



Superávit ou déficit primário? O debate rebaixado

Rodrigo Avila¹

Nos últimos dias, vemos na imprensa um acalorado debate, sobre a necessidade de o país manter o “superávit” fiscal, e evitar um “déficit”, para não “aprofundar as instabilidades” (como a alta do dólar), e tentar “recuperar a credibilidade do país junto aos investidores internacionais”.

Devido à recessão, a arrecadação tributária se mostrou menor que a prevista pelo governo, que por isso encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei do Congresso (PLN 5/2015), que propõe reduzir o “superávit primário” de 2015. Mas o que significa isso?

Na realidade, este é um debate rebaixado, e não mostra a realidade das contas públicas, que sempre tiveram um déficit colossal. Porém, pela metodologia recomendada pelo FMI, que é utilizada pelo governo e pela grande imprensa, somente são consideradas as despesas “primárias” – ou seja, em termos simples, os gastos sociais – enquanto os gastos com juros e amortizações (principal) da dívida pública são simplesmente excluídos da conta.

Desta forma, compara-se, de um lado, as receitas primárias (formadas principalmente pelos tributos, receitas de privatização e lucros das estatais) com as despesas primárias (gastos sociais), chegando-se a um “superávit primário” ou um “déficit primário”. Portanto, esta metodologia se presta a culpar os gastos sociais pelo rombo nas contas públicas. Em bom português: enquanto os gastos sociais ficam sob os holofotes, sendo tachados de “exagerados”, os gastos com a dívida, que podem ser até maiores, ficam ocultos, escondidos.

Se as receitas primárias são maiores que as despesas primárias, então há o dito “superávit primário”, que é destinado ao pagamento da dívida pública. Por esta razão, constantemente vemos também afirmações de que se o “superávit primário” cair para zero, o país não teria como pagar a dívida. Ou seja, fica parecendo que, sem “superávit

¹ Economista da Auditoria Cidadã da Dívida www.auditoriacidada.org.br

primário”, o país então estaria somente gastando com o social, e não com a dívida, e teria resolvido o problema do endividamento público.

Porém, apesar do “superávit primário” do governo federal ter sido de apenas R\$ 6,6 bilhões de janeiro a maio de 2015², os gastos com a dívida pública federal, no mesmo período, foram de R\$ 528 bilhões, o equivalente a nada menos que 53,44% de todas as despesas federais³. Por que isso acontece?

Isso ocorre pois a quase totalidade destes R\$ 528 bilhões são provenientes de fontes não-primárias, ou seja, não são consideradas no cálculo do “superávit primário”. Tais fontes podem ser: a emissão de novos títulos da dívida; eventuais lucros do Banco Central; o recebimento de juros e amortizações as dívidas dos estados e municípios com a União; o rendimento da Conta Única do Tesouro; dentre outras.

Ou seja, são recursos que poderiam ser destinados para as urgentes necessidades do povo, mas não são, pois existe uma imensa dívida pública que, na visão de alguns, deveria ser paga sem questionamento, ainda que jamais tenha sido auditada, conforme manda a Constituição de 1988. Conforme comprovado por comissões do Congresso Nacional, tal dívida está repleta de indícios de ilegalidades, como dívidas da ditadura, juros flutuantes, estatização de dívidas privadas, “juros sobre juros” (anatocismo, vedado pela Sumula 121 do STF), influência de banqueiros na definição das taxas de juros, pagamentos antecipados da dívida com ágio (sobrepço) de até 70%, dentre muitos outros.

É evidente que somos favoráveis à redução da meta de superávit primário, principalmente em meio à recessão, para se tentar minimizar os cortes de gastos sociais, e não favorecer ainda mais os grandes bancos e investidores, os principais beneficiários desta questionável dívida pública.⁴

Porém, mesmo que o “superávit primário” seja reduzido, ou anulado, ou até mesmo se torne um pequeno déficit (conforme propõe o PLN 5/2015), ainda assim, cerca da metade do orçamento continuará a ser destinado para os pagamentos da dívida pública. E se a arrecadação cair ainda mais, o governo continuará a fazer cortes de gastos sociais para perseguir uma determinada meta primária. Por outro lado, os gastos

² <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/314885/Maio2015.zip/37938866-9917-4d53-bb67-916a7f292a64>

³ Fonte: SIAFI, por meio de Arquivo em Access obtido junto à Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

⁴ Para maiores detalhes, ver o item 5 do texto: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Verdades-e-mentiras-sobre-a-divida.pdf>

com a dívida jamais são cortados. São intocáveis. Se falta dinheiro, toma-se novos empréstimos para pagar.

