

O déficit público: composição, evolução e perspectivas

Roberto Bocaccio Piscitelli *

O déficit público, tema central deste estudo, é analisado em sua composição e evolução. À luz das limitações impostas pelo ajuste externo e do crescimento explosivo da dívida pública interna, reduzida é a margem de manobra do Governo para reverter a tendência atual de perda da capacidade de poupança do Estado.

Detém-se na abordagem adotada pelas autoridades econômicas em 1988 e, especialmente, no tratamento da questão relativa aos gastos com pessoal, procurando demonstrar a inconsistência dos cortes efetuados face à liberalidade no tocante às contratações e outras práticas viciadas da Administração Pública Brasileira.

1 INTRODUÇÃO

O déficit público tem-se constituído, seguramente, num dos temas obrigatórios na maioria das discussões atuais sobre a economia brasileira.

Tendo as autoridades econômicas colocado a questão do ajuste externo como prioritária, o ajuste interno ficou condicionado aos objetivos e às metas estabelecidas naquele, pelo que este passou a se constituir na nossa "variável dependente", ou sobre a qual se pode atuar na obtenção de resultados esperados.

Assim, a redução e o controle do déficit se caracterizam, na prática, como o campo de ação preferencial da iniciativa econômica do Governo. Dentro desta perspectiva, os chamados gastos com pessoal se transformaram numa espécie de "bode expiatório", com o que – paralelamente – se dava uma satisfação ao setor privado, engajado numa sistemática crítica ao "gigantismo" e ao grau de intervenção do Estado na economia.

* Economista, Professor da Universidade de Brasília (UnB)

¹ O autor agradece ao Prof. Mário Tinoco da Silva pela discussão das idéias contidas neste trabalho, bem como por esclarecimentos pertinentes em vários aspectos de natureza técnica. A responsabilidade pelos conceitos emitidos, bem como pelas conclusões adotadas, entretanto, é do autor.

2 DÉFICIT E DÍVIDA

A abordagem do déficit, obviamente, não pode estar dissociada do problema da dívida pública. Muito já foi escrito sobre o assunto, inclusive sobre as relações entre o déficit e a dívida, um e outra como causa e/ou consequência. É bem verdade que se os déficits – originariamente – levam ao endividamento, o processo de endividamento crônico e a falta de saneamento das finanças públicas, com o crescimento dos encargos e a rolagem da própria dívida, acabam por criar um círculo vicioso, podendo tornar crônico o próprio déficit, pressionando-o e comprometendo a capacidade de poupança do Estado.

A tabela 1 nos dá uma impressionante visão da evolução recente da dívida pública; na década de 80, só em 1986 houve queda em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); nos demais anos, a relação é sempre crescente, podendo-se constatar que esse crescimento se acelerou nos últimos dois anos. Segundo a nota distribuída à imprensa pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relativa à execução financeira do Orçamento Geral da União – dezembro de 1988 – entre o final de 1987 e o de 1988, registrou-se um crescimento, em termos reais, de 8,78% no estoque de títulos da dívida pública mobiliária federal (ou de 39,54%, se excluídas as Letras do Tesouro Nacional LTN especiais). Em 1988, os custos com a dívida excederam em 59,9%, em termos reais, os registrados em 1987.

As origens do déficit, de toda a maneira, ainda permanecem um tanto obscuras e relativamente difíceis de reconstituir, pela própria diversidade de órgãos envolvidos e critérios adotados em todo o processo de execução financeira do Governo ao longo destes anos, em que a discussão e a divulgação das informações nunca constituíram preocupação séria para as autoridades. Resta-nos, pois, concentrar a atenção na composição do déficit e analisar algumas alternativas a curto prazo, pois a sua dimensão é preocupante e as consequências, inquietantes.

TABELA 1
DÍVIDA MOBILIÁRIA INTERNA FEDERAL
BRASIL
1980 - 88
(Em % do PIB)

ANO (1)	TOTAL	VARIAÇÃO ANUAL
1980	6,72	-
1981	12,58	87,20
1982	16,12	28,14
1983	21,35	32,44
1984	23,11	8,24
1985	28,40	22,89
1986	23,65	(16,73)
1987	31,21	31,97
1988	80,58	158,19

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN)
(1) Posição no final do ano.

3 PERSPECTIVAS INICIAIS DE 1988

O problema passou a ser insistentemente comentado a partir do início de 1988, após a confirmação da permanência da equipe econômica que sucedeu à gestão do Ministro Bresser Pereira. Ganhou reforço com a crítica sistemática a uma Administração considerada ineficiente e perdulária, onde se sobrepujam os interesses político-partidários. Previsões catastróficas quanto ao comportamento da arrecadação e da economia, embaladas por uma queda de 4%, em termos reais, da receita fiscal de 1987, indicavam a possibilidade de os gastos com pessoal e encargos atingirem 108% da receita fiscal disponível líquida. ² Isto significa que haveria uma poupança líquida negativa por parte do Governo. Ora, a estagnação da economia e as incertezas do mercado são condições cuja superação obrigaria o setor público a aumentar seus investimentos, se não aos níveis e nas proporções da década de 70 (quando o crescimento dos investimentos do setor produtivo estatal chegou a atingir 63,2%, em 1976) ³, ao menos no sentido de fazer reverter a tendência que se observa: a taxa de formação bruta de capital fixo sobre o PIB caiu de 24,4%, em 1975, para 16,7%, em 1985. A falta de expansão e de substituição da capacidade instalada gera, além de uma crescente defasagem tecnológica, fortes pressões inflacionárias todas as vezes que – por qualquer razão – aumenta a demanda, como ocorreu na vigência do Cruzado I, ou mesmo, no Plano Verão.

4 A QUEDA NA POUPANÇA E NO INVESTIMENTO GOVERNAMENTAIS

A tabela 2 ilustra a deterioração da capacidade de investimento do Governo, através da queda de sua poupança em conta corrente. Diga-se de passagem que os investimentos do Governo tiveram sua participação no PIB reduzida de 4,42% em 1970 para 3,20% em 1987.

A carga tributária bruta, por exemplo – já deduzida dos incentivos fiscais ⁴ – vem caindo desde 1986, sendo bem inferior à prevalecente na década de 70. Pode ser considerada como baixa em relação aos países industrializados e é inferior – inclusive – à de países mais atrasados. Mesmo as novas incidências não foram suficientes para recompô-la, e a recessão econômica (o PIB per capita de 1980 só foi ultrapassado – ligeiramente – em 1986, com pequeno acréscimo em 1987, depois de três anos consecutivos de queda, de 1981 a 1983) parece ter apoiado a corrente segundo a qual as variações na arrecadação são mais que proporcionais às do produto. Por outro lado, também contribuíram para essa queda, entre outros, os seguintes fatores:

² A receita (fiscal) disponível líquida resulta da arrecadação bruta de tributos e contribuições deduzida das restituições, incentivos, empréstimo compulsório e vinculações (inclusive as transferências constitucionais a Estados e Municípios).

³ Ver, a propósito, Gonzales (1988).

