

Lucro fictício do BC ajudou na regra de ouro

RIBAMAR OLIVEIRA

É interessante observar a reação negativa de alguns analistas à iniciativa do governo, agora adiada, de propor a suspensão temporária da chamada "regra de ouro". Eles parecem ignorar que o dispositivo constitucional só foi cumprido pelo governo, nos últimos anos, com a ajuda do lucro fictício do Banco Central em suas operações com as reservas cambiais e com a devolução dos empréstimos concedidos pelo Tesouro ao BNDES, considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Pela Constituição, os governos estaduais, municipais e federal estão proibidos de fazer operações de crédito em montante superior às despesas de capital, ou seja, aos gastos com investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública. O dispositivo foi chamado de "regra de ouro" das finanças públicas.

O objetivo da proibição é impedir que o gasto corrente (com salários, aposentadorias, saúde, educação, etc) realizado hoje seja financiado pelas gerações futuras, quando as

dívidas feitas irão vencer. Os investimentos podem ser financiados com dívidas, pois irão aumentar a capacidade produtiva da economia e garantir fluxos futuros de receita.

Para cumprir a determinação constitucional, o Orçamento das despesas correntes precisa estar equilibrado. Simplificando um pouco, o endividamento público só poderia crescer para pagar as despesas de investimento e as inversões financeiras. (O pagamento de juros é uma despesa corrente. A metodologia utilizada pelo governo, no entanto, considera no cálculo da regra de ouro apenas o pagamento de juros reais. Se o total dos juros fosse considerado, é provável que somente em alguns anos desde 1988, quando o dispositivo foi criado, ele teria sido cumprido. Mas essa é uma questão para os especialistas debaterem.)

O fato é que o Orçamento da União vem registrando déficits primários elevados desde 2014 e eles não foram provocados pelo aumento dos investimentos. Ao contrário. Para acomodar o crescimento continuado

das despesas correntes, acima da expansão da economia, o governo vem cortando sistematicamente os investimentos, que atingiram, no ano passado, o nível de 2009, de acordo com os dados do Tesouro.

Mesmo cortando investimentos, o déficit primário do governo federal (incluindo as empresas estatais) em 2015 chegou a R\$ 118,4 bilhões, segundo o Banco Central, e subiu para R\$ 160,3 bilhões em 2016. Em 2017, deverá ficar abaixo de R\$ 130 bilhões. Se for considerada a despesa com o pagamento de juros, o déficit nominal do governo federal ficou em R\$ 515,8 bilhões em 2015 e em R\$ 478,4 bilhões em 2016.

Como os elevados déficits foram financiados? Obviamente, com a emissão de títulos pelo Tesouro Nacional. E como, mesmo assim, a regra de ouro foi cumprida? Embora o dispositivo seja de fácil entendimento, a sua apuração é complexa. Não há uma metodologia definida em lei, sendo que o Ministério do Planejamento tem uma sistemática e o Ministério da Fazenda, outra. Pela metodologia da





Fazenda, o governo pode utilizar os recursos de emissão de títulos arrecadados em exercícios anteriores e que não foram aplicados nas despesas desses anos.

BC transferiu R\$ 548 bi ao Tesouro de lucro que não existe

A metodologia permite também que seja utilizado o resultado contábil positivo do Banco Central, destinado ao pagamento de dívidas, reduzindo, assim, a necessidade de novas emissões. O governo pode usar ainda os recursos da remuneração de sua conta única no BC para o pagamento de despesas correntes (aposentadorias, por exemplo) e o retorno dos empréstimos que fez aos Estados, municípios e bancos públicos, como o BNDES. Esses recursos reduzem a necessidade de novas emissões.