Portanto, a discussão em destaque na grande imprensa e no PLN 5/2015, sobre o valor da meta de “superávit primário”, não toca na verdadeira questão, que é a necessidade de uma auditoria da dívida pública. Até porque é o próprio endividamento que tem deprimido a economia, por limitar os investimentos públicos capazes de fazer a economia crescer, com geração de empregos.

As altíssimas taxas de juros, que fazem explodir a dívida pública, também deprimem a economia, e não combatem a inflação brasileira, causada principalmente por aumentos de preços administrados pelo próprio governo e pela alta de alimentos, devido a problemas climáticos e ao modelo agrícola exportador. As altas de juros deste ano já implicaram em um aumento de gastos com juros da dívida em um volume muito superior aos cortes de gastos sociais. Portanto, o que se vê atualmente não é um ajuste fiscal, mas uma redução nos gastos sociais para se aumentar os gastos com a dívida pública.

O contra-argumento dos neoliberais: a “rolagem” ou “refinanciamento” da dívida

Um argumento muito utilizado por analistas neoliberais é que grande parte dos R\$ 528 bilhões gastos com a dívida até maio se referem à chamada “rolagem” ou “refinanciamento”, que representaria o pagamento do principal da dívida com recursos obtidos por meio da emissão de novos títulos. Segundo eles, esta parcela não deveria ser considerada, pois representaria apenas uma mera “troca de dívida velha por nova”, sem o gasto efetivo de recursos públicos.

Quando analisamos os dados oficiais, vemos que, de fato, desses R\$ 528 bilhões gastos com a dívida federal até maio, R\$ 318,5 bilhões são anunciados como “refinanciamento”, e apenas R\$ 112 bilhões corresponderiam a juros, e R\$ 97,4 bilhões são amortizações (principal) da dívida pagos com outras fontes de recursos, que não a emissão de novos títulos.

Porém, isso ocorre, pois o Tesouro contabiliza grande parcela dos juros (a parcela correspondente à atualização monetária da dívida) como se fosse “rolagem”, e

não divulga o montante desta parcela, abrindo espaço para muitos analistas reduzirem o verdadeiro peso do problema da dívida.⁵

Uma rápida estimativa mostra o peso de tal artimanha contábil: se a dívida pública interna federal se encontrava em R\$ 3,301 trilhões no início do ano, e a taxa de juros média da dívida interna federal (nos 5 primeiros meses de 2015) foi de 15,10% ao ano,⁶ então poderíamos dizer que o volume esperado de juros durante os 12 meses de 2015 seria de R\$ 498 bilhões, ou seja, proporcionalmente, R\$ 208 bilhões de janeiro a maio. Mas o Tesouro Nacional diz que os juros foram de apenas R\$ 112 bilhões no período.

Portanto, estimamos que, dos R\$ 528 bilhões gastos com a dívida federal até maio, apenas R\$ 222,5 bilhões (e não R\$ 318,5 bilhões, como diz o Tesouro) corresponderam à tal da “rolagem”. E mesmo essa última deve ser considerada, pois caso o governo não tivesse feito questionáveis dívidas no passado recente (como, por exemplo, a dívida trilionária feita para comprar dólares para as reservas internacionais,⁷ e para os financiamentos do BNDES⁸), os empréstimos que têm sido tomados para a “rolagem” dessa dívida poderiam sim ser destinados para as urgentes necessidades do país, como saúde e educação.

⁵ Para maiores detalhes sobre esta manobra contábil, ver <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf> e <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>

⁶ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/450255/Anexo_RMD_Mai_2015.zip/2d7318e9-3407-45fd-95d6-d9773225685b Quadro 4.1

⁷ Muitos dizem que a formação de quase US\$ 380 bilhões em reservas internacionais seria importante para combater as crises financeiras e a fuga de capitais. Porém, isto poderia ser feito mediante o controle sobre o fluxo de capitais, adotado com sucesso em vários países.

⁸ O governo federal paga taxas de juros altíssimas para obter tais recursos, e depois os empresta ao BNDES, para que este último empreste a empresas (principalmente as grandes), com taxas de juros muito menores. A alternativa a esta política é, claramente, a redução das taxas de juros, e o fim dessa política de endividamento, para que o setor financeiro privado empreste seus recursos diretamente ao setor produtivo a juros baixos, ao invés de ficar emprestando ao governo e ganhando a Taxa Selic ou até mais.