

## Sobre “Pedaladas fiscais”

Por Julio Adelaide

### 1. Conceito de “pedalada fiscal”

O que significa mesmo o termo “pedaladas fiscais”? Um antigo professor (Fernando Novais, de história econômica”, da Unicamp) costumava dizer que o uso das aspas era um *truque* de quem não sabia escrever. Na verdade, houve uma alteração do termo - até então vinha sendo utilizado “contabilidade criativa” pela mídia, com o intuito de criticar a política fiscal do governo federal. De “contabilidade criativa” evoluiu-se para “pedaladas fiscais”, configurando um *rótulo* mais contundente para designar uma *manipulação* da contabilidade fiscal. O próprio termo *manipulação* é subjetivo, já que pode simplesmente indicar uma tentativa de induzir ou modificar a *aparência* de dados e informações até o extremo de sugerir fraude ou falsificação dos dados.

Ainda nos tempos da “contabilidade criativa” a mídia e a *patrulha* ideológica do mercado financeiro criticaram, por exemplo, a venda, pelo TN, das ações da Petrobrás do Fundo Soberano para o BNDES, que aumentou o superávit primário do governo federal. Claro, não houve grito quando, dois anos atrás, o TN comprou as mesmas ações para o FS, reduzindo o superávit primário. Da mesma forma, houve gritaria quando, quatro anos atrás, o TN capitalizou a Petrobrás com reservas de petróleo do pré-sal: o problema é que parte das reservas foi vendida, aumentando assim o resultado primário. Todas essas *manipulações* foram catalogadas no reino da “contabilidade criativa”, que se inseria num conjunto de críticas sistemáticas à política fiscal. Entretanto, do segundo semestre de 2014 para os tempos de agora, esse termo foi substituído pelo rótulo “pedaladas fiscais”, procurando indicar não apenas *manipulação*, mas **ilegalidade** da execução fiscal.

Haveria dois tipos de ilegalidades. Um primeiro diria respeito ao atraso de pagamentos de alguns benefícios, subsídios e subvenções concedidos pelo governo, cujos agentes repassadores seriam o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Paralelamente, uma segunda ilegalidade seria o *adiantamento*, por parte dessas referidas

instituições financeiras, dos referidos benefícios, subsídios e subvenções, configurando um **financiamento** ao TN, o que contrariaria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na verdade, para evitar uma eventual *ilegalidade*, o atraso de pagamentos, ter-se-ia recorrido a um *financiamento*, configurando por este último aspecto o caráter ilegal e indevido das operações.

## 2. Uma eventual *ilegalidade* de *Restos a Pagar*

Quando lançada no final dos anos noventa do século passado, a LRF tentou estabelecer limites para a magnitude dos “restos a pagar” deixados de um mandatário para seu sucessor, em qualquer um dos níveis de governo. Sua intenção original era a de “zerar” os *restos a pagar* deixados de um governante para o outro, o que se tornou, desde logo, impraticável. Atualmente, com base em pareceres de juristas, aceitam-se *restos a pagar*, desde que em valor menor que o governante encontrou. Mas há coisas mais graves, como despesas realizadas sem orçamento empenhado ou previsão orçamentária, o que contraria regra básica e anterior à própria LRF (Lei 4320 de 1964). Assim, atraso de pagamentos, ainda mais dentro das *regras* e reportando-se a um mesmo governante, é fato corriqueiro, com o qual o TCU nunca se preocupou anteriormente – pelo menos nos últimos 30 anos - manifestando-se como um **factoide**, com claros objetivos políticos, no sentido de rejeitar as contas do atual governo. Os responsáveis pelo factoide, sentindo que a versão do *atraso de pagamentos* é muito fraca, desprovida de uma verdadeira base real, evoluíram para a segunda versão das *pedaladas*, a dos Bancos *financiar*em o TN.

## 3. Sobre o *financiamento* do TN pelos Bancos Federais

Para começar: qual é mesmo a motivação original da LRF ao proibir que bancos estatais, de qualquer nível de governo, financiem seu ente federativo? Seguramente, a origem está na crise fiscal dos anos 80, que transbordou do nível federal para estados e municípios. Em alguns casos, os bancos estaduais foram utilizados para o financiamento de seus respectivos *Tesouros*. O caso mais grave foi o do estado de São Paulo, justamente o ente mais rico da federação, que utilizou (e acabou quebrando) o Banespa para financiar o Tesouro paulista. No nosso caso, o TN, como autoridade fiscal que é, detém a capacidade de emitir **moeda** –dívida- a qualquer momento, sem intermediários. Não é por acaso que o juro soberano, pago pelo TN ao mercado, é sempre menor que o custo de captação de seus Bancos controlados (BB, Caixa

e BNDES, entre outros). E o principal: o TN é **credor** líquido, em geral em volumes robustos, dos seus Bancos, o que dirime definitivamente qualquer dúvida de “*quem financia quem*”. O BNDES, por exemplo, deve liquidamente mais de R\$500 bilhões para o TN, o que mostra de forma inequívoca que não houve (e não há), na forma legal e no seu espírito, contrariedade à LRF.

