

Orçamento camuflado para obrigar os Estados a pagar dívida externa

J. CARLOS DE ASSIS

A proposta orçamentária encaminhada pelas autoridades econômicas ao Congresso, na versão que foi apresentada quinta-feira passada aos dirigentes do pacto social, continua a escamotear o principal foco de desequilíbrio do setor público.

Utiliza o denominado "conceito operacional", sugerido pelo FMI, na comparação dos fluxos orçamentários em relação ao PIB. Com isso, pretende disfarçar nos diferentes itens da receita e da despesa os efeitos da inflação, já que esta, na sua versão jurídica de correção monetária dos títulos da dívida pública, é retirada do orçamento, por definição.

A proposta revisada prevê, entre as despesas do Tesouro por transferências, o pagamento de "juros e outros encargos financeiros da dívida pública" em montante equivalente a 2,28% do PIB (2,20% na versão original). Sugere assim uma situação confortável, principalmente quando comparada a de países industrializados como Itália ou a Bélgica, ou mesmo os Estados Unidos, onde os pagamentos de juros da dívida pública interna representam porcentagens superiores a 10% do PIB.

A verdade porém é que os 2,28% do PIB são a expressão contábil exclusivamente dos juros da dívida pública interna, elidindo o déficit financeiro potencial do setor público, representado pelos recursos do setor privado aplicados no open market e no overnight e sacáveis por cheques, como depósitos à vista, no sistema bancário. Em 31 de dezembro de 1987, o total da dívida pública interna e externa, líquido das reservas internacionais, era 81,5 bilhões de dólares. Deduzidos 9,7 bilhões de dólares correspondentes aos "haveres líquidos" do Banco Central, ou saldo de seus empréstimos ao sistema econômico, sobravam obrigações sem contrapartida de ativos, da ordem de 70,8 bilhões de dólares.

Justamente esse montante de obrigações do Tesouro e do Banco Central, equivalente a 27% do PIB, é que se acha consubstanciado nos títulos públi-

cos sem cobertura de ativos que giram diariamente no open e no over. Se os donos dessas aplicações decidissem sacá-las por cheque, no dia 1º de janeiro, sem devolver os recursos de novo ao sistema bancário, não restaria outro recurso que se emitir moeda no montante equivalente a 27% do PIB. Essa emissão, agora que os orçamentos monetário e fiscal estão integrados, apareceria registrada como "encargos da dívida pública" na rubrica de transferências do Tesouro.

Naturalmente, os saques no open e no over não coincidem todos no dia 1º de janeiro. Além disso, parte do que é sacado numa ponta do sistema por cheques retorna ao sistema na outra ponta, por aplicações novas. Isso dá uma ilusão de que temos um estoque estabilizado de dívida pública, mas, na realidade, trata-se de uma massa de déficit público financeiro crescente, pois, na medida em que o ano avança, ao estoque da dívida flutuante medido em 31 de dezembro, vão se incorporando os juros devidos diariamente.

Por outro lado, o serviço da dívida pública externa percorre um desvio, mas também ele acaba no open e no over, sob a forma de aplicações de curto prazo. É que o mesmo Banco Central que paga, com os dólares das reservas ou do saldo comercial, os juros da dívida pública aos bancos externos credores, tem de comprar, com cruzados, o saldo comercial realizado pelo setor privado. Para adquirir estes dólares e pagar os juros, emite os correspondentes títulos da dívida pública interna. Por conseguinte, esta, além de crescer vegetativamente, cresce pelo efeito cumulativo interno do pagamento dos juros externos.

No fim do ano, o déficit financeiro virtual do orçamento público não será mais os 27% do PIB, medidos em 31 de dezembro de 1987, mas um montante que incorpora o crescimento vegetativo da dívida interna pública e o lançamento de novos títulos correspondentes ao pagamento da dívida pública externa. Além disso, co-

mo as linhas de empréstimos do Banco Central ao sistema privado são em geral subsidiadas, o saldo de seus haveres líquidos tende a cair como proporção do PIB. Nessas condições, com o aumento do passivo e a redução do ativo, o déficit financeiro virtual, no fim deste ano, já não será os 27%, mas algo em torno de 34,5%, como reconheceu recentemente o Ministro Costa Couço, numa reunião do pacto social.

É contra esse pano de fundo do déficit efetivo do Governo Central que se devem avaliar as sugestões para aumento da receita bruta e redução de despesas correntes contidas na proposta orçamentária revisada pelo Executivo. O Congresso Nacional há de ponderar se de fato faz sentido obrigar os Estados e Municípios a pagar 25% do estoque de sua dívida vencida, além dos juros, para que o Governo central tenha um ganho de receita apenas na ordem de 1% ou 2% do PIB, dentro de um déficit global de 34,5%. E o momento de considerar, também, se foi prudente o congelamento da URP do funcionalismo direto e indireto, por dois meses, para obtenção de uma redução de despesa com pessoal da ordem de 0,5% do PIB no ano, à custa da maior escalada de conflitos sociais nas administrações públicas brasileiras, em todos os tempos.

Voltaremos oportunamente a examinar o comportamento proposto dos diferentes itens orçamentários contra esse pano de fundo. No momento, basta adiantar que, sendo a receita bruta prevista do Tesouro da ordem de 13,13% do PIB, já incorporando os aumentos de arrecadação tributária, não passa de grosseira escamoteação falar em equilíbrio do orçamento (déficit zerado) ou no decantado superávit operacional. Este conceito, que mede o aumento anual do déficit, e não o seu valor absoluto, serve apenas para desviar a atenção da sociedade e do Congresso Nacional do foco central do desequilíbrio, que é a dívida externa do setor público. E este foco que deve ser atacado.