É importante analisar o resultado do BC. Em 2008, o governo alterou a metodologia de apuração do balanço da instituição, separando do resultado os lucros e prejuízos nas

operações com as reservas internacionais do país. É preciso observar que o BC contabiliza em reais as reservas que possui em moeda estrangeira. Assim, quando a moeda brasileira se desvaloriza frente ao dólar, o valor em reais das reservas aumenta e isto é considerado "lucro"; quando a moeda se valoriza, o valor das reservas diminui e isso é considerado "prejuízo".

Esses lucros e prejuízos são fictícios e unicamente contábeis, pois não houve efetivamente a venda das reservas. De tal forma que, em um determinado semestre, pode haver "lucro" e, no semestre seguinte, prejuízo, dependendo da trajetória do câmbio. Mesmo assim, o "lucro" é transferido pelo BC ao Tesouro, semestralmente, em dinheiro; e o prejuízo é coberto com títulos.

De 2008 a junho de 2017, o BC transferiu, em dinheiro, R\$ 548 bilhões ao Tesouro por conta desse "lucro". E emitiu R\$ 604,3 bilhões em títulos para cobrir o "prejuízo" do BC (veja tabela). Essa montanha de

dinheiro ajudou a cumprir a regra de ouro.

Como em 2016, o BC registrou "prejuízo" em suas operações com as reservas, o governo foi obrigado a exigir a devolução dos empréstimos do BNDES. Só assim cumpriu a "regra de ouro". Mas os empréstimos ao banco estatal foram considerados ilegais pelo TCU, pois não passaram pelo Orçamento da União e foram feitos com colocação direta de títulos no BNDES, ferindo a lei de responsabilidade fiscal (LRF).

Qual é a importância de cumprir a regra de ouro dessa forma? O que o governo precisa é aprovar medidas para controlar o crescimento das despesas correntes e reequilibrar o Orçamento. Só assim, a regra de ouro será cumprida.

Ribamar Oliveira é repórter especial e escreve às quintas-feiras

E - m a i l :
ribamar.oliveira@valor.com.br





Equalização cambial

Em R\$ bilhões (valores correntes)

Data	Pagamento ao Tesouro*	Recebimento**
Jun/2008	—	44,8
Dez/2008	171,4	—
Jun/2009	—	93,8
Dez/2009	—	53,9
Jun/2010	—	1,9
Dez/2010	—	46,6
Jun/2011	—	46,2
Dez/2011	90,2	—
Jun/2012	32,2	—
Dez/2012	—	9,9
Jun/2013	15,8	—
Dez/2013	15,9	—
Jun/2014	—	51,2
Dez/2014	65,2	—
Jun/2015	46,4	—
Dez/2015	110,9	—
Jun/2016	—	184,6
Dez/2016	—	55,7
Jun/2017	—	15,7
Total	548,0	604,3

Fonte: Demonstrações financeiras contábeis do BC

*pagamento do BC feito em dinheiro

**recebimento pelo BC de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional

Cinema de resultados

MARCO AURÉLIO CANÔNICO

Com a recente nomeação de Christian de Castro para o comando da Agência Nacional de Cinema (Ancine), o ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, viu resolvida a seu favor uma longa disputa pelo poder, abrindo caminho para iniciar, em nível federal, a mesma reforma que fez na Riofilme, há quase uma década.

Num país em que falta verba para tudo, especialmente para a cultura, a Ancine tem uma fortuna garantida em lei, mas não consegue gastá-la, por ser excessivamente burocrática. Seu Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) vem arrecadando cerca de R\$ 1 bilhão por ano desde 2012.

Mesmo após o governo federal morder parte significativa desse bolo, o dinheiro que resta ao FSA é muito mais do que a agência consegue investir. "De um total de R\$ 7,7 bilhões arrecadados, R\$ 3,8 bilhões foram para o fundo, mas apenas R\$ 1,2 bilhão efetivamente chegou ao mercado", disse Sá Leitão em um evento da Folha.

