

## Novas alternativas para financiamento dos encargos do governo: problemas e perspectivas

FERNANDO REZENDE \*

### 1 — Introdução

Os últimos anos têm assistido a um crescente recurso a formas não tradicionais para financiamento dos crescentes encargos do governo. Uma progressiva rigidez na programação dos recursos tributários teria levado o governo a procurar novas soluções para obter os recursos financeiros necessários ao financiamento não inflacionário de um crescente volume de gastos. Tais soluções podem, por seu turno, ser englobadas em três categorias:

- i) a utilização de recursos de fundos constituídos a partir de contribuições compulsórias, baseadas principalmente na folha de pagamento ou no faturamento das empresas (FGTS, PIS, PASEP, Salário-Educação);
- ii) a expansão e aperfeiçoamento do mercado para a colocação de títulos da dívida pública; e
- iii) o confisco de parte dos recursos gerados pela exploração de jogos de azar, por incentivos fiscais, ou pela exportação de alguns produtos agrícolas importantes (Loterias Federal e Esportiva, PIN, PROTERRA, café, etc.).

Conquanto na maior parte dos casos a finalidade principal das medidas que propiciaram a captação adicional de recursos não fosse a de fornecer receita ao governo, é certo que a existência de um vo-

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

lume considerável de recursos para aplicação, de acordo com critérios a serem estabelecidos, propiciou o desenvolvimento de novos programas, cuja expansão seria, de outra forma, impraticável, dada a virtual ausência de graus de liberdade na manipulação da receita tributária. É certo, todavia, que a dimensão dos recursos assim movimentados, e a multiplicidade de órgãos encarregados de sua administração, introduz sérias distorções no planejamento governamental, do ponto de vista da eficiência na execução dos programas, da eficácia na alocação dos recursos e das previsões de evolução das responsabilidades do governo a médio e longo prazos. O objetivo do presente trabalho é identificar algumas distorções atuais e contribuir para a discussão de alternativas.

## 2 — A natureza e dimensão do problema

### 2.1 — Os fundos sociais

Alguns números recentes fornecem uma visão global da importância relativa de cada uma das categorias de recursos mencionadas anteriormente. Os principais fundos constituídos por contribuições compulsórias das empresas (FGTS, PIS, PASEP e Salário-Educação) movimentaram, em 1972, recursos da ordem de Cr\$ 16,5 bilhões, equivalentes a cerca de 50% da receita tributária da União. Em termos de fluxo, a arrecadação anual, da ordem de 8 bilhões, foi pouco menor do que a arrecadação total do Imposto de Renda, no mesmo exercício.

À exceção do salário-educação, que faz parte do orçamento, a característica principal desses fundos reside no fato de que, embora formados por contribuições compulsórias, não constituem recursos de propriedade do governo, de tal forma que a sua utilização envolve um custo pelo menos equivalente ao montante de juros e correção monetária que deve ser periodicamente creditado na conta de cada trabalhador. Vistos sob outra ótica, esses fundos constituem uma complementação ao esquema de seguro social mantido pelo INPS, na medida em que se propõem, basicamente, a fornecer recursos financeiros ao segurado ou a seus dependentes por motivo de afastamento temporário (desemprego) ou definitivo (morte, invalidez, aposenta-

doria) da força de trabalho, ou em situações especiais quando há necessidades adicionais de dispêndios (casamento, aquisição de casa própria, etc.).

Do ponto de vista financeiro, uma característica comum a esse tipo de fundos é a de um crescente volume de ingresso líquido de recursos (arrecadação menos saques) nos anos iniciais de funcionamento. Os saques tendem a acumular-se, todavia, na medida em que a massa segurada envelhece, torna-se eventualmente nulo, ou mesmo negativo, o ingresso líquido de novos recursos, de tal forma que a própria sobrevivência do fundo passa a depender da rentabilidade de suas aplicações. Assim, embora nos primeiros anos de sua existência, fundos dessa natureza gerem um crescente “excedente”, este tende a tornar-se cada vez menos importante. O período de tempo em que os ingressos líquidos apresentam-se crescentes pode, evidentemente, ampliar-se num contexto de expansão e pleno emprego e reduzir-se num contexto de depressão e desemprego. Embora no caso específico dos fundos citados as estimativas sejam de uma crescente acumulação de recursos nos próximos anos, é importante levar em conta na utilização desses recursos as perspectivas de redução futura das disponibilidades financeiras, tendo em vista os compromissos criados pela expansão de diferentes programas governamentais.