⁴ Estudo recente projeta para 1989 (Brasil. Ministério da Fazenda & Brasil. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, 1988); com base em valores de junho de 1988, uma participação dos incentivos fiscais federais de 1,61% do PIB e de 22,43% na receita tributária (tab. 3). Tais percentuais, no entanto, estão subestimados, pois inúmeras situações previstas não puderam ser quantificadas, por não terem sido identificadas (determinadas, processadas). Segundo Andrea Calabi, ex-Secretário do Tesouro Nacional, em entrevista à Gazeta Mercantil de 21 de setembro de 1988, "inexistindo uma política global de crescimento, não há como destacar setores realmente necessitados de benefícios". Conclui Calabi afirmando que "quando se diz que o déficit é gerado em grande parte pelo desequilíbrio das finanças públicas, não deve ser esquecido que o setor privado tem grande participação na ampliação desse déficit, através de concessão e incentivos fiscais".

TABELA 2
CARGA TRIBUTÁRIA E POUPANÇA EM CONTA CORRENTE DO GOVERNO BRASIL 1970 - 1988 (Em % do PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1970	1975	1980	1985	1986	1987(1)	1988(2)
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (A)	25,97	26,34	24,21	21,97	24,26	22,60	22,10
TRANSFERÊNCIAS (B)	7,76	8,22	9,31	10,52	10,70	10,19	11,43
Juros da Dívida Interna	0,65	0,44	0,74	2,24	1,14	1,15	1,48
Juros da Dívida Externa	0,04	0,21	0,36	1,51	1,35	1,44	1,85
Assistência da Previdência	8,21	7,02	7,62	7,06	7,62	7,00	7,50
Outras	(1,14)	0,55	0,59	(0,29)	0,59	0,60	0,60
SUBSÍDIOS (C)	0,77	2,81	3,64	1,53	1,41	1,40	0,80
CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA (D) (D = A-B-C)	17,44	15,31	11,26	9,92	12,15	11,01	9,87
DESPESAS CORRENTES DO GOVERNO (E)	11,32	-10,64	9,02	9,63	10,22	12,22	11,80
POUPANÇA EM CONTA CORRENTE (F) (F = D-E)	6,12	4,67	2,24	0,29	1,93	(1,21)	(1,93)

Fontes: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Banco Central do Brasil (BACEN), Departamento Econômico (DEPEC).

(1) Dados preliminares. (2) Estimativa do Banco Central do Brasil, Departamento Econômico.

TABELA 3
PROJEÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS POR IMPOSTO BRASIL 1989 (Valores: jun. 1988) (%)

TIPO DE INCENTIVO	PARTICIPAÇÃO		
	Total	Receita Tributária	PIB
Imposto de Importação	12,21	2,74	0,20
IPI - Vinculado	3,83	0,86	0,06
IPI	23,48	5,27	0,38
IRPF	15,39	3,45	0,25
IRPJ	45,09	10,11	0,72
TOTAL	100,00	22,43	1,61

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda & BRASIL. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Orçamento de incentivos fiscais. Brasília, 1988. mimeo.

- a não-aplicação da sistemática de bases correntes para a cobrança do imposto de renda, a não-indexação do imposto (com o aumento da inflação) e os prazos entre o fato gerador e os respectivos recolhimentos (Efeito Tanzi), que, aliás, vêm sendo gradualmente reduzidos;

- o aumento insuspeitado da sonegação fiscal⁵ e a falta de uma ação efetiva da administração (aliada às características da tramitação judicial dos processos) na cobrança dos débitos.

Os subsídios alcançaram 3,64% do PIB em 1980, vêm caindo, mas ainda se situam acima do patamar do início da década de 70.

Destacam-se, por outro lado, os juros das dívidas interna e externa, cuja participação do PIB mais que triplicou entre 1970 e 1985.

Como acentua o Prof. Mário Tinoco da Silva (Silva, 1988) o comportamento das demais despesas correntes (de custeio), no mesmo período, mostra que a crise financeira do setor público não decorreu da falta de controle sobre os gastos típicos do Governo. Até 1986 ainda se situaram abaixo do patamar de 1970, muito embora, a partir de 1985, venham constituindo um novo componente de agravamento da crise fiscal. Segundo aquele autor, as despesas com pessoal passaram de 2,90% do PIB em 1985, para 3,06% em 1987, projetando-se em 3,33% para 1988. Isto equivaleria aos juros das dívidas interna e externa. Se considerarmos, entretanto, apenas dois itens da execução financeira em 1988 - "serviço da dívida interna e externa" e "encargos da dívida mobiliária federal" (que não inclui a correção monetária dos títulos emitidos pelo Tesouro, no orçamento fiscal, pois os valores até os índices oficiais de correção são incorporados ao resultado da dívida mobiliária federal) - esse somatório corresponde a 90,35% dos gastos com pessoal e encargos. Enquanto "Pessoal e Encargos Sociais" apresentou um crescimento de 28,4%, "Encargos da Dívida Mobiliária Federal" teve um incremento de 59,9%. É o que se depreende da análise da tabela 4. Pela mesma tabela, verifica-se, aliás, que as sombrias perspectivas do início do ano deixaram de se confirmar; enquanto a receita disponível bruta apresentou um crescimento, em termos reais, de 4,6%, a receita disponível líquida cresceu 3,2%, acima, portanto, do PIB, que teve redução (estimada em 0,3% pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além dos Encargos da Dívida e de Outras Vinculações, outros itens de despesas apresentam percentuais de crescimento superiores ao de pessoal (ou quase tão elevados):

- Restos a Pagar: 65,4%; e

- Outras Despesas (que representam 81% do total acumulado em Pessoal e Encargos Sociais): 28,2%.

Outras Despesas, por numerosos que sejam os itens que as representam, têm relevância e - malgrado justificativas estatísticas, dos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional - deveriam estar mais desagregadas, quando mais não seja porque englobam desde o custeio da máquina administrativa (material de consumo, aluguéis,

⁵ Ver, a propósito, Piscitelli (1987).

