

A execução orçamentária brasileira em 2014 é alvo de descrença que perpassa todas as rubricas da estrutura das contas do Tesouro Nacional. Em anos recentes, os inusuais fluxos de caixa do governo central em fins de exercício consagraram a expressão "contabilidade criativa". Esse conjunto de práticas, realizadas com o intuito de manter a ilusão de solidez da política fiscal e de cumprimento da meta de superávit primário, será, contudo, incapaz de coonestar o fracasso gerencial no ano corrente. A eversão do superávit, tantas vezes obnubilada por quimérica estrutura de lançamentos, tornou-se óbvia diante da arrecadação de tributos federais, frustrada pela estagnação da atividade econômica e por séries improvisadas de desonerações.

A desconstrução do superávit primário começa pela apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Responsável pela estrutura formal do documento, o Ministério do Planejamento abraça as diretrizes da Fazenda sem questionar a capacidade de execução de política fiscal contracionista. Assim, abandona a obrigação de apresentar verossímil objetivo de superávit para o governo central, estados e municípios. O fato de que a aplicação de rigor orçamentário é incompatível com a tradição esbanjadora de anos eleitorais foi agravado, na edição que estima os resultados de 2014, por presunção de arrecadação irrealisticamente otimista. A previsão calcou-se no crescimento real de 3,5% na arrecadação de impostos federais e no ingresso em caixa de recursos oriundos de receitas extraordinárias: nova conjuração do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) e de leilões de concessões – particularmente aquele de faixa de frequência a ser realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

As dificuldades experimentadas pelo Tesouro na administração do caixa no ano passado, em particular, sobressaltou os agentes econômicos e deixou-os de sobreaviso para o cumprimento das metas deste ano. Afinal, para além das receitas extraordinárias e dos fluxos inusuais, a meta de superávit somente foi alcançada no final de 2013 com a alocação de R\$ 218,4 bilhões como "restos a pagar" para o exercício de 2014. Esse volume de recursos assim contabilizado alcançou patamar sem precedentes e foi composto, majoritariamente, por gastos não processados, ou seja, despesas autorizadas mas ainda não executadas plenamente. Contudo, foram retidos R\$ 33,6 bilhões em restos a pagar processados, serviços executados e para os quais não houve pagamento às empresas que os prestaram.

No ano passado, os dispêndios do governo central cresceram 13,6% em relação a 2012, enquanto as receitas variaram 11,2%. O superávit de R\$ 77 bilhões dependeu de concessões (R\$ 22,07 bilhões), parcelamento de débitos com a Receita Federal (R\$ 21,79 bilhões) e dividendos oriundos das estatais (17,14 bilhões).

Os parâmetros revisados para 2014, divulgados em fevereiro por meio de decreto de contingenciamento, apontavam para périplos no caminho para resultado convincente. O decreto não previu, por exemplo, dispêndio com a Conta de Desenvolvimento Energético superior a R\$ 9 bilhões. Este montante, entretanto, já havia sido gasto pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) com o pagamento de subsídios e indenizações. Os objetivos orçamentários de fevereiro baseavam-se, grosso modo, em cortes de despesas obrigatórias. Esses gastos, no entanto, são passíveis de revisões – para montantes maiores – até o final do ano. Estabelecia-se *mise-en-scène* que sugeria novas retenções de pagamentos, novos restos a pagar.

O decreto estimou, também, que a receita de tributos de competência da Receita Federal alcançará R\$ 779,1 bilhões, o que representaria 14,95% do Produto Interno Bruto (PIB). O crescimento real do PIB, por sua vez, foi estimado por Fazenda e Planejamento, em 2,5%. Evidência logo surgiu de que as receitas ordinárias serão incapazes, no final do ano,

\* Economista, técnico da equipe permanente desta publicação.

de alcançar o patamar aspirado. Em abril, mês relevante por apresentar dados de declaração de Imposto de Renda de pessoas físicas, a arrecadação cresceu – no acumulado do ano, em termos reais – apenas 0,93% em relação ao mesmo período de 2013.

Em maio, quando o relatório bimestral de execução do orçamento foi apresentado pelos dois ministérios, duas previsões excessivamente otimistas chamaram a atenção. Avaliou-se que a cota-parte de compensações financeiras (*royalties*) gerará receita de R\$ 47,98 bilhões e que a arrecadação proveniente da venda de ativos chegará a R\$ 3,78 bilhões. Uma vez que, em 2013, a primeira rubrica proveu os cofres com R\$ 36,5 bilhões e a segunda nada arrecadou (a despeito de estimativa de R\$ 8 bilhões), é improvável que tais metas sejam alcançadas, o que provocaria a necessidade de gerar recursos compensatórios.