Por outro lado, a natural preocupação com a rentabilidade das aplicações – indispensável à própria sobrevivência futura dos fundos – colide com a eventual utilização desse tipo de recursos para financiar a expansão de programas governamentais, onde a diferença entre as rentabilidades social e privada seja significativa. Como os fundos são de “natureza social” ocorrem, freqüentemente, pressões para que os recursos assim mobilizados sejam também aplicados em programas de natureza social, os quais, entretanto, não atenderiam aos requisitos de rentabilidade das aplicações. O conflito entre rentabilidade das aplicações e destinação social dos recursos constitui, por exemplo, uma preocupação constante do BNH na gestão dos recursos do FGTS, problema esse ainda não sentido pelo PIS e PASEP, que destinam a maior parte dos seus recursos ao financiamento industrial. Alguns exemplos servem para ilustrar os problemas atualmente existentes:

a) como os recursos são caros, é limitada a possibilidade de expansão do programa habitacional com recursos do FGTS, de forma que o

BNH vem adotando, progressivamente, uma política de diversificação das aplicações no sentido de atender a outros programas de natureza urbana, como saneamento e transporte de massa. Do ponto de vista de uma política de desenvolvimento urbano, isso resulta, por exemplo, no fato de que a expansão de sistemas de transporte de massa envolve um custo financeiro inexistente no caso da expansão de sistemas de transporte individual, beneficiados com recursos do Fundo Rodoviário. Da mesma forma, a expansão de sistemas de abastecimento de água e de esgotos coloca-se, em termos de custo, em posição desfavorável em relação à iluminação pública, que se beneficia de recursos provenientes do imposto único sobre energia elétrica;

b) o financiamento concedido a programas de habitação é mais caro do que o financiamento ao desenvolvimento industrial do Norte/Nordeste, ao reflorestamento, à construção de hotéis e à expansão da pesca, concedido com recursos provenientes de incentivos fiscais;

c) o crescente volume de recursos mobilizados pelos PIS e PASEP nos primeiros anos de funcionamento vai exigir também uma crescente diversificação das aplicações não só para garantir a absorção dos recursos, mas, também, para reduzir o risco e garantir a rentabilidade necessária. O aumento dos recursos e a exigência de rentabilidade implicam aumentar o grau de estatização da atividade financeira e a concorrência com o setor privado, tendo em vista a escassa possibilidade de canalizar os recursos para financiamento de programas de natureza social;

d) a questão da propriedade dos recursos dos Fundos implica sua utilização por parte do governo por meio de empréstimos cuja contratação preveja a expansão de programas que devam garantir o reembolso posterior do financiamento. A aplicação de recursos desses fundos fica, assim, restrita a despesas de capital em programas cujo funcionamento posterior possa ser garantido com a cobrança de taxas dos respectivos usuários, limitando as possibilidades de escolha quanto a prioridades para aplicação dos recursos disponíveis. Por outro lado, a utilização de dinheiro dos Fundos implica, também, aumentar o endividamento e os encargos futuros com a dívida pública, contribuindo para reduzir o grau de liberdade na programação dos gastos.

É importante destacar, ainda, que na medida em que os recursos provêm de contribuições baseadas na folha de pagamento ou no faturamento das empresas, a hipótese mais provável é que tais encargos sejam transferidos para o consumidor final sob a forma de aumento no preço das mercadorias. Em outras palavras, do ponto de vista de critérios de equidade, as mencionadas contribuições equivalem a um imposto sobre a produção com taxa uniforme, as quais se caracterizam por apresentar um padrão regressivo de distribuição da carga tributária. Vale a pena lembrar que a arrecadação anual dos quatro fundos citados, salário-educação, FGTS, PIS e PASEP, em 1972, foi equivalente à arrecadação federal do Imposto sobre a Renda no mesmo ano.