TABELA 4
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOUREIRO NACIONAL (1)
BRASIL
Dez. 1988
(NCz\$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	Dez/88	Jan-Dez/88 (A)	Jan-Dez/87 (2) (B)	% (A)/(B)
A. Resultado Orçamento Fiscal (A.3) + (A.4) + (A.5)	(1.575.706)	(2.756.523)	---	---
A.1. Receita Disponível Bruta	2.129.654	8.281.484	7.915.687	4,6
A.1.1. Recolhimento Bruto	2.191.729	8.699.760	8.432.705	3,2
A.1.2. Incentivos Fiscais	(45.778)	(161.880)	(218.179)	(25,8)
A.1.3. Empréstimos Compulsórios (combustíveis)	(16.297)	(256.396)	(296.839)	(14,2)
A.2. Vinculações	(841.687)	(2.808.816)	(2.634.162)	7,4
A.2.1. Transferências a Estados e Municípios	(460.862)	(1.658.325)	(1.608.326)	3,1
A.2.2. Finsocial	(111.213)	(473.342)	(400.204)	18,3
A.2.3. Pin-Proterra	(16.798)	(83.312)	(167.857)	(50,4)
A.2.4. Outras Vinculações	(252.814)	(613.837)	(457.765)	34,1
A.3. Receita Disponível Líquida (A.1)+(A.2)	1.287.967	5.452.668	5.281.525	3,2
A.4. Liberações Ordinárias	(3.140.037)	(9.337.102)	(7.448.124)	25,3
A.4.1. Pessoal e Encargos Sociais	(1.293.576)	(3.341.942)	(2.680.294)	28,4
A.4.2. Encargos Dívida Mobiliária Federal	(343.806)	(1.942.279)	(1.214.819)	59,9
A.4.3. Serviço da Dívida Interna e Externa	(606.942)	(1.167.601)	(1.380.559)	(15,4)
A.4.4. Outras Despesas	(895.711)	(2.785.280)	(2.173.452)	28,2
A.5. Ajustes de Caixa	276.364	927.911	---	---
A.5.1. Restos a Pagar 1987	(1.414)	(116.084)	(70.191)	65,4
A.5.2. Retornos Pin-Proterra	4.727	4.727	219.597	(67,6)
A.5.3. Variação das Contas de Suprimentos	273.051	972.924	---	---
B. Resultado Orçamento de Crédito (B.1)+(B.4) (3)	(511.990)	(2.035.805)	---	---
B.1. Receitas Próprias	542.083	2.237.254	---	---
B.2. Liberações STN	(1.211.635)	(4.581.068)	---	---
B.3. Variação das Contas de Suprimentos	157.562	308.009	---	---
B.4. Despesas STN (B.2)+(B.3)	(1.054.073)	(4.273.059)	---	---
B.4.1. Financiamento das Exportações - FINEX	(92.042)	(307.446)	---	---
B.4.2. Res. Div. Micro/Peq./Med. Empresa	0	(1.512)	---	---
B.4.3. Saneamento Financ. Estados e Municípios	(78.918)	(276.615)	---	---
B.4.4. Saneamento Financ. Bancos Estaduais	0	0	---	---
B.4.5. Refinanc. Div. Externa (Aval T.N.)	(398.093)	(1.609.730)	---	---
B.4.6. Financiamentos Rurais	(78.963)	(604.872)	---	---
B.4.7. Financiamentos Agroindustriais	(25.821)	(98.981)	---	---
B.4.8. Financiamento Política Preços Agrícolas	(291.009)	(1.174.777)	---	---
B.4.9. Estoques Reguladores	(4.167)	(27.958)	---	---
B.4.10. Fin. Comerc. Prod. Agroind. (Açúcar)	(85.060)	(171.167)	---	---
C. Resultado Exec. Financeira do Orçamento (A) + (B)	(2.087.676)	(4.992.328)	---	---
D. Resultado da Dívida Mobiliária Federal (D.1)+(D.2)	3.620.819	7.083.438	---	---
D.1. Emissões Pelo Valor Líquido (4)	6.334.645	21.608.849	21.111.344	2,4
D.2. Resgates	(2.713.826)	(14.525.411)	(17.765.152)	(18,2)
D.3. Ágios Recebidos Não-Transferidos ao OGU	0	236	---	---
D.4. Ágios Recebidos Transferidos ao OGU	0	(236)	---	---
E. Resultado de Caixa do Tesouro (C)+(D)+(D.3)+(D.4)	1.533.123	2.091.109	---	---

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Programação Financeira.

Nota: Valores positivos indicam aumento nas disponibilidades de caixa do Tesouro e vice-versa.

(1) Dados preliminares. (2) Inflacionado pelo I.P.C. (3) Devido à diferença na forma de registros das operações, não há disponibilidade de dados para 1987, separadamente para receitas e despesas no orçamento de crédito. (4) Emissões brutas descontados os deságios concedidos.

serviços de terceiros, etc.), até a realização de obras ou aquisição de equipamentos ⁶, têm-se, portanto, englobadas, despesas correntes e de capital, representando quase 30% das liberações ordinárias.

Restos a Pagar merece um comentário especial: por mais que os órgãos de controle tenham tentado disciplinar a matéria, seu notável incremento revela uma face do descalabro das finanças públicas em nosso País. Para não "perderem" os recursos constantes dos orçamentos dos respectivos órgãos (cujas últimas e substanciais alterações, inclusive através das leis de excesso, se fazem até o final do exercício), os seus dirigentes comprometem, empenham tudo, mesmo que as obras e os serviços não tenham sido realizados e os materiais não tenham sido adquiridos. Transfere-se, assim, desnecessariamente, o ônus (ou um sobre-ônus) financeiro para o exercício subsequente, mesmo quando a despesa realizada não é oportuna ou não é inadiável. Poder-se-ia dizer que a sistemática que vem sendo adotada no tocante aos Restos a Pagar provoca uma exacerbação das expectativas orçamentárias. A execução orçamentária no Brasil é, aliás, pródiga em práticas desaconselháveis do ponto de vista de uma gestão financeira compatível com as nossas possibilidades e necessidades. ⁷ As novas disposições constitucionais, aliadas à sistemática de execução prevista a partir do Plano Verão (só comprometer o recurso financeiramente disponível), devem proporcionar um considerável aperfeiçoamento neste domínio.

5 NEGOCIAÇÃO EXTERNA E ALTERNATIVAS INTERNAS

Assim, pois, quando se definiu a necessidade de fechamento de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ⁸, "reinsere o País na comunidade financeira internacional", e se estabeleceu cabalisticamente um número - 4% - como limite aceitável para o déficit público em 1988 (tab. 5), várias alternativas eram teoricamente disponíveis no sentido de promover cortes nas despesas ou aumento das receitas.

⁶ Estes esclarecimentos constam, inclusive, do glossário de termos utilizados pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil. Ministério da Fazenda, 1988b).

⁷ Para um estudo mais aprofundado a respeito da prática orçamentária ver Piscitelli (1988).

⁸ Quando o Governo brasileiro e o comitê assessor dos bancos credores anunciaram, em 22 de junho, a conclusão da negociação do protocolo do acordo, as nossas autoridades, em comunicado à imprensa, o qualificaram como "um dos melhores acordos de reescalonamento já alcançado por um país devedor". Esta expectativa otimista não é, todavia, compartilhada pelo economista Arno Meyer do Centro de estudos Monetários e de Economia Internacional do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), Fundação Getúlio Vargas (FGV) (Meyer 1988). Salienta aquele pesquisador que o mais importante dos recuos conceituais se refere à aceitação de que o Brasil poderá gerar enormes saldos comerciais para fazer frente aos pagamentos de sua dívida externa. Abandonou-se, completamente, a noção de que as transferências financeiras ao exterior agravam o desequilíbrio financeiro do setor público e deprimem a capacidade de crescimento econômico. Três pontos do protocolo deverão contribuir para manter elevadas as transferências financeiras à comunidade bancária internacional: baixo financiamento externo obtido, o início do pagamento do principal já em 1991 e a limitada redução dos custos da dívida. Além do mais, o protocolo vincula os acordos com os bancos credores com o FMI e apresenta patente recuo quando comparado com a proposta brasileira do início das negociações. Na atual conjuntura, será necessária uma ativa política de desvalorização cambial e de contenção da demanda interna, ambas com efeito negativo sobre o déficit público. O setor público detém, ademais, quase 80% da dívida externa do País, e a aquisição de divisas do setor privado pressiona adicionalmente a dívida e o déficit público.

TABELA 5
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO DO SETOR AGRÍCOLA (1)
BRASIL
1981 - 88
(Em % do PIB)

ANO	TOTAL
1981	6,2
1982	7,7
1983	4,4
1984	2,9
1985	4,3
1986	3,5
1987	5,5
1988(2)	4,0

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN), Departamento Econômico (DEPEC).
(1) Inclui as três esferas de governo, estatais e previdência social. (2) Programado.