Qual é, então, exatamente o problema? Existe de fato um problema ou ele é tão e somente uma *questiúncula* - embora **paraguaia**, o que a tornaria séria - com o objetivo de acuar ou mesmo inviabilizar o governo? O que vamos sugerir, a seguir, é que de fato existe uma *questiúncula paraguaia*, a qual tem, sim, por trás, um problema importante da nossa metodologia fiscal, que vem sendo solenemente ignorado no debate atual. Neste sentido, o problema metodológico independe da ação deste ou daquele governo, constituindo uma questão *per se*, cuja solução envolve uma mercadoria escassa nos dias atuais: consenso político.

4. Pagamento dos juros da dívida dos Bancos Federais para o TN *versus* pagamento da equalização de juros do TN para os Bancos Federais

Para situar o problema, vamos tomar como exemplo um empréstimo do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operado pelo BNDES, com juros fixos subsidiados pelo TN para a produção e comercialização de máquinas e equipamentos nacionais. Iniciado em 2009, ele vem oscilando desde então no nível de juros por tipo de equipamento (caminhões, outros equipamentos de transporte, máquinas, máquinas e implementos agrícolas etc) e no tempo. Tomemos, para exemplificar, uma taxa muito utilizada ao longo destes anos, de 4% ao ano. Neste caso, na hipótese de repasse para os agentes financeiros do BNDES e sendo o destinatário micro, pequena ou média empresa, o custo deste empréstimo seria TJLP (atualmente, 6,5%/aa) + 1% (spread do BNDES) + 3% (spread do agente financeiro, que assume o risco do empréstimo). No presente momento, no nível atual da TJLP, o custo financeiro deste empréstimo seria de 6,5% + 1% + 3% = 10,5%. Como o mutuário final pagaria apenas 4%, o custo de equalização para o TN seria de 6,5%. Esse valor, uma vez concedido o empréstimo, começa a produzir **custo fiscal imediatamente**, embora não exatamente pela metodologia contábil do TN/BC desde sempre. Esse vai depender da especificação e da forma como se arbitram –inclusive a contabilização– dos fluxos financeiros. E como ficariam os fluxos financeiros?

Em primeiro lugar, há a carência do empréstimo para o mutuário (no mínimo de 6 meses), contando depois para alguns anos para pagar. Iniciados os pagamentos, o agente financeiro apropria-se do seu spread

(3%) e envia ao BNDES o que seria seu spread (1%) e amortização. Para *zerar* o custo de equalização, fica faltando o correspondente à TJLP, que ficaria aguardando o pagamento do TN.

Em segundo lugar, o TN costuma fixar em dois anos (ou até mais, em função das carências e dos longos períodos de amortização dos empréstimos). Mas, então, até isso acontecer, como ficaria o BNDES? Ele teria de adiantar recursos próprios para sustentar o custo (no exemplo, correspondente à TJLP) e, neste sentido, **financiar** o TN? A resposta é **não**, já que o BNDES deve esse valor correspondente à TJLP exatamente para o TN!

Em terceiro lugar, há, no momento, uma discussão bizarra a respeito dos prazos (e o seu virtual, não cumprimento) que o TN teria para pagar ao BNDES os custos da equalização, esquecendo-se que é o próprio TN quem fixa por portaria tais prazos, podendo alterá-los - reduzi-los ou ampliá-los – segundo as conveniências de julgamento do próprio TN, como autoridade fiscal que é. Aliás, é também julgamento do próprio TN fixar prazos e carências (nesse caso autorizado por MP) para o recebimento de juros (em geral, TJLP) e amortização dos seus empréstimos realizados para o BNDES.

Um partidário da *questiúncula paraguaia* diria que o não pagamento, ou o seu atraso em relação à regra que ele próprio (TN) criou, constituiria uma **manipulação**, já que ao não pagar ou atrasar tais pagamentos está se alterando –em geral reduzindo – o *superávit primário*. Está errado, porque o vício é de **origem**, é **estrutural** e refere-se a um problema metodológico. Antes de aprofundarmos esse assunto, desde logo fica claro que há uma grande incongruência entre o fato de os juros relativos aos empréstimos do TN ao BNDES (cerca de R\$32 bilhões no corrente ano relativos a R\$500 bilhões de dívida) são contabilizados no resultado nominal, mesmo que não desembolsados pelo BNDES, independentemente dos prazos e carências preestabelecidos. E, pelo contrário, algo como R\$6 bilhões no ano seriam o custo de equalização, somente computáveis se desembolsados pelo TN para o BNDES. Assim, no primeiro caso temos o critério de **competência** e, no segundo, o critério **caixa**. O primeiro é lançado no resultado nominal e o segundo no resultado primário, o que significa que, no exemplo acima, a dívida do BNDES junto ao TN (tjlp) **não pode ser compensada** com um valor correspondente de tjlp, referente à equalização. E, enquanto o pagamento da equalização não for feito – estando ou não no prazo preestabelecido por portaria do TN – não apenas o resultado primário será menor, mas, também e principalmente, será **subestimado** – indevidamente **melhorado**- o **resultado fiscal nominal**, que é o que interessa, em última instância. Se manipulação há, ela está embutida na própria metodologia, cuja origem encontra-se nos porões ainda nebulosos da contabilidade pública brasileira, metodologicamente estagnada há pelo menos 30 anos.