## 2.2 — A dívida pública

No que respeita à dívida pública, os números são igualmente significativos. Em 1964, quando foi iniciado o trabalho de recuperação do crédito público, a responsabilidade do Tesouro pelo pagamento do principal, correção monetária e juros das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional somaram apenas 41 milhões de cruzeiros para um prazo médio de cerca de cinco anos. Em 1972, o saldo acumulado desses mesmos títulos atingiu 16 bilhões de cruzeiros, para um prazo médio de resgate inferior a dois anos. Cresceu, ao longo do período, portanto, não só o montante de títulos em circulação, como também a parcela anual de desembolso necessária para satisfazer os compromissos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal. Em 1969, conforme menciona estudo anterior, a despesa anual com juros e amortizações somou cerca de 4,6 bilhões de cruzeiros, correspondendo a 30% da receita orçamentária e representando o segundo item em ordem decrescente de importância quanto a volume de gastos.<sup>1</sup> A julgar pelo saldo e prazo médio vigentes em 1972, os compromissos para 1973 teriam sido da ordem de 8 bilhões de cruzeiros, correspondendo a 20% da receita do Te-

1 Ver F. A. Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 13. Acima dos compromissos com a dívida situava-se, apenas, os gastos com aposentadoria e pensões da previdência social.

souro e cerca de duas vezes maiores que os investimentos em transporte programados para o exercício.<sup>2</sup>

Além das ORTN, cuja finalidade principal seria a de fornecer recursos não inflacionários para a cobertura do *deficit* da União ou de programas especiais de investimentos, outro fato marcante no período foi a rápida expansão das operações de mercado aberto a partir de 1970, com o lançamento das letras do Tesouro (LTN). Em 1972, o saldo em circulação das LTN alcançou cerca de 10 bilhões de cruzeiros, de tal forma que a responsabilidade total do Tesouro por títulos em circulação (ORTN + LTN) atingiu 26 bilhões de cruzeiros, aproximadamente, nesse mesmo ano. É interessante notar, além do crescimento do saldo, um rápido acréscimo também na colocação líquida (vendas + resgates) desses mesmos títulos, muito acima das necessidades de financiamento do *deficit* de caixa da União. O excedente que, de acordo com informação do Banco Central, atingiu cerca de Cr\$ 7 bilhões em 1972, constitui reserva do Tesouro junto às autoridades monetárias, “esterilizada para efeito de controle dos meios de pagamento e passível de utilização para regular o respectivo fluxo de caixa”.<sup>3</sup>

Tais resultados, que em parte poderiam ser creditados a uma conjuntura mais favorável no mercado financeiro, merecem ser examinados com maior cautela. De um lado, mais de 60% do volume total de ORTN em circulação no final de 1972 (Cr\$ 16 bilhões) estavam em poder do sistema bancário, em virtude, principalmente, da faculdade concedida aos bancos de utilizar até 55% das reservas compulsórias para aquisição de títulos dessa natureza.<sup>4</sup> De outro lado, a expansão das LTN pode também ser associada ao fato de que a criação desse título passava a fornecer outra opção ao sistema bancário no que se refere à manipulação do encaixe voluntário. Parte dos depósitos anteriormente esterilizada sob a forma de reservas de “primeira linha” poderia, então, ser utilizada para aquisição de LTN,

<sup>2</sup> Dados do Relatório de 1972 e do Orçamento da União para 1973, da GEDIP/BACEN.

<sup>3</sup> BACEN/GEDIP, Relatório de 1972, pág. 51. Em 1972, o *deficit* de caixa da União foi de 516 milhões de cruzeiros, enquanto a colocação líquida da ORTN atingiu cerca de Cr\$ 2,2 bilhões e de LTN, Cr\$ 5 bilhões.

<sup>4</sup> Percentagem vigente em 1973/74.

as quais, pelo alto grau de liquidez, passavam a constituir uma “segunda linha” de reservas bancárias. Tal hipótese é parcialmente confirmada por dados referentes à composição das reservas voluntárias nos últimos anos. Em 1972, as LTN representavam cerca de 45% dos ativos líquidos em poder dos bancos comerciais, enquanto antes de 1970 a maior parte do encaixe voluntário era mantido sob a forma de depósitos no Banco do Brasil. Por outro lado, seria possível considerar que o pagamento de juros e correção monetária pelo Governo aos bancos, em decorrência de títulos adquiridos como opção à manutenção de reservas em espécie, constitui um subsídio concedido ao sistema bancário tendo em vista os limites oficialmente estabelecidos quanto à taxa de juros para a concessão de empréstimos. Os números relativos a 1972 indicam que do total de títulos em circulação (26 bilhões) cerca de 30%, ou pouco menos de 8 bilhões, pertenciam aos bancos comerciais, adquiridos como alternativa à manutenção de reservas em dinheiro. Dessa forma, para 1973, o montante do subsídio acima mencionado poderia ser estimado em cerca também de 30% dos compromissos com a dívida pública, ou seja, cerca de 3 bilhões de cruzeiros.<sup>5</sup>