A discrepância entre esse excesso de dinheiro não utilizado e a penúria de outras áreas da cultura é gritante. O MinC tem, em 2018, orçamento previsto de R\$ 550 milhões para investimento. Enquanto isso, só o FSA tem R\$ 829 milhões para serem realocados entre as linhas de financiamento.

O que assusta muita gente de cinema, não sem razão, é a incerteza sobre o que será feito para agilizar a distribuição do dinheiro. A RioFilme de Sá Leitão foi pioneira na adoção do financiamento automático, que favorece os grandes produtores. O investimento deixa de ser na obra e passa a ser nas empresas.

Sua gestão na estatal carioca de cinema foi também marcada por um pragmatismo de mercado: os filmes em que ela investia deviam dar retorno financeiro (ou seja, bilheteria) ou prestígio (vencendo premiações). Nem sempre essa visão é a mais indicada no caso das artes.

A mesma regra para todos

Zeina Latif

A regra de ouro das contas públicas estabelece que a União não pode se endividar para pagar gastos correntes, mas apenas despesas com investimento e refinanciamento da dívida. É uma boa regra constitucional, pois proíbe uma geração de empurrar para as próximas o custo de um Estado gastador. A regra, porém, precisa de ajustes. Ela não prevê mecanismos de correção de rumo quando violada e não tem conseguido ser instrumento indutor do ajuste fiscal necessário para seu cumprimento.

Apesar do aumento da transparência das contas públicas no governo Temer, não está suficientemente claro para a classe política, o Judiciário e a sociedade o tamanho da crise fiscal e a importância da regra de ouro. Não cumprir a regra de ouro implica ameaça ao mandato presidencial, que passa a depender da autorização do Congresso para contratar crédito extra.

Para 2019 há uma complicação adicional, pois já se sabe de antemão que não há como a regra ser atendida, por conta dos elevados e crescentes gastos obrigatórios, como o da Previdência. O Executivo não pode enviar ao Congresso um orçamento para 2019 que viole as

normas legais.

A necessidade de ajuste no orçamento é da ordem de expressivos R\$ 200 bilhões, o que talvez só possa ser realizado ao longo de alguns poucos anos. Nesse ínterim, alguma flexibilização da regra de ouro poderá ser necessária para evitar a paralisação de serviços públicos (shutdown).

Chegar a esta situação foi um grave erro do País. Reformas foram irresponsavelmente adiadas e os órgãos de controle se omitiram. Flexibilizar a regra sem qualquer contrapartida é algo a ser evitado a todo custo. Abre-se perigoso precedente. Ademais, já deixamos uma herança terrível para os jovens, de um País que cresce pouco. Não podemos aumentar a fatura.

Qualquer flexibilização deveria ser condicionada um plano de controle das despesas, como pretendido pelo governo. Ventilou-se congelar o valor dos rendimentos do funcionalismo e abrir a possibilidade prevista na Constituição de reduzir a jornada e os salários dos servidores.

Além disso, os três poderes e os órgãos independentes, como Ministério Público e Defensoria

Pública, precisam ser abrangidos pelas contrapartidas. O custo do ajuste não pode recair apenas sobre o Poder Executivo. Prazos e vedação para flexibilizações futuras precisam ser estabelecidos para que a regra não gere leniência com a crise fiscal, muito menos autorização para mais concessões a grupos de interesse.

Seria importante também reforçar os incentivos da regra de ouro para a execução do ajuste fiscal. A proposta deste artigo é estender a responsabilidade pelo cumprimento da regra de ouro aos chefes do Judiciário e do Legislativo, não se limitando apenas ao Executivo.

No desenho atual, não apenas esses poderes não têm incentivo algum para contribuir para o ajuste fiscal, como ambos, com frequência, criam obrigações à União, que é a única responsabilizada pelo descumprimento da norma constitucional. Os poderes têm tomado decisões sem considerar suas implicações fiscais.