Ainda em maio, a divulgação das contas do Tesouro demonstrou que o superávit primário inexistiu, uma vez que sua construção se baseia em protelação de despesas obrigatórias. Naquele momento, o Tesouro anunciou que as despesas previdenciárias registraram queda nominal de 5,02% na comparação com o primeiro quadrimestre de 2013, a despeito do reajuste do salário mínimo, de correção dos vencimentos daqueles que recebem acima do piso, e do aumento no contingente de beneficiários. Foi apresentada, ainda, queda nominal dos gastos com seguro desemprego e abono salarial, na mesma comparação temporal. Mesmo considerando-se que os precatórios do INSS, usualmente pagos em abril, serão honrados apenas em outubro, os números foram surpreendentes.

Pesquisa da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados revelou, contudo, que esse desempenho foi alcançado com o atraso no pagamento de benefícios, realizados por meio da Caixa Econômica Federal, que assumiu o ônus.

O quadro em fins de agosto não inspirou otimismo. Divulgados os resultados fiscais até julho pelo Banco Central, viu-se que o superávit alcançou R\$ 24,7 bilhões, contra R\$ 54,4 bilhões reunidos no mesmo período do ano passado. Soubese, ainda que o Tesouro também atrasou repasses ao Banco do Brasil, para subvencionar o crédito agrícola. A cobertura desses programas de financiamento tem sido realizada pelo banco. No primeiro semestre do ano, a dívida do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil alcançou R\$ 7,94 bilhões, estoque sobre o qual incide a cobrança de juros iguais à Selic. A instituição responde por 65% do crédito agrícola do País.

O Ministério Público (MP) junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) requereu investigação sobre a protelação nos repasses a bancos públicos. Do ponto de vista do MP, os atrasos configurariam empréstimos de instituição financeira estatal ao Tesouro, movimentação condenada pelo artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com o procurador responsável, esses atrasos, ou "pedaladas", também poderiam ser considerados como antecipações de receitas orçamentárias. Tais operações são proibidas no último ano de mandato do presidente, governador ou prefeito, de acordo com o artigo 38 da LRF.

A estimativa para a receita proveniente do Refis, de R\$ 12,5 bilhões, sofreu duas revisões em julho: a Fazenda elevou-a para R\$ 15 bilhões e o Planejamento, em seu relatório de avaliação do terceiro bimestre, para R\$ 18 bilhões. No final de agosto, esta cifra sofreu mais uma revisão. Espera-se que o programa, que desincentiva a adimplência tributária, seja capaz de amealhar até R\$ 20 bilhões.

De acordo com informações da Receita Federal, R\$ 386,4 bilhões em tributos foram renegociados em todas as encarnações do Refis, sendo que 62% não foram quitados. Ainda que demonstre tamanha ineficiência, o programa resiste. A versão de 2014 permite que sonegadores com dívidas vencidas até 31 de dezembro de 2013 se inscrevam, mesmo que as mesmas estejam inscritas na dívida ativa e com execução ajuizada. Permite-se, inclusive, que dívidas previamente parceladas e excluídas de edições anteriores do Refis sejam incluídas, com parcelamento da quitação em até 180 meses. Exige-se, contudo, pagamento imediato de 30% do montante devido. Daí, tem-se os R\$ 20 bilhões previstos.

*A priori*, o Tesouro deveria transferir a estados e municípios a receita com o Refis. A União deve 47% da arrecadação advinda do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados para os entes subnacionais, mas é improvável que realize tais pagamentos.

No campo das receitas extraordinárias, espera-se, ainda, que as outorgas da faixa de frequência 4G gerem R\$ 8,2 bilhões ao caixa do Tesouro. A quitação deve ser realizada no ato de assinatura dos contratos.

A apresentação de superávit primário é necessária como demonstração de que o governo é capaz de controlar gastos, a despeito de sua inépcia em promover reformas tributárias e previdenciárias. Para além do possível rebaixamento da qualidade da dívida, concedido por agências internacionais, os resultados do exercício corrente sugerem que, ao seu final, a emissão de títulos para a capitalização de bancos públicos torne, ainda, inviável a redução da taxa de juros implícita. Sua retração é condição *sine qua non* para a queda da dívida pública como proporção do PIB, objetivo primordial de longo prazo. Distância entre os juros que incidem sobre o passivo do setor público e os recebidos por seus ativos (reservas cambiais e créditos de bancos oficiais ao setor privado), a taxa de juros implícita registrada em 2013 sobre a dívida líquida do governo central alcançou 19,8% ao ano.