## 5. Caixa versus Competência

Se observarmos a norma contábil das empresas públicas e privadas, seria considerada absurda a indagação se o regime de contabilização deveria ser por critério *Caixa* ou *Competência*. Ela é essencialmente por **competência**, sendo que, por exemplo, o nível das contas não pagas, lançadas no passivo circulante, é imediatamente contemplado com as receitas a receber, além do caixa (ativo circulante). Nesta direção, a norma orçamentária brasileira segue esse padrão, de forma que o balanço anual de qualquer ente federativo – municípios, estados ou União – trabalha com o conceito de competência, o que inclui, por exemplo, nas despesas, todas aquelas **realizadas e não pagas**. Dito isso, a pergunta que não *quer calar* é: por que, contrariando a lógica do processo da execução orçamentária e da contabilidade pública, a gestão fiscal da União, o que envolve também o acompanhamento dos demais entes federativos, trabalha com o conceito *Caixa*?

A explicação para uma pergunta tão singela é complexa e envolveria um passeio ao longo da história do Brasil, pelo menos desde os anos 30 do século passado. Para encurtar o assunto, pode-se dizer que a tendência brasileira a produzir uma **bolha fiscal permanente** ensejou, ao longo dos anos, a convicção –proveniente teoricamente da matriz de pensamento econômico ortodoxa - de que o controle das contas públicas passaria pelo controle do **crédito líquido** para o setor público. Independente do fato de isso ser, pelo menos em parte, um pressuposto verdadeiro, a questão central é que uma visão consolidada das contas do setor público, observada a partir da execução orçamentária, **nunca** foi realizada por completo. Em contraposição, o Banco Central do Brasil veio aos poucos desenvolvendo e consolidando a estatística referente ao Crédito Líquido para o Setor Público (CLSP) para o conjunto dos entes federativos, podendo incluir aí até mesmo as empresas estatais pertencentes aos três níveis de governo. Então, foi o bastante que, no final de 1998 e início de 1999, no século passado, ao, mais uma vez, o Brasil **quebrar** – neste caso, premido por quatro anos seguidos de populismo fiscal e cambial – se recorresse a uma metodologia consolidada de contas fiscais, nas penosas e constrangedoras negociações com o FMI. E aí, na falta de uma metodologia *pronta*, recorreu-se a uma “*proxy*”, o CLSP do Banco Central.

Na verdade, o CLSP, embora tenha uma relação e conexão com a execução orçamentária, é diferente dela em forma e conteúdo.

A diferença na forma é que o resultado fiscal apurado pelo BC baseia-se numa comparação temporal de **estoques de dívida**, deduzindo-se daí um resultado, (um **fluxo**), que será o déficit **nominal** ou, subtraindo-se os juros pagos da dívida pública, o resultado **primário**. O cálculo a partir do processo orçamentário, pelo contrário, tem como referência o **fluxo**

**da execução orçamentária**, o que é, evidentemente, muito mais rico, completo e passível de desagregação, para fins analíticos e, não menos importante, de fiscalização. Por outro lado, a diferença de conteúdo está no fato de que a metodologia implícita no CLSP trabalha somente com três variáveis básicas: **dívidas financeiras (estoque)**, **Juros (fluxo)** e **Caixa (estoque)**. Quando aplicada para o cálculo do resultado fiscal, as outras despesas públicas que não juros (fluxo) são computadas por diferença, o que significa que as únicas despesas consideradas –**exceto os juros** - são aquelas **pagas**, excluindo as não pagas tanto do cálculo do resultado fiscal, quanto do estoque da dívida líquida do setor público. Os juros, pagos ou não, são computados por competência, o que implica que a metodologia do CLSP, quando aplicada exclusivamente ao seu propósito original (acompanhar o endividamento financeiro do setor público) é um regime **por competência**, já que sua única variável de fluxo –os juros –assim é computada. Entretanto, quando **adaptada** para o cálculo fiscal, caminha-se para a “jabuticaba brasileira”, que combina **competência** – juros – com **Caixa** – todas as demais despesas.

