

Malabarismos orçamentários

Carlos José Marques

Sem choro nem vela o BNDES terá mesmo de devolver ao Tesouro Nacional cerca de R\$ 50 bilhões neste ano e outros R\$ 130 bilhões em 2018. É dinheiro referente ao pagamento antecipado de dívida do Banco para com a União. A determinação veio diretamente do presidente Temer, que resolveu intervir no assunto. Havia um impasse. O assunto estava pendente desde que dirigentes argumentaram que esses desembolsos prejudicariam a capacidade de financiamento da instituição ao mercado. A equipe econômica, por sua vez, contava – e conta – com tais recursos para fechar a meta orçamentária.

A alegação do ministro Meirelles de que sem esse reforço extra não haveria como cumprir a “regra de ouro” de o Estado gastar menos do que arrecada pesou decisivamente na balança. Está fora de hipótese para o time de Temer qualquer ameaça de prática do crime de responsabilidade fiscal, aquele mesmo que apeou do poder a antecessora Dilma. Para o BNDES, a devolução antes do previsto impõe desafios gigantescos. O presidente do Banco, Paulo Rabello, já corre em busca de saídas criativas para manter a capacidade de desembolsos e não prejudicar os tomadores de empréstimos. Um desses caminhos é a venda de ativos e de participações nas empresas nas quais o Banco figura como sócio.

Naturalmente, não foi bem recebida entre as

entidades empresárias o acordo de devolução de recursos. Vários especialistas apontam que a capacidade de fomento será reduzida drasticamente após a operação e que o perfil do BNDES poderá sofrer mudanças. Se depender de Rabello e de sua equipe, a hipótese está descartada. Ele acaba de criar um grupo especial para avaliar em detalhes a operação e tentar neutralizar o impacto desses pagamentos. O que parece claro para Rabello é que, neste momento de retomada da economia, não há como o BNDES deixar de participar ativamente do processo. Os R\$ 50 bilhões já pedidos pela equipe econômica para o ano corrente serão pagos em duas parcelas (de R\$ 33 bilhões ainda em setembro e os demais R\$ 17 bilhões em novembro).

Com isso se ganha tempo e margem de manobra para se negociar o fluxo de caixa. Do lado da União, essa e outras práticas estão ajudando consideravelmente na melhora da arrecadação oficial, aumentando as chances do fechamento das contas dentro da meta estabelecida de R\$ 159 bilhões. Os cofres do Tesouro já foram beneficiados pela recuperação do consumo e consequente incremento da receita de impostos. A ajuda extra do BNDES agora praticamente sela o objetivo de um déficit primário igual ou até mesmo inferior ao permitido pelo Congresso. Na gangorra de recursos está a nova fórmula de disciplina orçamentária.

Governo arrisca e decide dar mais recursos para gastos dos ministérios até dezembro

Por Ribamar Oliveira | Brasília

O governo aproveitou o aumento da meta de déficit primário neste ano, autorizado pelo Congresso Nacional, e reduziu o contingenciamento das dotações orçamentárias em R\$ 12,8 bilhões. Assim, os ministérios e demais órgãos públicos terão mais recursos para as despesas até dezembro. A decisão foi arriscada, pois a nova previsão para a receita total da União em 2017 inclui algumas variáveis com certo grau de imprevisibilidade.

A primeira delas é a manutenção no cálculo de uma receita de R\$ 11,1 bilhões com o leilão das hidrelétricas não renovadas da Cemig. Embora a liminar que impedia o leilão tenha sido derrubada pelo Superior Tribunal de Justiça, há uma mobilização suprapartidária de senadores e deputados de Minas Gerais que poderá provocar novos desdobramentos.

O governo reduziu o valor que espera obter, ainda em 2017, com o Programa Especial de Regularização Tributária, mais conhecido como novo Refis. Antes, acreditava ser possível arrecadar R\$ 13 bilhões. Agora, somente R\$ 8,84

bilhões. Existe, porém, um impasse em torno da Medida Provisória 778, que criou o programa. O Ministério da Fazenda quer deixar caducar a MP e os parlamentares da base política do presidente Michel Temer querem aumentar os descontos de multas e juros e utilizar os créditos de prejuízo fiscal para pagar dívidas em fase de execução na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Além disso, a nova estimativa da arrecadação incluiu R\$ 6,2 bilhões em receitas extraordinárias, que resultarão do esforço dos fiscais da Receita Federal, seja pela aplicação de autos de infração, ou pela cobrança de débitos em atraso. É difícil avaliar se essa receita extra entrará mesmo nos cofres públicos. Há dois meses, quando foi divulgado o relatório de receitas e despesas relativo ao terceiro bimestre, a previsão era de R\$ 9,3 bilhões.

Com a liberação de R\$ 12,8 bilhões para os ministérios, o governo passou a caminhar no fio da navalha, pois qualquer frustração na receita poderá comprometer a obtenção da meta fiscal deste ano.