O aumento nas receitas poderia levar a novo "pacote" tributário, cada vez menos digerível; há muito tempo o Governo vinha-se valendo de legislação excepcional com eficácia duvidosa, afetando quase sempre os mesmos segmentos de contribuintes. Poderia, é óbvio, trabalhar no sentido da aplicação efetiva da legislação existente, coibindo a sonegação e cobrando o que lhe é devido. Isto requer determinação política e uma boa organização administrativa. Contrariamente, todavia, estas bases têm sido minadas com a concessão de sucessivas anistias e com a desmobilização do aparelho fiscalizador e arrecadador.

A redução das despesas, por outro lado, oferecia várias alternativas. Além da redução ou eliminação de incentivos, havia possibilidades de cortes em subsídios e de redução nas transferências negociadas a estados e municípios (cujas linhas de crédito foram, inclusive, restabelecidas, e depósitos, descongelados), isto sem falar em eventuais medidas relacionadas aos encargos da dívida pública. Embora algumas providências tivessem sido adotadas em diferentes áreas - corte no subsídios ao consumo do trigo; "Operação Especial" na fiscalização de tributos federais, de resultados inconclusos, além da intensificação da cobrança domiciliar; algumas privatizações ou sua tentativa de encaminhamento, inclusive a extinção de fundações não criadas por lei, de que não resultou absolutamente nenhum efeito prático; "Operação Desmonte", com transferência de encargos às respectivas Unidades Federadas; reestruturação da sistemática orçamentária, que permaneceu muito tempo pendente de discussão e aprovação no Congresso Nacional, pois aprovada por decreto-lei; incentivos à demissão e aposentadoria de pessoal, que praticamente não saíram do papel, bem como retirada de vantagens nos casos ditos de "acumulação", etc. - a opção decididamente tomada foi a de impacto imediato, que atingia o segmento mais vulnerável a uma ação de governo: o dos servidores públicos federais. Acusados mais freqüentemente de incapazes, inoperantes e até corruptos, que de marajás, sofreram o congelamento da Unidade de Referência de Preços (URP) (na maior parte dos casos nos meses de abril e maio) por dois meses, do que resultaram duras conseqüências aos críticos e descontentes. Dentre os sacrificados mais ilustres, citam-se o Ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas e toda a cúpula da Secretaria de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho.

Esse congelamento, que o Governo não conseguiu convencer o empresário a repassar ao setor privado (que, aliás, conviveu muito bem com a URP - situando-se bem abaixo do Índice de Preço ao Consumidor - IPC - praticamente sem conflitos trabalhistas), atingiu tanto a Administração Direta como a Indireta. Isto significa que atingiu tanto as empresas que dependem de transferências do Orçamento da União para o custeio de suas atividades, como aquelas que têm plena autonomia financeira, isto é, geram receitas próprias que asseguram seu funcionamento como as demais empresas do setor competitivo da economia (ex.: Banco do Brasil, Vale, etc.)

Em alguns casos, o efeito foi apenas o de retardar o pagamento da URP. O pessoal de algumas estatais mais fortes, mais organizado, acabou conseguindo a antecipação da URP ou outras compensações, no que teve - em alguns casos - o apoio ou a conivência dos próprios dirigentes dessas empresas. É claro, contudo, que os aumentos salariais das empresas do Governo pressionaram suas tarifas e - em consequência - os custos do setor privado.

O próprio Tribunal Superior do Trabalho (TST) reconheceu a ilegalidade da medida, da qual a União recorreu ao Superior Tribunal Federal, que confirmou o entendimento do TST. Confirma-se, entre outras coisas, que a medida não poderia ter sido aplicada a entidades sujeitas às regras do Direito Privado, comuns às demais empresas e - sobretudo - que o pagamento da URP de abril e maio constituía direito adquirido, na vigência de uma legislação que atribuía um percentual para o trimestre já iniciado em março, baseado num cálculo retroativo (da média do IPC dos três meses anteriores).

Mesmo o pessoal da Administração Direta, com a melhoria das condições financeiras do Tesouro, obteve a reposição da URP de abril em agosto, e a de maio em novembro.

A economia (isto é, o diferimento) anunciada com o congelamento da URP, de Cz\$128,4 bilhões, representou 3,7% (em termos nominais) da despesa acumulada com pessoal em 1988, e 2,4% da receita disponível líquida acumulada. A participação das despesas de pessoal e encargos sociais, que chegou a representar 89,37% da receita disponível líquida em março, apresentou tendência declinante, situando-se, inclusive, abaixo de 50% a partir de julho, como se depreende da tabela 6, aumentando bruscamente em dezembro, por efeito de fatores tais como a 2ª parcela do 13º salário, o terço constitucional das férias, etc. Mais consistente ainda é o movimento de queda, a partir do início do ano, do montante acumulado de pessoal e encargos em relação ao total das despesas do Tesouro; houve, apenas, um ligeiro acréscimo em julho, caindo mais ainda em agosto (e tornando a subir em dezembro, mas situando-se ainda abaixo dos montantes acumulados até maio e julho).

É interessante notar que as despesas de pessoal até abril e maio continuavam a apresentar elevados percentuais de crescimento real em relação ao ano anterior (respectivamente 35% e 29%). Os valores absolutos de maio são superiores aos dos meses anteriores, inclusive março e abril. Mesmo sem a aplicação de dois meses da URP (de 16,19%, 35% nos dois meses), ou seja, com cerca de 14% de perdas em sua remuneração de abril e 26% na de maio (se corrigida pela URP), os servidores da Administração ainda apresentam, em relação à massa de salários, significativos crescimentos. Esses percentuais de crescimento, embora decrescentes ao longo do ano, em dezembro recuperaram praticamente o patamar de maio (28,4).

TABELA 6
DESpesas de PESSOAL e EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL
BRASIL
1988
(%)

	Jan.	Fev.	Mar.	Mar.	Mar.	Abr.	Abr.	Maio	Maio	Jun.	Jun.	Jul.	Jul.	Agosto	Agosto	Set.	Set.	Out.	Out.	Nov.	Nov.	Dez.	Dez.
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL	86,78	86,87	77,36	89,37	81,51	58,79	73,77	41,51	62,96	69,93	64,68	44,26	60,01	47,41	56,81	46,57	54,47	49,71	53,45	46,16	52,45	100,44	63,12
Pessoal e Encargos Sociais																							
Rec. Disponível Líquida (1)																							
Pessoal e Encargos Sociais																							
Total das Despesas do Tesouro (2)	41,54	33,76	37,49	27,15	32,76	26,09	30,63	20,86	27,76	24,60	26,84	30,66	27,41	18,67	24,94	23,34	24,61	25,03	24,60	24,24	24,51	33,02	27,14

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

(1) Compreende: receita disponível bruta (recolhimento bruto - incêndios fiscais - empréstimos compulsórios) - vinculação (transferências a Estados e Municípios + Finanças + PIN/PROTERRA + Outras vinculações); (2) Compreende: liberações ordinárias (ajustes de caixa (orçamento fiscal) + liberações STN - variação das contas de suprimento (orçamento de crédito)).