O problema, então, da utilização da metodologia do CLSP no cálculo fiscal não é apenas de sua limitação em termos de informação e aderência à fiscalização, mas, sobretudo, pela sua **inconsistência metodológica estrutural**, correndo-se o risco de se produzir mais confusão e desacertos do que acertos.

## 6. Inconsistências e incoerências

É emblemático que a LRF, quando editada em 2000, previsse no seu artigo n. 30, parágrafo § 1º, inciso IV, que caberia ao Senado Federal definir a metodologia do resultado primário e nominal, reconhecendo, implicitamente, o caráter provisório da metodologia improvisada baseada no CLSP. E é sintomático que, 15 anos depois, essa metodologia ainda não tenha sido criada! Estabeleceu-se assim um *fosso legal*, já as meta fiscal vem constando da LDO, sem prever a sua metodologia, aceitando-se tacitamente – informalmente, na verdade – o cálculo baseado no CLSP do Banco Central. Curiosamente, então, o cumprimento de uma Diretriz Orçamentária, que deveria ter, como metodologia de verificação, algo baseado na **execução orçamentária**, é feita informalmente por metodologia diversa que se conecta tangencialmente – apenas isso - com o processo orçamentário.

E que se diga a verdade: a tarefa *técnica e política* atribuída pela LRF ao Senado Federal é difícilima, uma vez que a dívida financeira pública e seu *custo* – os juros – foram retirados do processo de elaboração do orçamento! De imediato, portanto, haveria uma contenda com a *patrulha* do mercado financeiro, já que se alegaria a inconveniência de

um eventual engessamento da política monetária. Mas as dificuldades não parariam somente neste ponto. Haveria, por exemplo, a necessidade de se definir: i) o conceito de despesa efetivamente realizada (mesmo que não Paga); ii) critérios mais elaborados para o cancelamento de *restos a pagar*;

iii) conceito de despesas e receitas *primárias versus* receitas e despesas financeiras; iv) redefinir a forma de inclusão no orçamento, na execução orçamentária e no próprio resultado fiscal das empresas estatais financeiras e não-financeiras etc.

Mas enquanto isso não acontece, teremos de continuar com as mazelas de sempre das atuais *regras* (ou falta de regras?) da execução fiscal.

A consequência mais grave desse fato é que a meta fiscal, seja o resultado nominal, seja o resultado primário, previsto na LDO, é *fake*, unicamente um instrumento de gestão do governo, por basear-se em fonte de dados **distinta** dos referentes à execução orçamentária. Neste sentido, ela **não é fiscalizável**, uma vez que elementos centrais que a compõem **não** fazem parte do processo orçamentário, tendo sido sua execução delegada do legislativo para o executivo e, internamente a este último, para o Banco Central do Brasil. O TCU, portanto, como órgão de fiscalização do legislativo e que tem se aprimorado tecnicamente nos últimos anos, monitorando todas as etapas da execução orçamentária (em especial as licitações) **não tem alçada legal para fiscalizar contas cuja metodologia tem, como eixo, o conceito de CLSP.**

Mais especificamente, retomando a questão das operações do BNDES com o TN, analisadas mais acima, não estão na alçada *atual* do TCU não apenas os pagamentos dos juros da dívida do BNDES em relação ao TN (em geral, em *tjlp* e classificadas como despesas no resultado nominal), com também despesas de equalização de juros devidas pelo TN ao BNDES. As primeiras desde sempre são consideradas *acima da linha*, estando fora da execução orçamentária, e as segundas, embora consideradas primárias –abaixo da linha- tem delegação por leis específicas, que atribuem ao TN decidir por portaria – flexível e alterável segundo suas conveniências – **quando** entrarão no orçamento e, portanto, na execução orçamentária.

Por isso, ao tentar julgar as contas do governo, fica claro que o TCU **não tem condições técnicas** de fazê-lo, seja porque o objetivo do pretenso *crime* – a manipulação do resultado fiscal – não tem meta verificável contabilmente, seja porque as contas específicas que estão mais em foco, como objeto de manipulação, estão fora de sua alçada de fiscalização. E pelo menos nesse ponto, o Sr Augusto Nardes, ministro relator das contas do governo, tem sido coerente, já que, admitindo prévia e implicitamente a falta de condições técnicas consistentes para **julgar**, recorreu à velha conhecida das *terras sem lei*, vale dizer,

o **pré-julgamento**. O resultado final mais palpável são as duas teses bizarras já mencionadas mais acima: a de que o governo, com o objetivo de manipulação do resultado fiscal : i) atrasou o pagamento de despesas (os *técnicos* viram-se forçados a reconhecer que atrasos sempre houve mas não podem ser *exagerados*) e ii) fez com que os Bancos Públicos – contumazes devedores líquidos do TN - *financiassem* o governo. Assim, a única conclusão possível é que, para sustentar a falta de consistência e a notória incoerência (com os fatos) dos argumentos, é inevitável que se conclua que a alegada análise e rejeição das contas do governo de 2014 não passaria de uma **opinião subjetiva** de alguns técnicos do TCU, que se prestariam ao papel de coonestar o pré-julgamento do sr Augusto Nardes.