### 2.3 — O confisco de recursos

Das três categorias mencionadas inicialmente, resta verificarmos o montante obtido através do confisco de recursos gerados por incentivos fiscais, pela exportação de alguns produtos primários importantes e pela exploração de jogos de azar. Desses, apenas os primeiros fazem parte da receita orçamentária do Governo Federal e são constituídos pela metade dos incentivos fiscais do Imposto sobre a Renda de pessoas jurídicas canalizados para o PIN e o PROTERRA. As estimativas de arrecadação desses fundos, para 1974, são da ordem de 2.500 milhões de cruzeiros, quase o dobro da receita de 1972.<sup>6</sup> Note-se que os Decretos que instituíram os mencionados fundos estabelecem um prazo de vigência até 1976, de forma que, na au-

5 Um terço de 8 bilhões de cruzeiros, que corresponde à estimativa de compromissos com ORTN, mais um terço de 2 bilhões, que corresponde a compromissos com LTN.

6 A arrecadação em 1972 foi de cerca de 1.500 milhões.

sência de prorrogação, a continuidade dos programas executados com esses recursos passa a depender das disponibilidades orçamentárias a partir dessa data.<sup>7</sup>

Quanto aos recursos oriundos da retenção de parte da receita de exportação de produtos agrícolas, o item mais importante refere-se ao café. Cerca de 30% da receita anual de exportação desse produto são atualmente retidos pelo Governo, constituindo a principal fonte de recursos de uma conta especial movimentada pelas autoridades monetárias (Conta Café).<sup>8</sup> Embora, possivelmente, a justificativa principal do confisco seja a de constituir um fundo para defesa do próprio produto (regularização de estoque, garantia de preços, racionalização da cultura, etc.), é certo que em épocas em que a produção interna é reduzida e o mercado internacional apresenta-se favorável, o excedente gerado pela movimentação da conta seja significativo, não só pelo elevado volume de arrecadação das “quotas de contribuição”, como também pela liberação de recursos devido à venda de estoques anteriormente acumulados. A situação favorável do mercado cafeeiro nos últimos anos teria, por exemplo, permitido um crescente destaque de recursos gerados pelo confisco cambial para o Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola – FUNDAG: Cr\$ 280 milhões em 1970 e Cr\$ 650 milhões em 1971. Pela mesma razão, o saldo acumulado do Fundo de Reserva da Defesa do Café atingiu cerca de Cr\$ 5.200 milhões em 1972, dos quais, descontados os empréstimos e redescontos ao setor, uma terça parte permanecia como saldo líquido da Conta ao fim do exercício.

A julgar pelo valor da exportação e pelo valor atual da quota, a receita oriunda de contribuições baseadas na exportação de café teria atingido cerca de 2.500 milhões de cruzeiros, em 1973, valor esse que não seria significativamente maior que o de 1972 (2.350 milhões) em virtude da redução processada na percentagem compulsória de recolhimento. Essa, que teria sido da ordem de 65% do preço de exportação em 1967, caiu para 33% no final de 1973, evidenciando o fato de que o Governo teria optado por permitir um

<sup>7</sup> A vigência do PIN foi inicialmente estabelecida até 1974, sendo o prazo prorrogado para 1976 por ocasião da criação do PROTERRA.

<sup>8</sup> Em 1971/73, a quota de contribuição era de cerca de 40%.



acréscimo substancial na renda real dos produtores, ao invés de uma crescente acumulação de excedentes na Conta Café.<sup>9</sup>

Resta verificarmos a dimensão dos recursos captados através das Loterias Federal e Esportiva. De acordo com os regulamentos em vigor, a renda líquida da Loteria Federal e 22,5% do movimento de apostas da Loteria Esportiva são retidos pelo Governo e distribuídos a diferentes entidades públicas encarregadas de gerir programas assistenciais, culturais, esportivos e educacionais. Além disso, ambas as loterias contribuem para o Fundo de Liquidez da Previdência Social e para o Imposto de Renda, com as seguintes percentagens de contribuição, em relação à receita bruta de apostas: Previdência Social, 10,0% da Loteria Esportiva e 13,0%, aproximadamente, da Loteria Federal; Imposto de Renda 13,5% e 11,1%, respectivamente.