6 CIRCUNSTÂNCIAS DO CONGELAMENTO DA URP

É muito importante que se apreendam as circunstâncias nas quais o congelamento foi decretado. Não tendo este trabalho a pretensão de abordar as grandes questões doutrinárias atinentes às origens e às relações déficit-dívida, não pode deixar de analisar a evolução recente do déficit, tampouco não questionar suas estimativas (tanto no que se refere à despesa como à receita, em relação à qual, aliás, divergem com frequência a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional) e até a forma de apresentação dos demonstrativos (que, afinal, está sendo aperfeiçoada desde o início de 1988), de modo a evidenciar a contribuição efetiva dos componentes mais expressivos.

Em janeiro de 1988, por exemplo, os recursos solicitados pelos diversos Ministérios para pagamento de pessoal e encargos sociais cresceram 65,3% em termos reais comparativamente às liberações do mesmo mês de 1987. Janeiro, no entanto, é um mês tradicionalmente atípico, inclusive – em 1988 – em virtude do pagamento da 1ª parcela do 13º salário, com a antecipação das férias dos servidores. Isso não bastando, as comparações mês a mês se apresentam distorcidas em razão de a 1ª parcela do 13º salário referente a 1987 não ter sido paga nos primeiros meses daquele ano, quando ainda estavam sendo pagas – à conta de Restos a Pagar ou de Despesas de Exercícios Anteriores (e não como despesas de pessoal do próprio exercício) – as parcelas remanescentes do 13º salário concedido já no final de 1986.

O ano de 1988 foi, sobretudo, um ano muito influenciado pelas vantagens acumuladas, com efeitos retroativos, atribuídas a várias categorias de servidores a partir de meados de 1987. Entre outras, citam-se: militares, professores e servidores das Instituições de Ensino Superior (IES) Polícia Federal, Secretaria da Receita Federal, Sistema Judiciário da União, Previdência Social, Tribunal de Contas da União, Poder Judiciário, analistas de orçamento e de finanças e de controle. Invariavelmente se têm beneficiado os mais organizados, os mais poderosos, os mais influentes junto às altas esferas do Poder. A absoluta falta de critérios na concessão de aumentos e vantagens transformou o Plano de Classificação de Cargos da União numa peça de ficção, agravando as diferenças entre as diversas categorias e níveis, tornando difícil a própria convivência no âmbito do Serviço Público. Para se ter uma idéia, estatística do Ministério do Trabalho aponta que, até 2 salários mínimos (hoje piso nacional de salários), havia 34,2% do funcionalismo, representando 10,3% dos gastos com pessoal da União. No outro extremo, acima de 20 salários, encontrava-se 1,3% do funcionalismo, consumindo 10,6%. Até 5 salários, concentrava-se quase 70% do pessoal.

7 PROBLEMAS DE ESTIMATIVAS E INFORMAÇÕES

As contas do Tesouro, todavia, apresentavam outras dificuldades e incertezas, como se pôde constatar desde a divulgação dos primeiros dados no exercício de 1988, em 10 de fevereiro, referentes ao mês de janeiro. Enquanto as receitas tributárias líquidas atingiam Cz\$ 197,6 bilhões, a estimativa fora de Cz\$ 155 bilhões; um erro de 27,5%! As liberações para pessoal e encargos atingiam Cz\$ 96,1 bilhões, com um crescimento de 39,9% sobre janeiro de 1987, só tendo sido apropriados desse montante 68,8%. Cz\$ 29,9 bilhões se mantinham na conta Suprimentos.

Admitiu-se, na ocasião, a existência de atrasos na apropriação das despesas e/ou solicitações acima das efetivas necessidades (prática corrente no Serviço Público, sobretudo quando são anunciadas medidas de arrocho na gestão financeira).

Em ambas as hipóteses, de qualquer maneira, revelava-se também a fragilidade do sistema de acompanhamento e controle da STN, que – com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira Federal (SIAFI) – e do Caixa Único,

projeto de enormes proporções, deveria dispor de melhores informações e racionalizar o fluxo de caixa do Tesouro. Apesar da anunciada implementação definitiva do Caixa Único, os dados sobre a execução financeira, entretanto, continuam a ser divulgados em torno do dia 20 do mês subsequente, sendo restrito o acesso aos mesmos. Embora a forma de apresentação se tenha aperfeiçoado e a terminologia, se tornado mais clara, necessidade de maior abertura, de discriminação mais detalhada de alguns valores, para que o público disponha de condições de avaliação dos resultados da execução financeira. Por exemplo: as despesas com pessoal deveriam permitir que se avaliassem os efeitos de determinadas medidas no que concerne a cada Ministério, segundo determinadas categorias funcionais, etc.

Para se ter uma idéia da importância dessa análise, as diferenças entre Ministérios foram muito significativas em janeiro de 1988. Os criados em 1985, por exemplo – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e Ministério da Cultura (MINC) – revelaram avanços consideráveis, apesar de terem sido presumivelmente implantados até 1986. Enquanto a participação do Legislativo e do Judiciário era muito reduzida, no Executivo, os Ministérios Militares, o dos Transportes e o da Educação concentravam praticamente a metade das despesas com pessoal e encargos.

A desinformação ou descontrole podem levar a emissões ou resgates indesejáveis de títulos públicos, com prejuízos consideráveis para a gestão financeira do Tesouro. Em janeiro, por exemplo, o efeito combinado da superestimativa das despesas e da subestimativa das receitas acarretou uma colocação líquida adicional em títulos de Cz\$ 51 bilhões (Cz\$ 127,4 bilhões de colocação líquida menos Cz\$ 76,4 bilhões do déficit efetivo). Pela tabela 4, pode-se também observar que – em 1988 – o resultado da dívida mobiliária federal (emissões pelo valor líquido menos resgates) excede em NCz\$ 2.091 milhões o resultado da execução financeira do orçamento (somatório dos orçamentos fiscal e de crédito). Referido excesso seria mais que suficiente para cobrir o déficit de todo o mês de dezembro.

8 DISPONIBILIDADE OU OCIOSIDADE DE RECURSOS

As contas de suprimentos – em 1988 – apresentaram variações positivas, de mais de NCz\$ 1.280 milhões. Tratando-se de excesso de liberações, podem indicar excesso de folga, pressão desnecessária sobre os níveis de endividamento, com o pagamento de encargos desnecessários.⁹ As explicações, é bem verdade, têm variado: desde erros de estimativas e falta de controle até a estratégia de lançamento de Letras Financeiras do Tesouro (LFT) hoje já representando quase 50% do estoque da dívida (tab. 7). Segundo técnicos da STN, o Tesouro tem de trabalhar com razoáveis margens de segurança, mantendo, ademais, certa “regularidade” nos leilões de títulos da dívida pública.

Ora, além de essa margem de erro afigurar-se elevada (para o nível de controles supostamente existente), é importante averiguar se – para evitar exacerbção de expectativas quando necessidades maiores ou súbitas se manifestarem – não se está praticando uma espécie de lei da inércia. Seria, por outro lado, muito útil exercer-se um controle estrito das emissões efetuadas, no sentido de verificar se – pelo menos – está sendo conseguida uma melhoria do perfil de endividamento. Além do mais, emissões desnecessárias de títulos contribuem para inibir as perspectivas de novos investimentos produtivos, manter ou elevar os patamares das taxas de juros e enxugar o excesso de li-

⁹ Nos primeiros demonstrativos da execução financeira de 1988, figurava ainda um outro item, sob a denominação de Recursos a Classificar, a título de valores liberados mas ainda não gastos.

quidez do sistema financeiro (o que pode ou não ser uma política deliberada do Governo, garantindo rentabilidade, segurança e liquidez aos recursos disponíveis nas instituições financeiras).