## 7. Absurdos lógicos e práticos da metodologia baseada no CLSP

Independentemente da inconsistência legal e técnica da metodologia de cálculo do resultado fiscal, e de sua inconsistência estrutural, ao *misturar Caixa com Competência*, poderíamos perguntar: afinal de contas, no *mérito*, ela é uma boa metodologia?

Em uma resposta que está implícita em todas as ponderações realizadas acima, dir-se-ia que, como solução de curto prazo, improvisada em momento de crise no final dos anos noventa do século passado, ela pode ser considerada uma *boa solução*, dentro das circunstâncias. Mais ainda, dada a sua fácil operacionalidade e disponibilidade permanente, já que faz parte intrínseca da missão do BC de monitorar todos os agregados monetários e financeiros, ela pode ser um bom instrumento de acompanhamento conjuntural, em suma, uma *boa proxy* da situação fiscal. Mas, como instrumento para fixar a **meta fiscal**, ela apresenta sérias deficiências enquanto instrumento **indutor** da gestão pública.

Um primeiro problema é mais geral e se refere ao processo de indução, para efeito do cumprimento da meta, que traz implícito o pressuposto de que a despesa *boa* é **anão paga**, a não ser que sejam **juros**. Por decorrência, não há problema com **dívida**, sendo sempre preferível manter **dinheiro em Caixa**, em detrimento do aumento da dívida, desde que **não seja** dívida financeira. Na contabilidade privada, pelo contrário e corretamente, prevalece o regime de Competência, sendo que qualquer tipo de despesa de qualquer espécie, não paga em sua data de vencimento, é coisa muito séria. Descobrir *esqueletos*, aliás, é o *meio de vida principal* das auditorias contábeis.

Em segundo lugar, quando aplicada a aspectos específicos da execução fiscal, a metodologia mostra-se, em alguns casos, absurda, resultando em induções pouco adequadas para a gestão pública. É o



caso, por exemplo, da metodologia adotada para a incorporação das empresas estatais, subsidiárias integrais ou controladas, no cálculo do resultado fiscal. Na contabilidade privada, a subsidiária integral ou controlada da *holding* é contabilizada pelo conceito de **equivalência patrimonial**, vale dizer, o lucro (ou prejuízo) é considerado integralmente, se a empresa for subsidiária integral- com 100% de controle - ou proporcionalmente, em termos de sua participação acionária, se for apenas controlada.

Na metodologia baseada no CLSP, considera-se para o segmento estatal não-financeiro o estoque de dívida financeira, da qual se subtrai o Caixa da empresa: considerando-se no tempo a variação desse estoque da Dívida Financeira (menos Caixa) obtém-se o resultado fiscal nominal, do qual subtraímos os juros pagos, para se chegar ao resultado primário. Os dividendos pagos pelas empresas (e não os lucros) são também considerados, embora contabilizados à parte, como receita corrente do Tesouro (nacional, estadual ou municipal). Os Bancos estatais estão fora desse conceito, dada a sua natureza *financeira*, o que significa que sua única contribuição para o resultado fiscal será via pagamento de dividendos.

Na verdade, os resultados desta metodologia, enquanto mecanismo indutor do processo de gestão, são desastrosos: no caso das estatais não financeiras, uma simples e universal concepção, ou seja, a empresa com lucro é um fato positivo e deve ser **somado** no resultado do grupo econômico (no caso, no resultado fiscal do governo) ou a empresa com prejuízo é um fato negativo e assim deve ser **subtraído** do resultado fiscal, é substituída por uma miscelânea de conceitos, que induzem a uma má gestão. De fato, a empresa estatal *boa* seria aquela que não investe, seja porque não deve se endividar, seja porque deve poupar seu caixa, já que nos dois casos (mais dívida ou menos caixa) há uma piora do primário. Mas a empresa estatal *boa* não deve também pagar dividendos, já que, tendo ela acionistas privados, ao reduzir o caixa para pagá-los e ao seu acionista controlador (o Tesouro), seu efeito no resultado fiscal será negativo, já que a diminuição do caixa para pagar os dividendos (com impacto nesta exata magnitude sobre o fiscal da empresa) será superior ao resultado do aumento da receita corrente do Tesouro por conta dos mesmos dividendos, só que subtraídos da parte referente aos acionistas privados! Fruto em parte disso, antes de 2010, quando foram retiradas do primário, a Petrobrás, ao pagar dividendos produzia déficit primário e a Eletrobrás ficou mais de 12 anos sem pagar dividendos.