Em 1973, o movimento bruto de apostas da Loteria Esportiva atingiu cerca de Cr\$ 2,4 bilhões e o movimento da Loteria Federal pouco menos de Cr\$ 1 bilhão. Os recursos à disposição do Governo somaram cerca de Cr\$ 1.350 milhões, com a seguinte distribuição:

	Cr\$ milhões
Legião Brasileira de Assistência.....	213
Conselho Nacional de Desportos.....	53
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.....	110
Ministério da Educação (programas de alfabetização)...	160
Fundo Nacional de Saúde.....	10
Fundo de Liquidez da Previdência Social.....	348
SASSE.....	8
Imposto de Renda.....	440
Outros.....	6
Total.....	1.348

No caso de recursos provenientes das loterias, embora não exista o problema de propriedade e custo dos recursos limitando as possibilidades de manobra com recursos dos Fundos, a tradição tem des-

<sup>9</sup> Dados de *Conjuntura Económica*, vol. 27, n.º 12, Dezembro de 1973, pp. 88/9.

tinado o dinheiro assim obtido ao financiamento de programas assistenciais. Enquanto a única fonte era a Loteria Federal, o montante de recursos envolvidos não era de ordem a suscitar maiores controvérsias, o que não acontece atualmente, dado o volume de dinheiro movimentado pela Loteria Esportiva. Nesse caso, os critérios de distribuição desses recursos permitem prever, por exemplo, que para 1974, a transferência de recursos da Loteria Esportiva para programas vinculados ao MEC e para a Legião Brasileira de Assistência seja significativamente maior do que o orçamento do Ministério da Saúde. Por outro lado, a aplicação de recursos pela LBA em programas de assistência médica agrava as duplicações de esforços existentes no que diz respeito à execução de programas de saúde e o desequilíbrio apontado em outros estudos quanto à aplicação de recursos em assistência médica individual, em oposição a programas de saúde coletiva.<sup>10</sup>

À parte os recursos destinados ao Fundo de Liquidez da Previdência Social e ao Imposto de Renda, cabe, ainda, destacar a parcela destinada a atividades esportivas, a cargo do Conselho Nacional de Desportos. Nesse caso, é interessante notar que o respectivo total foi equivalente à programação de gastos com recursos do Tesouro em Colonização e Reforma Agrária para 1973.

### 3 — Implicações e alternativas

Somados os recursos arrecadados através das contribuições que integram os fundos sociais (FGTS, PIS, PASEP) das loterias administradas pelo Governo Federal, do confisco cambial de café, do salário-educação e da reversão aos cofres públicos de parte dos incentivos fiscais referentes ao imposto sobre a renda, o total atingiu cerca de 13 bilhões de cruzeiros em 1972, dos quais menos de 5% fazem parte do orçamento. Somados os recursos provenientes da colocação líquida de títulos do Tesouro, o montante anterior atingiu cerca de 16 bilhões de cruzeiros, equivalente a 70% do total da receita do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industriali-

<sup>10</sup> Ver F. A. Rezende da Silva e D. Mahar, *Saúde e Previdência Social*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 21.

zados, no mesmo exercício. Vale a pena notar que a importância relativa dos recursos movimentados fora do orçamento contribui para:

- a) dificultar as atividades de planejamento e coordenação da atividade governamental;
- b) provocar distorções na alocação dos recursos; e
- c) dificultar as previsões sobre a evolução futura da atividade governamental.

As dificuldades de planejamento e coordenação estão intimamente ligadas à multiplicidade de órgãos ou departamentos criados para gerir os diferentes fundos, o que implica reduzir o grau de liberdade na manipulação dos recursos públicos e aumentar o número de entidades encarregadas de executar um mesmo programa ou programas semelhantes.