Há um dado, no entanto, que pode dar razão ao governo federal.

A receita obtida no mês de agosto foi excepcionalmente boa, com um crescimento expressivo na comparação com o mesmo mês do ano passado. Ela colocou a arrecadação federal em trajetória positiva, com crescimento superior ao da economia. Se o resultado de agosto for o início de uma recuperação, e os resultados dos próximos meses reforçarem a tendência positiva, não haverá mais risco na aposta do governo.

Os dados do relatório de avaliação de receitas e despesas relativo ao quarto bimestre, divulgado sexta-feira, indicam que o governo já vinha liberando recursos adicionais para área da saúde, que recebeu mais R\$ 2,2 bilhões em relação ao previsto há dois meses.

O descontingenciamento anunciado mostra que o principal objetivo do aumento da meta de déficit primário do governo central (Tesouro, Previdência e BC) neste ano, de R\$ 139 bilhões para R\$ 159 bilhões, foi elevar as despesas dos ministérios e demais órgãos do governo, que estavam submetidos a duros cortes desde o início de 2017, considerados pela equipe econômica como exagerados.

Rigidez e irracionalidade

O desequilíbrio estrutural do regime orçamentário criado pela Constituição de 1988 chegou a tal ponto que as receitas correntes líquidas da União já não são suficientes nem para cobrir as despesas obrigatórias. Nos últimos anos, o crescimento contínuo em valores reais de gastos como a folha de pessoal, benefícios previdenciários e outros compromissos determinados por lei ou por decisões judiciais, entre outros, já fazia prever que, em algum momento, essas despesas acabariam por comprometer praticamente toda a receita corrente. A crise que o lulopetismo deixou como herança para o País reduziu drasticamente a atividade econômica e corroeu as receitas tributárias, sem que as despesas obrigatórias parassem de crescer, o que resultou na antecipação desse momento. Hoje, a receita corrente da União não é mais suficiente para cobrir as chamadas despesas discricionárias, aquelas que podem ser livremente decididas pelo governo, como gastos de custeio não obrigatórios ou investimentos em expansão e melhoria de serviços públicos ou de infraestrutura. Quando realizadas, essas despesas são parcialmente cobertas por receitas extraordinárias ou, como tem sido frequente, provocam o aumento do déficit orçamentário.

No resultado de 12 meses acumulado até julho do Tesouro Nacional, as despesas obrigatórias representaram 105% da receita corrente do período, segundo reportagem do jornal Valor. De acordo com outras fontes, em 2004 as despesas obrigatórias consumiam 77% da receita líquida da União; dez anos depois, alcançavam 89%; em 2016, já tinham superado 100% da arrecadação corrente líquida. Embora impressionante, a evolução das despesas obrigatórias como proporção da receita líquida da União é a decorrência obrigatória do regime fiscal instituído pela Constituição. Ao determinar a obrigatoriedade de diversas despesas, esse regime impôs uma camisa de força à política fiscal. A fixação de critérios de correção de diversas despesas – algumas indexadas ao salário mínimo, como os benefícios

previdenciários – aumentou a rigidez do orçamento, tornando ainda mais implacável seu engessamento.

Em períodos de bonança econômica, como o observado em 2010, quando o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 7,5%, os efeitos do engessamento do orçamento foram mitigados, por causa do crescimento excepcional da receita líquida da União, em ritmo bem mais rápido do que o das despesas obrigatórias. A intensidade e a duração da recessão iniciada em 2014 anularam todos os efeitos positivos dos anos anteriores e causaram uma crise fiscal sem precedentes no regime orçamentário instituído em 1988. Mesmo com a revisão para R\$ 159 bilhões da meta de déficit primário neste ano e no próximo, o governo vem sendo forçado a cortar drasticamente despesas sobre as quais tem controle, entre elas as verbas de programas como o Minha Casa, Minha Vida e de conservação e melhoria da malha rodoviária federal. Se já está muito difícil pagar as despesas obrigatórias, obviamente não há muito espaço no orçamento para o governo definir e executar os programas que considera melhores para a população.

Os gastos com o regime previdenciário, como mostrou recente reportagem do Estado, deverão responder por 57,13% das despesas da União em 2017, enquanto a folha de pessoal custará 11,76%. São despesas que, pelas regras de correção a que estão sujeitas – os benefícios previdenciários estão atrelados ao salário mínimo e os vencimentos do funcionalismo a critérios que implicam crescimento no mínimo vegetativo –, tendem a comprometer fatias maiores da receita. Daí a importância de reformas como a da Previdência, que pelo menos poderão conter o crescimento acelerado das despesas no futuro próximo. Mas é preciso rever também o regime que levou ao engessamento do Orçamento da União, para que se possa, no futuro, administrar com mais racionalidade e eficiência o dinheiro arrecadado da sociedade.