Os Bancos Estatais tem vida um pouco melhor, dada a sua natureza *financeira*: estão fora do mecanismo da Dívida Líquida, embora a sua única forma de contribuir para o fiscal é com dividendos, e não com seus lucros no conceito de equivalência patrimonial. Então pode-se dizer que enquanto a metodologia aplicada às estatais não financeiras têm um viés anti-investimento, os Bancos Federais têm um viés anti-capitalização, resultando ambos na destruição das empresas a longo

prazo. Assim, em última instância, a estatal *boa* é aquela que *corta os pulsos* e *vai embora*, ou ..... é privatizada. Com a saída da Petrobrás e Eletrobrás do primário, essa metodologia do CLSP aplicada às empresas perdeu importância, embora seja ainda a que prevalece, à espera do velho e bom conceito de equivalência patrimonial.

Mas os problemas práticos conceitualmente mais sérios referem-se ao fato de que **a meta fiscal**, que, de fato **não existia antes de 1999**, quando o Brasil quebrou, passou a ser o **resultado primário**, já que, na época, os juros estratosféricos tornavam virtualmente inalcançável uma meta nominal. E, com métrica baseada em metodologia **improvisada**, adotou-se para o resultado fiscal igualmente uma **meta improvisada**, ancorada no primário, tornando-se ambos mais uma *jabuticababrasileira*, em que o provisório torna-se definitivo.

#### 8. O primário como *submeta* e não como *a meta* fiscal

Muitos se referem ao resultado primário como uma *jabuticaba* brasileira, já que a prática internacional mais utilizada é a meta nominal, que inclui os juros da dívida pública. No caso do Brasil, a substituição do primário como meta principal criaria um *problema* político, sustentado na *patrulha* do mercado financeiro, que, claro, considera que a despesa dos *outros* é ruim e a despesa que ancora receitas *nossas* é *boa*. Entretanto, deve ser mencionado que, independentemente de uma eventual controvérsia sobre a sua utilização, a métrica do primário é um importante instrumento de gestão fiscal, especialmente quando considerado como *submeta* para se alcançar **a meta** que de fato interessa, que é a baseada no resultado nominal.

Afinal de contas, é o resultado nominal que define a sustentabilidade fiscal e a consequente capacidade de financiamento dos Estados Nacionais ou de suas instâncias subnacionais. Não bastasse isso, há um problema razoavelmente grave que desaconselha a utilização do primário como meta fiscal principal: os critérios de lançamento das despesas e receitas no primário ou no nominal são relativamente **arbitrários**, o que transforma um importante e imprescindível instrumento de gestão em algo que sofre o risco de *manipulação*. Nesse sentido, os critérios, em alguns casos, necessariamente arbitrários, devem servir a apenas *uma senhora*, a boa gestão fiscal, descartando-se critérios com objetivos de manipulação. E para se evitar isso, o melhor caminho começa por trabalhar com a meta nominal, deixando o primário como submeta, ou melhor, como um instrumento de gestão para se alcançar o resultado nominal almejado.

Dois exemplos poderiam ilustrar o problema da subjetividade das **escolhas arbitrárias**, e que estão presentes no caso brasileiro,

colocando-se a dúvida se estão assim por descuido, por critérios teóricos e/ou ideológicos ou simplesmente por objetivos de manipulação.

Um primeiro diz respeito ao exemplo acima das relações do BNDES e o TN. Ao se emprestar dinheiro ao BNDES com custo em tjlpl, portanto, subsidiado, já que abaixo da SELIC, acarreta, para o TN, um passivo com custo em Selic (devido ao mercado) e um ativo com custo em tjlpl (devido pelo BNDES ao TN). A operação passa a gerar um custo fiscal imediato, que é lançado automaticamente no resultado fiscal nominal, já que ambos os juros (a SELIC no passivo e a tjlpl no ativo) são considerados despesas e receitas *acima da linha*, vale dizer, estão **fora** do orçamento e da execução orçamentária. Paralelamente, ao autorizar o BNDES, via PSI (ou outros programas com equalização) a realizar empréstimos a taxas fixas a serem equalizadas (no exemplo mais acima seria de 4% aa), o TN fica devendo uma diferença (no exemplo seria correspondente à própria tjlpl), a ser paga segundo as suas conveniências (atenção TCU, as várias leis, referentes a programas equalizáveis dos últimos 20 anos, deram esse poder discricionário para o TN). Ao fim e ao cabo, quando forem pagas, tais despesas entrarão na execução orçamentária, sendo lançadas no resultado primário. Por que dois tipos de créditos direcionados e subsidiados pelo TN tiveram tratamento diferente, lançando-se um no resultado nominal e o outro, quando pago, no primário?