O aumento de rigidez na programação dos gastos amplia, por seu turno, as dificuldades já existentes na alocação dos recursos orçamentários. Levando em conta apenas a parcela previamente destinada a setores específicos, a percentagem de receita vinculada já atinge cerca de 40% da receita orçamentária, cabendo ao setor transportes absorver a maior parte desses recursos. Por outro lado, a quase totalidade da parte que constitui a receita não vinculada acha-se comprometida com o financiamento dos encargos correntes do governo (pessoal, consumo e transferência), cuja possibilidade de redução a curto prazo é bastante pequena. Em outras palavras, o Orçamento na verdade não constitui um instrumento de planejamento uma vez que simplesmente registra *ex-post* as decisões sobre a alocação setorial dos investimentos públicos adotadas por ocasião da tomada de decisões a respeito da forma de financiamento a ser utilizada.

A ausência de liberdade na programação dos investimentos reflete-se, por exemplo, no próprio Orçamento para 1974. Embora a crise do petróleo pareça atribuir prioridade ao transporte ferroviário, as despesas de capital programadas pelo Governo Federal para o sub-programa transporte rodoviário são quase três vezes maiores que aquelas referentes às ferrovias. Note-se que referimo-nos apenas a investimentos em rodovia a cargo da União, financiados, basicamente,

com cerca de 40% da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e da Taxa Rodoviária Única.<sup>11</sup> Uma percentagem equivalente da receita do mesmo imposto e taxa é transferida aos Estados e 8% aos municípios com aplicação vinculada ao programa rodoviário, de forma que, somados os três níveis de governo, os investimentos públicos em estradas de rodagem em 1974, na ausência de modificações, devem apresentar-se cerca de seis vezes mais elevados que os investimentos em ferrovias.<sup>12</sup>

Não obstante esse fato, o aspecto importante a ressaltar é que a expansão das atribuições governamentais nos últimos anos se processou, conforme vimos, através da utilização de esquemas de financiamento que ampliam o grau de vinculação dos recursos, contrariando a filosofia das modernas técnicas de racionalização das decisões orçamentárias baseadas na integração planejamento/orçamento. No caso dos fundos de natureza social (FGTS, PIS, PASEP) a vinculação ainda poderia ser justificada com base no argumento de que o governo é apenas o depositário dos recursos mobilizados, que exigem autonomia de administração por constituírem propriedade dos participantes de cada programa. No caso dos recursos obtidos mediante confisco cambial e exploração de loterias, entretanto, essa justificativa já não poderia ser apresentada.

Conforme vimos, as distorções que tal esquema de financiamento provoca sobre a alocação dos recursos públicos são de dois tipos: de um lado, provoca uma concentração dos gastos nos programas beneficiados direta ou indiretamente pela vinculação, independente de quaisquer reajustamentos periódicos motivados por alteração nas prioridades (os exemplos referem-se a transporte rodoviário *versus* transporte ferroviário; assistência médica individual *versus* saúde coletiva, etc.); de outro lado, provoca discriminação entre programas no que se refere ao custo financeiro envolvido na expansão ou manutenção dos diferentes encargos governamentais.

11 No caso da Taxa Rodoviária Única a percentagem transferida aos Estados é de 60%.

12 É importante notar que no caso de recursos orçamentários um primeiro passo no sentido de reduzir a rigidez na programação dos investimentos públicos já foi dado pelo Governo com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (Lei n.º 6.093, de 29-8-74).

A busca de uma maior racionalização implica, assim, não só em reavaliação da propriedade das vinculações orçamentárias existentes atualmente, mas também em procura de respostas a algumas questões importantes que poderiam ser formuladas a respeito da crescente utilização de recursos não tributários para financiamento da expansão dos encargos governamentais, entre elas:

a) *do ponto de vista de uma política de desenvolvimento social*, quais as possibilidades de utilizar recursos de programas que se propõem a formar um pecúlio para garantir benefícios futuros a determinado grupamento de trabalhadores, para o financiamento da expansão de outros programas que objetivem melhorar as condições atuais de vida do trabalhador e a expectativa de vida média da população?