TABELA 7
COMPOSIÇÃO DO ESTOQUE DA
DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL
BRASIL
Dez. 1988
(%)

TÍTULO	%
OTN	36,8
LFT	38,4
LTN ESP.	14,8
TOTAL	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Às vezes também se alegava que os recursos adicionalmente captados junto ao público pelo Governo não geram imposto inflacionário, pois são utilizados para compra de Obrigação do Tesouro Nacional (OTN), de encargos mais elevados, no mercado secundário.

Mesmo supondo-se que não haja permanência de recursos ociosos de posse da União (que, com a implantação do SIAFI e mesmo antes do funcionamento da Conta Única, deveria manter apenas contas gráficas à disposição dos órgãos e entidades que recebem recursos à conta do Orçamento da União)¹⁰, tal argumentação se revela freqüentemente contraditória, pois, afinal, paradoxalmente, tal prática estaria estreitando a alegada margem de segurança para as necessidades de curto prazo, além de se contrapor às colocações de OTN's que continuaram a ser efetuadas. Não foram poucos, aliás, os rumores sobre descontentamento e divergências no âmbito do Ministério da Fazenda a respeito de tais práticas.

Em qualquer hipótese, a definição precisa do papel da Secretaria do Tesouro Nacional e o do Banco Central, bem como a efetividade de suas funções no âmbito das respectivas competências são absolutamente imprescindíveis. Não há que confundir a execução de caixa do Tesouro e a cobertura dos respectivos déficits com a política monetária do Governo.

¹⁰ Ver, entre outros, os Decretos de 23/12/86 n.ºs 93.872, 93.874, 93.878 e o Decreto n.º 95.519, de 21/12/87, além de outros atos de menor hierarquia.

É, pois, profunda a imbricação na execução dos orçamentos fiscal (tradicional) e de crédito com as operações de emissão e resgate de títulos públicos. Tais operações, destinadas a regular o financiamento do déficit e a geração de disponibilidades e de reservas, têm implicações na formação dos resultados presentes e nas projeções e perspectivas dos resultados futuros.¹¹

Isto, por si só, dá uma idéia da importância da unificação, ou, pelo menos, da integração orçamentária, de seu exame pelo Congresso Nacional e das consequências que a existência do "orçamento monetário" (com a "conta movimento", inclusive), pode ter provocado após um longo período de autoritarismo.

É inegável, entretanto, que as expectativas catastróficas relativas às despesas com pessoal e à arrecadação tributária não se confirmaram. Na maior parte das estimativas elaboradas no início do ano de 1988, trabalhava-se com a projeção de 15% para a taxa mensal de inflação e - seguramente - com taxas estáveis (e até descendentes). Se isto se tivesse confirmado, a política salarial baseada na URP provocaria pressões inevitáveis, quase incontornáveis sobre o déficit público. A URP, todavia, continuou defasada, superando o IPC apenas em março, ligeiramente, acumulando perdas para os trabalhadores em geral, como se pode visualizar na tabela 8. A tendência dos índices é claramente ascendente.

9 A QUESTÃO DO PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mesmo tendo havido expansão, em termos reais, da massa salarial atribuída aos servidores públicos¹², algumas importantes questões permaneceriam obscuras. Os significativos aumentos conseguidos por algumas categorias, refletindo-se intensamente em 1988 (em relação a 1987), não espelham necessariamente a situação da maioria dos servidores. Não há evidências, aliás, de aumento da remuneração média real de numerosas categorias, nem se dispõe de dados seguros (nem parece haver interesse em divulgá-los) que determinem o peso relativo do aumento real de salários em comparação com o aumento do quantitativo de pessoal (e de funções), principalmente a partir de meados de 1987, quando um verdadeiro festival de contratações se desenrolava paralelamente à batalha que se travou em torno da duração do mandato presidencial.

No julgamento das contas do Governo relativas a 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU), além da crítica a critérios metodológicos utilizados pelo Executivo, aponta a inobservância do Decreto n.º 93.213, de 03 de setembro de 1986, que determinava a implantação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil; o fato se deve, entre outras causas, à ausência de informações confiáveis por parte dos órgãos que teriam a obrigação de fornecê-las.¹³ No período de março de 1985 a junho de 1987 teria havi-

¹¹ As relações abaixo reforçam as perspectivas preocupantes no tocante ao resultado da dívida mobiliária federal (período: jan/dez):

Resgates 88/87	=	(18,2)	=	
Emissões 88/87		2,4	=	(7,6)
(Emissões - Resgates) 88			=	2,1
(Emissões - Resgates) 87				

¹² Beting (abr. 1988) chamava a atenção para o aspecto de que o problema, quando foi levantado, estava mais na queda da receita que na elevação da despesa; a folha salarial da União havia baixado em termos reais, de janeiro para março, antes do congelamento da URP.

¹³ Tribunal de Contas da União. Secretaria das Sessões. Ata da Sessão Plenária n.º 29, de 16 de junho de 1988.

TABELA 8
VARIAÇÃO MENSAL DO ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR (IPC) E DA
UNIDADE DE REFERÊNCIA DE PREÇOS (URP)
BRASIL
Jul. 1987 - Fev. 1989
(%)

ÍNDICES	1987												1988					1989				
	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Acumulado Jun/Dez	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Acumulado Jan/Ago.	Jan.	Fev.
IPC	3,05	6,36	5,68	9,18	12,84	14,14	62,88	16,61	17,96	16,01	19,28	17,78	19,53	24,04	20,66	24,01	27,25	26,92	26,79	933,62	70,28	3,60
URP	-	-	4,69	4,69	4,69	9,19	25,28	9,19	9,19	16,19	16,19	16,19	17,68	17,68	17,68	21,39	21,39	21,39	26,5	587,26	26,05	(26,05)

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

do cerca de 140.782 contratações, apenas na Administração Direta e parte das autarquias. O Governo contestou, afirmando que 98 mil já eram servidores lotados em tabelas especiais. Tal é a inconsistência dos dados, que - pela inspeção realizada - o TCU teria constatado, em 1987, aumentos globais nas despesas de pessoal bem abaixo da inflação e até dos índices de reajustes concedidos.

Muito, aliás, se tem insistido acerca do pretense reduzido número de servidores públicos no Brasil, em relação à população. Essa relação seria muito baixa para os padrões internacionais. Seriam cerca de 1,7 milhão (em torno de 570 mil na Administração Direta) na órbita da União, 2,7 milhões nos Estados e 3 milhões nos Municípios. Claro está, no entanto, que esses quantitativos encobrem inúmeras situações de contratações indiretas, através dos mais diversos artifícios. Por outro lado, há numerosas modalidades de contratações, de prestação de serviços realizadas através de empresas (estatais e privadas) e mesmo diretamente com profissionais, numa espécie de sistema paralelo, cujo tratamento contábil e estatístico é difícil de determinar.