Pragmatismo sobre as *conveniências* da execução fiscal talvez possam explicar essas escolhas. No fundo, os dois tipos de créditos são financeiros, embora direcionados, como vários outros (do SFH, por exemplo), apenas com a diferença de que têm custo fiscal. Mas a emissão de títulos públicos e a compra de ativos em dólar pelo BC podem ter custo fiscal, e estão contabilizados no nominal. O que de fato diferencia o crédito direcionado com equalização é que tende a ter um subsídio relativamente maior, para clientela específica, induzindo a uma tentativa de parcimônia e burocratização, com o objetivo de contenção fiscal. E para *encorpar* o discurso da contenção, optou-se por lançá-lo –quando formalmente *pago*– na execução orçamentária e, portanto, no primário. Em suma, foi uma opção aparentemente *aceitável*, mas discutível, já que se trata de uma despesa tipicamente financeira da União, devendo e podendo ser classificada *acima da linha*. Quando não mais porque, além de ter a mesma natureza – **financeira** - do empréstimo subsidiado em tjlpl, evita-se a tendência a uma **subestimação –permanente**, já que sistematicamente repetida - do resultado fiscal nominal. E essa será tanto maior quanto mais elástico for o prazo decorrente entre o momento do fato gerador da despesa –no caso, a efetivação do empréstimo ao mutuário – e o pagamento da equalização.

Sabe-se que o TCU, em sua agenda em torno de *questiúnculas paraguaias*, tem questionado sobre o prazo, em geral de dois anos, concedidos para o pagamento dessas equalizações. Embora haja uma importante questão de ordem legal nesse

questionamento, já que o congresso concedeu alçada para o TN decidir quando pagar (implicitamente, como órgão subordinado, tirou a alçada legal do TCU para fazer tal pergunta) interessa também o fato de que o problema do prazo é **estrutural**, já que nasce da assimetria entre o fato gerador da despesa e o tempo –*qualquer tempo* – da data do pagamento efetivo. E, nesse caso, a solução para o problema seria simples: lançar as despesas de equalização *acima da linha*, no nominal, resolvendo-se não apenas a questão grave de subestimação fiscal, como também *poupariatrabalho* ao TCU, já que tal tipo de despesa está **fora** de sua alçada de fiscalização.

Um segundo exemplo do caráter arbitrário do conceito de primário refere-se à carga tributária embutida no serviço da dívida pública. Em geral ela oscila de 15% a 22,5% de IR para pessoas físicas e chega a 40% (IR e CSLL) para os bancos. Imagine-se a seguinte situação: o TN toma emprestado determinada quantia, pagando R\$100,00 de juros ao ano. No momento de receber os R\$100,00 no TN, o prestador é avisado que tem de passar no guichê ao lado da RF, deixando R\$15,00. Os R\$100,00 são lançados como despesa de juros no resultado nominal e os R\$15,00 são considerados **receita** de impostos, *engordando* o resultado primário. Do ponto de vista do nominal, esse duplo lançamento é **neutro**, o que tornaria o assunto pouco relevante se essa métrica fosse considerada **a** meta fiscal. Entretanto, se a métrica mais relevante, inclusive por constar na LDO, for a do primário, a distorção passa a ser grave, subvertendo o conceito de uma *poupança para pagar juros*, já que os próprios juros contém *embutidos* parte da *poupança*. E mais, quanto pior a situação fiscal e maior o endividamento e os juros, maior será essa **falsa** receita primária que **nunca** contribuirá para melhorar, num único *centavo*, o resultado nominal.

Isso não significa, porém, que a tributação sobre os juros não seja importante do ponto de vista fiscal e sim que é indevido que ela seja lançada no primário, podendo, alternativamente, contribuir de forma relevante para **mitigar** o custo fiscal da política monetária, em especial, quando considerada **dentro** – como fator **reduzidor** - do déficit nominal. Em suma, o conceito de resultado primário, embora seja uma ferramenta de importância indiscutível para a gestão fiscal, perde esse potencial quando se torna **a própria meta fiscal**, dado o seu caráter parcial, incompleto e intrinsecamente arbitrário, envolvendo *escolhas* sobre aquilo que se computa *acima* ou *abaixada linha*.

## 9. Conclusão: o caráter errático do TCU

Numa síntese do que foi discutido acima, poder-se-ia concluir:

- i. Por basear-se desde sempre numa metodologia improvisada, tomada emprestada do BC, baseada no conceito do Crédito Líquido do Setor Público (CLSP) as estatísticas fiscais do Brasil são incompletas, não tendo como referência a execução orçamentária da União, Estados, Municípios e Empresas Estatais;
- ii. O viés *financeiro* e as insuficiências dessa metodologia não são culpa do BC, já que foi construída com o objetivo de acompanhamento e controle dos agregados monetários e de dívida financeira não apenas do setor público, mas de toda a economia, o que constitui uma **missão** precípua do Banco Central do Brasil;
- iii. Essa metodologia é, para a gestão fiscal, um instrumento importante e insubstituível de acompanhamento conjuntural, dada a sua disponibilidade temporal (mensal) propiciado pelo fato de basear-se em acompanhamento de estoques monetários e de dívida financeira;
- iv. Entendida, entretanto, como **a estatística das contas fiscais**, e não apenas e tão somente uma *proxy* de acompanhamento conjuntural, somos obrigados a reconhecer que a metodologia baseada no CLSP apresenta graves deficiências;
- v. Uma primeira é que, ao ser adaptada para utilização como estatística fiscal, passa a misturar *Competência* com *Caixa*, ficando o primeiro para as receitas e despesas financeiras (consideradas *acima da linha* e lançadas no resultado nominal) e o segundo para as demais receitas e despesas **pagas** (consideradas *abaixo da linha* e lançadas no resultado primário); essa incongruência pode gerar até mesmo situações paradoxais e bizarras, como aquelas que envolvem as relações do TN com os Bancos Federais;
- vi. Uma segunda deficiência é que, ao calcular por diferenças o gasto primário, ela deixa de lado as despesas **não pagas**, como se elas fossem irrelevantes para a análise do resultado fiscal;
- vii. Uma terceira deficiência é que, como mecanismo de **indução** à boa gestão fiscal, ela cria, por exemplo, o viés de que a despesa *boa* é despesa não paga; e quando aplicada às empresas estatais, apresenta um grave viés anti-investimento (para as não-financeiras) e anti-capitalização (para os Bancos Estatais) induzindo à sua destruição no longo prazo;
- viii. Uma quarta deficiência é que se optou por considerar, no contexto da metodologia, o resultado primário como **a meta fiscal**, deturpando esse conceito enquanto importante **submeta** e **instrumento** de gestão fiscal; mais particularmente, a possibilidade de *arbitrar*, subjetivamente, o lançamento de despesas e receitas *acima ou abaixo da linha* ajuda a deturpar o conceito, o que recomendaria a sua substituição pelo resultado nominal, seguindo o padrão internacional predominante;
- ix. Uma quinta e talvez mais importante deficiência: a estatística, com base nessa metodologia, **não é fiscalizável**, já que **não** se baseia na execução orçamentária, apenas tangenciando-a. No caso da União, são consideradas apenas as despesas (pagas) e receitas (recebidas); todo o fluxo financeiro considerado *acima da linha* está **fora do orçamento** e, portanto, da execução orçamentária;

- x. Como corolário, uma sexta deficiência é que as metas fiscais, propostas em todas as LDOs, são metas **fantasia**, já que **não** fiscalizáveis, estando dependendo, para valerem em execuções orçamentárias **futuras**, da regulamentação, pelo Senado Federal, da metodologia do resultado fiscal, prevista no artigo 30 da LFR.
- xi. Como corolário final, deve-se concluir que o TCU **não tem alçada** para julgar uma eventual manipulação do resultado fiscal por parte do executivo; para realizar tal tarefa, ele deveria: a) reconhecer tal impossibilidade junto ao órgão ao qual é subordinado, o Congresso Nacional; b) solicitar que as chamadas receitas e despesas *acima da linha* passem a integrar o orçamento e a execução orçamentária e c) solicitar ao Senado que regulamente a metodologia do resultado fiscal primário e nominal, conforme previsto na LRF.

Dada a virtual **missão** que se atribuiu, de julgar e rejeitar (por *manipulação*) as contas do governo de 2014, o TCU tem tido um comportamento errático, burlando em muito o seu papel legal e constitucional. Em determinados momentos, afigura-se como se fosse *um cego num tiroteio, com um revólver na mão, atirando a esmo*, seja questionando, por exemplo, o prazo que o TN se concedeu – autorizado por lei - para pagar equalizações aos Bancos federais, seja questionando e criticando as estatísticas macroeconômicas do BC – talvez por *sentir* que elas não sejam fiscalizáveis – seja, enfim, admitindo que *restos a pagar* sempre existiu e seria aceitável, desde que *não exagerado*....

Nos momentos mais recentes, o comportamento errático tem-se afigurado tal como o TCU fosse um *beque de roça, que perde a viagem e faz falta feia*. Como ele já vem exorbitando claramente em suas funções constitucionais, investigando e fiscalizando eventos que estão fora da alçada que o congresso atribuiu-lhe, o TCU veio, através do relator das contas de 2014, sr Augusto Nardes, dar *ordens* ao congresso, solicitando que esse analise **agora as contas de 2014, deixando para depois** as contas dos 13 anos anteriores! E a razão principal para essa *falta grosseira não* é questão de *time* para a conclusão da **missão** que o TCU se atribuiu, mas sim que, ao evitar que as contas anteriores sejam analisadas agora, impede-se a **comparação** dos critérios utilizados nas contas de 2014 e todas as demais. Vai saltar aos olhos a aberração legal e jurídica dos *procedimentos* de 2014, ficando claro o intuito de utilização do TCU para inconfessáveis fins políticos.