É importante notar que o aumento da proteção social através do recurso a formas clássicas de seguro administrado na forma de regimes de capitalização parece contrariar a tendência mais recente, que registra uma transformação das formas mais antigas de seguro em simples regimes de repartição, como é o caso do INPS. Isto porque, como parece evidente e dá testemunho a experiência do BNH, a manutenção desses fundos sob um regime de capitalização é incompatível com os propósitos de aumentar o efeito redistributivo dos respectivos programas, isto é, de estender os seus benefícios de forma significativa dos indivíduos de mais baixo nível de renda. Por outro lado, o recurso a formas clássicas de seguro social implica também criar desigualdades no que se refere às possibilidades de usufruir os benefícios oferecidos. No sistema atual, por exemplo, só tem direito à remuneração, em caso de desemprego, o trabalhador urbano que esteve previamente empregado em ocupação regular, e em montante que depende não do tempo em que permanecer involuntariamente desempregado, mas sim do respectivo tempo de serviço. Quais seriam, então, as possibilidades de incluir todos esses fundos numa reforma geral do sistema de previdência de forma a:

- i) desvincular a proteção social da atividade profissional do indivíduo;
- ii) aumentar a disponibilidade de recursos para financiamento de programas de saúde;

iii) aumentar os efeitos redistributivos dos gastos públicos em programas de saúde e previdência social; e

iv) aumentar as possibilidades de expandir o programa de habitação no sentido de favorecer os indivíduos de mais baixo nível de renda?

b) *do ponto de vista de uma política de racionalização dos gastos*, quais os argumentos que justificam a manutenção em conta própria e, portanto, fora do orçamento, dos recursos oriundos do confisco de parte da receita gerada com a exportação de café e com a exploração do serviço de loterias? Uma resposta imediata poderia referir-se ao fato de que tal procedimento constitui uma forma extraordinária de captar recursos dos respectivos setores, que já contribuíram regularmente para a receita pública através de pagamento dos impostos existentes. Isso justificaria, por exemplo, a possível concessão de tratamento preferencial a esses mesmos setores no que se refere à utilização dos recursos, destinando-os supletivamente a outras atividades apenas na medida em que houvesse excedentes. Por outro lado, o mesmo raciocínio conduz a que a utilização desses recursos em outras atividades se faça através de destaques específicos para diferentes instituições, resultando em dispersão de recursos e duplicação de esforços na execução de programas semelhantes. Na verdade, todavia, como essas contribuições representam uma forma de tributo, a sua inclusão na receita geral do Governo poderia contribuir para a racionalização das decisões orçamentárias na medida em que permitiria aumentar o grau de liberdade na programação. Note-se, por exemplo, que, entre 1971 e 1973, os recursos da Loteria Esportiva à disposição da LBA, que executa programas na área de saúde e assistência, aumentaram em 100%, enquanto no mesmo período o orçamento do Ministério da Saúde aumentou em apenas 35%. Como cerca de 70% do orçamento do Ministério da Saúde referem-se a gastos de pessoal, é razoável, então, supormos que a LBA teria se tornado um órgão mais importante do que o próprio Ministério no que se refere à disponibilidade de recursos para expansão e implementação de novos programas relacionados com a promoção do bem-estar social.

c) *do ponto de vista das perspectivas futuras de evolução dos compromissos financeiros do Governo*, que eventuais dificuldades poderiam resultar da expansão de novos programas com base nas alternativas de financiamento mencionados e no crescente volume de endividamento? Nesse particular, dois aspectos merecem ser destacados. De um lado, a tendência decrescente no que se refere à acumulação de poupança nos Fundos e à potencial instabilidade da receita proveniente do confisco cambial ou da exploração de loterias, fato esse que constitui um fator adicional a desaconselhar a vinculação desses recursos a determinados programas. Isto, tendo em vista a eventual impossibilidade de garantir a sua continuidade não só quanto ao ritmo de expansão, mas também quanto à manutenção de compromissos criados em períodos anteriores. De outro lado, a forma pela qual vem se processando a expansão da dívida pública. A conjuntura favorável e a opção concedida aos bancos de manter 55% do encaixe compulsório sob a forma de ORTN tem permitido a colocação de novos títulos em montante suficiente para saldar os compromissos anteriores e atender aos novos programas de investimento, gerando, todavia, um crescente volume de endividamento. A continuidade desse processo é, no entanto, ameaçada por uma possível recuperação do mercado de ações ou por uma eventual redução no ritmo de expansão dos negócios, tendo em vista os reflexos sobre o crescimento dos depósitos bancários e das reservas disponíveis para aquisição de títulos do Governo.

Vale a pena notar, finalmente, que um estudo da reformulação das alternativas de financiamento deverá levar em conta, ainda, as dificuldades provocadas pela situação atual, no que se refere aos objetivos de aumentar a eficiência da coordenação das atividades do Governo.