Um equívoco. Decisões do Judiciário têm atrapalhado o ajuste fiscal, como na liminar do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski suspendendo o adiamento do





reajuste dos servidores e a elevação da contribuição previdenciária, e a de Luiz Fux autorizando o auxílio- moradia a juízes. Isso quando não impõe perdas à União, como nas liminares em 2016 a favor dos Estados que questionavam o cálculo de suas dívidas.

No Congresso, a fragilidade do presidente tende a ser explorada politicamente. O mandato presidencial fica ameaçado caso o Congresso não aprove as reformas

necessárias ao equilíbrio fiscal. A responsabilidade pelo atendimento da regra de ouro precisa ser compartilhada, criando incentivos para posturas fiscalmente responsáveis de todos os poderes. Quem sabe se fosse assim, a reforma da Previdência já teria sido aprovada. O modelo atual fragiliza as contas públicas e a democracia.

ECONOMISTA-CHEFE DA
XP INVESTIMENTOS

23 mil cargos extintos ainda estão ocupados

» VERABATISTA

Dos 60.923 cargos obsoletos ou inadequados às atuais e às futuras necessidades da administração pública, extintos pelo Decreto nº 9.262 do presidente Michel Temer, 37.872 estão vagos e 23.051 ocupados, segundo levantamento do Ministério do Planejamento. A extinção desses postos não significa o desligamento dos servidores que ainda estão na ativa que ficarão nos cargos até se aposentarem. O critério para acabar com esses postos foi a falta de correspondência com a realidade do trabalho contemporâneo. “Constam também cargos cujas atividades passaram a ser realizadas pela contratação indireta de serviços”, destacou a nota da pasta.

Para Fábio Klein, especialista em contas públicas da Consultoria Tendências, “o movimento de limpeza era esperado e a terceirização das atividades-meio de baixa escolaridade é o caminho natural”, porque o serviço público é engessado. “Se alguém fez um concurso para a função específica de copeiro, por exemplo, não pode ser aproveitado em outro cargo. Com a máquina de café, o copeiro perdeu a utilidade. Assim, o governo ganhou



Klein: terceirização de serviços das atividades-meio é natural

a possibilidade de criar uma despesa, que não é a de pessoal, para suprir necessidades”, explicou.

No entender do economista Gil Castello Branco, secretário-geral da Associação Contas Abertas, a análise do impacto da extinção de cargos requer cautela. Ele destaca que, quando o governo faz um anúncio dessa natureza, causa nos leigos a sensação de que houve um enorme enxugamento da máquina pública e redução do tamanho do Estado. “O que não é verdade. Nada mudou. Ainda existem mais de 100 mil cargos, funções comissionadas e gratificações ocupadas”, assinalou.

No Painel Estatístico de Pessoal, de novembro de 2017, segundo Castello Branco, constam 33.658 funções comissionadas (incluindo o governo do Distrito Federal) e 66.725 funções e gratificações técnicas. “Os custos continuam altos. Os números do decreto devem ser

vistos com reserva.”

Para Sergio Ronaldo da Silva, secretário-geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Federal (Condsef), a medida, sem qualquer impacto financeiro de curto ou médio prazos, “chama a atenção para o que não existe”. “O que parece ser uma economia

vai abrir espaço para apadrinhamento. O próprio governo admitiu que o processo de terceirização perdeu o freio na Esplanada”, salientou.

Economia

Especialistas contratados por entidades sindicais calculam que, se os 23.051 administrativos, que ganham em início de carreira R\$ 2 mil, fossem mantidos, o custo anual com eles seria de R\$ 598,8 mil anuais. Se o governo contratasse a mesma quantidade em terceirizados pelo salário mínimo, gastaria R\$ 285,6 mil por ano, uma economia de 52,3%, ou menos R\$ 313,1 mil. “Mas isso não resolve. Teremos poucos concursados e mais indicações políticas”, afirmou Alexandre Galvão, secretário-geral do Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior (Andes).