De toda maneira, o que sempre se irá questionar são os critérios (?) de contratação - pessoais, partidários - e de nomeação/designação (e dispensa) para funções de confiança, a falta de profissionalismo, a inexistência de um Plano de Cargos e Salários e de um sistema de avaliação sério, objetivo, a baixa produtividade, as enormes diferenças nos níveis de remuneração, as inúmeras modalidades de vinculação e os numerosos itens que compõem a remuneração dos servidores. Agrava a imagem negativa do conjunto dos servidores e as disparidades entre eles o fato de as contratações apadrinhadas se fazerem aos níveis mais elevados, contemplando, por via de regra, os que menores compromissos têm com a competência e a dedicação ao Serviço Público. Hoje, a aplicação de um Plano é inviável a curto prazo, e os dados disponíveis, de pouca utilidade para uma análise imparcial, objetiva do problema.

10 A VISÃO DO DÉFICIT COM A INTEGRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Outra questão que não pode ser minimizada na análise do déficit público decorre do fato de que - por maior que ele seja e por mais que tenha aumentado - se tornou mais visível à medida que a execução financeira - pela primeira vez, em 1988 - incorporou as operações do orçamento de crédito. Como se pôde constatar pela leitura da tabela 4, os quadros divulgados não trazem - em relação ao orçamento das operações de crédito - os valores correspondentes a 1987.

Até dezembro, por exemplo, o resultado do orçamento de crédito, em relação ao resultado da execução financeira do orçamento, é de 41%; apenas 59% do resultado negativo da execução financeira se referem ao orçamento fiscal.

A própria forma de apresentação dos dados, como foi acentuado anteriormente, induz a conclusões distintas. Por exemplo, é bem diferente a visão que se tem da composição da despesa, da participação de diversos itens, dependendo das bases de cálculo consideradas. O item Pessoal e Encargos Sociais, representando 63,12% da receita disponível líquida até dezembro, tem uma configuração bem diferente na tabela 9. Pessoal e Encargos responde por 25,1% das despesas globais; as do orçamento fiscal perfazem 68,9% e as do orçamento de crédito, os demais 31,1%.

TABELA 9

EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL
- COMPOSIÇÃO DOS DISPÊNDIOS -
BRASIL
1988

RUBRICA	VALOR (NCz\$ milhões)	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL
ORÇAMENTO FISCAL		
Pessoal e Encargos	3 442	25,1
Encargos e Serviços da Dívida	3 110	22,7
Restos a Pagar	116	0,8
ORÇAMENTO DE CRÉDITO		
Outras Despesas	2 785	20,3
Financiamento às Exportações Rurais, Agroindústria, Política de Preços Agrícolas, Açúcar	2 357	17,2
Saneamento Financeiro dos Estados e Municípios	277	2,0
Refinanciamento de Dívidas das Empresas (estatais) e da Dívida Externa	1 611	11,7
Estoques Reguladores	28	0,2
TOTAL	13 726	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

(1) Não inclui transferências constitucionais e vinculações.

Neste sentido, o Ministro Carlos Átila chamava a atenção, através de comunicação cujas propostas foram unanimemente acolhidas pelo TCU¹⁴, "como é acianamente óbvio, que, à medida que se adota base crescentemente restrita para dimensionar a incidência dos gastos de pessoal sobre a receita, avulta a percentagem resultante".

O insuspeito Albano Franco alertava para a falta de confiabilidade dos dados, afirmando: "Isso espalha a dúvida sobre todas as estatísticas, e a impressão de que, além do controle sobre o conjunto dos gastos, a autoridade administrativa perdeu o controle até mesmo sobre sua contabilidade. Essa situação torna imperiosa uma discussão criteriosa sobre o déficit e a forma de reduzi-lo, impondo limites óbvios à escolha de diretivas de políticas econômicas" (Franco, 1988, p. 2).

A própria base de cálculo que vem servindo para as comparações com os gastos de pessoal - a receita disponível líquida - é passível de críticas. O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), por exemplo, tratado como vinculação (e, portanto, como redutor para a determinação da receita disponível líquida), foi utilizado, em 1988, como quaisquer outros recursos orçamentários (ordinários), para o custeio das despesas de vários Ministérios, sendo mesmo a principal fonte em alguns casos e financiando uma gama diversificada de Programas (inclusive na área rural, em habitação, etc.)

¹⁴ Tribunal de Contas da União. Secretaria das Sessões. Ata da Sessão Ordinária do Plenário, nº 02, anexo 2, de 10 de fevereiro de 1988.

11 MEDIDAS RECENTES

Todo esse quadro de dificuldades e incertezas, todavia, não foi suficiente para que não se tivesse aprovado mais uma anistia de débitos fiscais (Executivo) e a produtores e empresários que contraíram dívidas na vigência do Plano Cruzado (Brasil, Constituição, 1988).

Mais preocupantes, talvez, são, entretanto, algumas concessões previstas no novo texto constitucional, cuja promulgação foi antecedida por um dos maiores festivais de autorização de contratações e de criação de funções e elevação de seus níveis no âmbito da Administração Federal, além de vantagens adicionais a determinadas categorias de servidores.

A nova onda de "austeridade", anunciada com o Plano Verão, não parece mais ter sensibilizado a opinião pública; seria como tentar desfazer, em um ano, parte do que se acumulou ao longo dos outros quatro. Aliás, as "acumulações" dos servidores públicos se transformaram na maior bandeira de "moralização". Anunciadas com muito alarde, tiveram seus números sucessivamente reduzidos e - segundo a própria Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR) - representariam, se fossem eliminadas, cerca de 0,1% do PIB. Para coibir as irregularidades existentes, cujos maiores beneficiários não são os servidores públicos típicos (de carreira, concursados), seria suficiente aplicar-se a legislação que data dos anos 40 e 50.

12 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

a) Dadas as condições do ajuste externo (destinado ao pagamento dos juros da dívida externa), ao qual se subordina o ajuste interno, a conseqüente necessidade de geração de grandes superávits (com contração da demanda interna) constitui um fator permanente de pressão sobre as contas públicas, dificultando a reversão do déficit, a redução das taxas de juros, a retomada dos investimentos. Estando a dívida externa predominantemente estatizada, reduz-se a capacidade de poupança do Governo, cuja sinalização funcionaria como mola propulsora de uma nova etapa do processo de acumulação, de expansão e modernização da capacidade instalada. O aprofundamento da recessão atua tanto no sentido de redução da receita como no de aumento da despesa.

b) A dívida e o déficit se alimentam mutuamente. De pouco adianta discutirem-se as origens do déficit e as relações causais entre o mesmo e a dívida. Se não for rompido o círculo vicioso, o próprio crescimento explosivo da dívida poderá tornar incontornáveis as dificuldades na gestão financeira da União. O aumento da receita tributária não deve ser encarado como uma solução para o problema da crise financeira. O sacrifício decorrente do aumento da carga deve contribuir para um melhor desempenho, pelo Estado, de suas funções básicas, com vistas à promoção do crescimento econômico e de uma alocação mais equitativa dos recursos.

c) Mais grave que o problema dos fluxos representados pelos encargos da dívida é a questão do próprio estoque da dívida. O Governo precisa sanear as finanças públicas; buscando o equilíbrio orçamentário, e - de uma só vez - reduzir os encargos da dívida, alongar o seu perfil e aplicar um redutor sobre os estoques existentes. O deságio assim calculado ainda será bem inferior ao calculado sobre os títulos da dívida externa. O comportamento das autoridades e o controle da sociedade deverão assegurar a não-repetição do fato, que afetará praticamente apenas um pequeno segmento da

atividade econômica, bem definido e tradicionalmente beneficiário do próprio processo de endividamento público. A dívida interna, assim como a externa, é impagável; as partes assumem uma espécie de pacto não declarado; o que se tenta é não interromper os fluxos.

