propiciou ao Banco Central um ganho financeiro estimado em US\$ 23 bilhões no exercício de 1988 (quase o total do orçamento fiscal!), permitindo que no balanço do segundo semestre se apurasse um "lucro" de (apenas) US\$ 13 bilhões, o qual, segundo os termos do Decreto-lei nº 2.376, deveria constituir receita do Tesouro, figurando no orçamento e com destinação aprovada pelo Congresso. Para subtrair ao Congresso essa faculdade constitucional, o Ministério da Fazenda e o Banco Central resolveram, todavia, de forma ilegal, não transferir os "lucros" ao Tesouro, aplicando-os diretamente na liquidação antecipada de títulos do governo, de uma emissão especial de perto de US\$ 40 bilhões (fruto de um acerto de contas do primeiro semestre de 1988 que o Congresso e o Tribunal de Contas teriam de examinar com detalhes). Ainda assim, porém, e mais uma vez descumprindo as leis do País, o Ministério da Fazenda e o Banco Central resolveram que, do lucro de US\$ 13,09 bilhões apurado em balanço, só aplicariam US\$ 8,8 bilhões na liquidação antecipada dos títulos, transferindo o restante, US\$ 4,2 bilhões, para uma "reserva de contingência"

do Banco Central — um reforço para o "caixa 2", garantindo receitas futuras para cobrir novas perdas geradas pela especulação financeira.

É importante ressaltar que o Banco Central não necessita das operações fantasmas para atender suas despesas administrativas, pois, pela própria eficiência derivada da alta qualificação dos seus quadros, suas rendas próprias cobrem com folga todos os custos e ainda permitem acumulação de reservas. O que ocorre é que o Banco vem sendo usado para encobrir o impacto sobre as finanças governamentais

decorrente da forma como se pratica política monetária e política de dívida pública no País. Um processo de especulação financeira desenfreada, promovido e sustentado pelas autoridades monetárias, para o que sempre se contou com o apoio aberto ou com a passividade do Ministério da Fazenda, co-responsável pela desorganização das finanças do governo, e com o total alheamento do Tribunal de Contas e do Congresso Nacional.

Décio Garcia Munhoz é economista, professor da UnB e ex-presidente do Conselho Federal de Economia.