d) As maiores margens de manobra na compressão das despesas se concentram nos demais segmentos favorecidos (que não o de pessoal), beneficiários de incentivos fiscais e subsídios. As transferências negociadas e outras formas clientelísticas de repasses de recursos devem limitar-se ao mínimo, sobretudo com a vigência do novo Sistema Tributário e a assunção, pelos Estados e Municípios, dos encargos que as responsabilidades das respectivas comunidades podem suportar.

e) O congelamento da URP foi a medida politicamente mais fácil e financeiramente mais eficaz, com fulminante efeito psicológico, com pesada conotação ideológica. Sua aplicação, entretanto, foi ilegal, injusta, em parte inócua, amplificando as perdas (crescentes) dos servidores menos aquinhoados – que são a grande maioria. O Estado tem de ter a coragem e a determinação de promover a profissionalização de seus servidores e eliminar as práticas clientelísticas. É indispensável a existência de um verdadeiro Plano de Cargo e Salários, adotando-se critérios objetivos de ingresso, promoção, ocupação de funções e avaliação, enfrentando-se, inclusive, situações extremas, quando necessário, como é o caso das demissões de servidores incapazes, negligentes e corruptos. Não é possível submeter-se à influência de padrinhos mais fortes, à maior capacidade de arregimentação e resistência de determinadas categorias, com maior densidade social ou capazes de provocar impactos de grande repercussão nos serviços essenciais. Com a extinção da URP, chegamos ao inverossímil: a absoluta inexistência de critérios, parâmetros, balizamentos para uma política salarial, cujas maiores vítimas serão novamente os mais fracos e desorganizados.

f) Apesar dos aumentos abusivos concedidos a certas categorias e da própria massa salarial, tudo indica que as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais se agravaram muito mais em razão do aumento dos quantitativos, do número e níveis das funções, de novas estruturas e tabelas, carreiras e enquadramentos, concessões de vantagens variadas (inclusive com efeito retroativo) e outras práticas habituais no âmbito do Executivo, que se valeu muitas vezes até de exposições de motivos, cujo teor não é divulgado. Mesmo com a nova Constituição, continua-se “legislado” mediante exposições de motivos, como em abril de 1989, quando vários órgãos e entidades foram autorizados a proceder, em caráter excepcional, a novas contratações, regularizando, inclusive, situações anteriores.

g) Todas as discussões continuarão muito difíceis e até estéreis enquanto não houver maior seriedade e objetividade na produção e divulgação de dados estatísticos em nosso País. A própria Contabilidade Pública tem de servir de instrumento para as avaliações dos diferentes tipos de usuários: desde o Palamento até o contribuinte, passando pela imprensa. É preciso desmistificar e democratizar a informação; as estatísticas não podem continuar a ser manipuladas por magos, nem utilizadas arbitrariamente, sem escrúpulos ou com objetivos escusos, nem constituir “propriedade privada” de tecnocratas com acesso aos computadores e aos gabinetes. A falta, insuficiência e precariedade de informações – ou a desinformação – acabam encobrendo as ineficiências e a irresponsabilidade de muitos agentes da Administração, que erigem verdadeiras fortalezas, inexpugnáveis mesmo no interior de suas próprias organizações. Os próprios conceitos utilizados – como, por exemplo, déficit público (nominal, operacional, primário), receita disponível líquida, etc. – têm de ser aplicados com mais rigor e consistência, isto para nem falar nos problemas dos índices de preços.

13 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Publicações

- 1 BANCO CENTRAL DO BRASIL; boletim mensal. Brasília,
- 2 BETING, Joelmir. Arrocho dá troco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, abr. 1988.
- 3 BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição**. República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.
- 4 BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 93.872 – de 23 de dezembro de 1986. **Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência**; legislação federal e marginalia, São Paulo, 50:1391-425, out./dez. 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências.
- 5 BRASIL. Leis, decreto, etc. Decretos nº 93.874 – de 23 de dezembro de 1986. **Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência**; legislação federal e marginalia, São Paulo, 50:1426-37, out./dez. 1986. Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências.
- 6 BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 93.878 – de 23 de dezembro de 1986. **Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência**; legislação federal e marginalia, São Paulo, 50:1438-41, out./dez. 1986. Estabelece normas de execução orçamentária, define a programação financeira do Tesouro Nacional para o exercício financeiro de 1987, e dá outras providências.
- 7 BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 95.519 – de 21 de dezembro de 1987. **Lex: Controle de Legislação e Jurisprudência**; legislação federal e marginalia, São Paulo, 51:946-51, out./dez. 1987. Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira do Tesouro Nacional para o exercício de 1988, e dá outras providências.
- 8 BRASIL. Ministério da Fazenda. **Estatísticas básicas das receitas e despesas**. Brasília, 1988a.
- 9 BRASIL. Ministério da Fazenda. **Glossário de termos utilizados pela SRF e STN**. Brasília, 1988b. 2ª versão.
- 10 BRASIL. Ministério da Fazenda & BRASIL. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. **Orçamento de incentivos fiscais**. Brasília, 1988. mimeo.
- 11 CARTAS DE CONJUNTURA DO CORECON-DF. Brasília, 1987 e 1988.
- 12 CAVALCANTI, Carlos Brandão. **Transferência de recursos e substituição da dívida externa por dívida interna**. Brasília, s.ed., 1988. Tese (mestrado) – UnB.
- 13 FRANCO, Albano. Inflação e déficit. **Folha de São Paulo**, fev. 1988. p.2.
- 14 GAZETA MERCANTIL. São Paulo, 21 set. 1988.

- 15 GONZALEZ, Manoel José Forero. **Evolução recente da formação bruta de capital fixo no Brasil**. Brasília, IPEA/IPLAN/CPM, 1988. Textos para discussão interna.
 - 16 INDICADORES ECONÔMICOS. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, -
 - 17 LOZARDO, Ernesto, org. **Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
 - 18 MEYER, Arno. O acordo da dívida externa; recuos conceituais: **Carta de Conjuntura do CORECON/DF**, Brasília (14):7-10, jul./ago. 1988.
 - 19 PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 8 (3):88-100, jul./set. 1988.
 - 20 PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Reforma tributária e constituinte. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, 47 (370):33-59, abr./jun. 1987.
 - 21 PISCITELLI, Roberto Bocaccio et alii. **Contabilidade: uma abordagem da administração financeira federal**. São Paulo, Atlas, 1987.
 - 22 SILVA, Mário Tinoco da. O novo sistema tributário e a crise fiscal. In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio, org. **O sistema tributário na nova constituição**. Brasília, Universidade de Brasília, 1988. p. 11-28.
 - 23 SILVA, Mário Tinoco da. O novo sistema tributário e a crise fiscal. In: PISCITELLI, Roberto Bocaccio, org. **O sistema tributário na nova constituição**. 2.ed. Brasília, Universidade de Brasília, 1989.
- b) Atas do Tribunal de Contas da União - Secretaria das Sessões.
- Ata da Sessão Ordinária do Plenário nº 02, anexo 2, de 10 de fevereiro de 1988.
 - Ata da Sessão Plenária nº 29, de 16 de junho de 1988.