NOTAS E COMENTÁRIOS

CRÉDITO PÚBLICO — RECEITA PATRIMONIAL*

LUIZ OCTAVIO GALLOTTI**

1. Dívida interna da União. 2. Funções do crédito público. 3. Princípio de universalidade orçamentária. 4. Conclusão.

1. A dívida interna fundada da União, constituída por obrigações do Tesouro, cresceu em 1974 na importância de Cr$ 12,1 bilhões, alcançando a cifra de Cr$ 32,9 bilhões.

A dívida flutuante mobiliária interna, representada por Letras do Tesouro (mercado aberto), decresceu, entretanto, na quantia de Cr$ 2,6 bilhões, situando-se, ao findar o ano, no montante de Cr$ 14,8 bilhões.

Da diferença resulta a majoração de Cr$ 9,5 bilhões no total da dívida mobiliária interna (fundada e flutuante), que atingiu, assim, em 31 de dezembro de 1974, o quantitativo de Cr$ 47,8 bilhões.

Esse aumento nominal, da ordem de 25%, é inferior à taxa da inflação verificada em 1974 (34%) e mais se deve à correção monetária das obrigações reajustáveis do que à presença de títulos novos.

O volume líquido de recursos canalizados para o Tesouro, em 1974, sofreu sensível diminuição, pois o sistema de títulos federais apresentou, pela primeira vez desde 1964, resultado negativo. O valor dos resgates de Letras do Tesouro foi superior em Cr$ 1,6 bilhões ao de sua colocação no mercado.

Observa-se, portanto, em exercício encerrado com o superavit de caixa de Cr$ 3,8 bilhões, que a dívida mobiliária, embora decrescente em termos reais, não deixou de ser manipulada pelas autoridades monetárias, sobretudo no mercado aberto, com significativas variações sazonais de intensidade, através de leilão de Letras do Tesouro de 91 e 182 dias.

* Excerto do Relatório das Contas Gerais da União — 1974.
** Ministro do Tribunal de Contas da União.

Criticar a subsistência do endividamento por incompatível com o superavit de caixa, seria remontar a uma concepção ultrapassada, como anota o Prof. Geraldo Ataliba:

"Estão superados os escritores que pretenderam ver caracteres excepcionais no uso de seu crédito pelo Estado. Exame ponderado da história das finanças convencerá que este fenômeno é velho e de largo uso. Hodiernamente, não tem mais propósito formular afirmações que tais. O uso do crédito assumiu caráter de absoluta normalidade na prática financeira, em todo o mundo." (*Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo, 1972. p. 26.)

Além da hipótese de antecipação da receita, não há dúvida quanto a ser lícito ao Governo, sob controle do Poder Legislativo, levantar empréstimos visando investimentos, o equilíbrio orçamentário, a necessidade de circulação monetária, bem como a várias repercussões na vida econômica. Na Constituição, as referências a operações de crédito e à dívida pública não as retiram do conjunto de atividades normais do Estado. E, na doutrina moderna, no dizer do Prof. Antonio Deni, a questão dos empréstimos públicos vincula-se intimamente à dos impostos, por sua influência no equilíbrio geral econômico-financeiro:

"Intimamente collegato con l'imposta è il problema dei prestiti pubblici, il quale influenza l'equilibrio tributario, in particolare, e l'equilibrio generale economico-finanziario, nel suo complesso." (*Vita economica e attività finanziaria*. Milano, Ed. Giuffrè, 1995. pg. 56.)

Vem assumindo relevo, atualmente, entre as funções do crédito público, a de regulador do mercado financeiro, que também não passou despercebida a Geraldo Ataliba. Ao enumerar os instrumentos de empréstimo interno, o ilustre especialista salientou, a respeito das cambiais ou títulos de crédito:

"Podem ser empregados também com a finalidade — não de realizar crédito, mas de disciplinar o mercado financeiro e absorver a poupança privada, disciplinando-a." (op. cit. p. 78).

Os renomados mestres Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret denominam empréstimo-repartição àquele com que o Poder Público objetiva atuar sobre a distribuição dos capitais e das rendas e o emprego das poupanças; e empréstimo monetário ao que colima atingir a circulação da moeda, quer para ativá-la, quer para restringi-la, e ao que atende a necessidade de natureza cambial:

"Ces considérations conduisent à *l'emprunt répartition* qui se justifie par la volonté délibérée d'agir sur la répartition des capitaux et des revenus.

. . . . . .

Enfin, on peut encore mentionner, à coté de ces emprunts à but financier, *l'emprunt monétaire* justifié par les nécessités de la circulation monetaire, et non par une crise de Trésorerie: il s'agit des emprunts qui suppléent une insuffisance monétaire ou qui sont au contraire destinés à réaliser un 'epongement' monétaire, et des emprunts nécessités par des considérations de change. (*Finances publiques.* 4. ed. Paris, Ed. Dalloz, 1970. p. 254.)

Foi justamente essa finalidade extracreditícia que sobressaiu na atuação governamental durante o exercício sob exame, como se depreende do Relatório da Inspetoria Geral de Finanças. No primeiro semestre de 1973, a Gerência da Dívida Pública do Banco Central manteve tendência gradativamente crescente nos volumes emitidos de letras, de forma a conter a expansão da oferta monetária e a sustentar, em níveis considerados adequados, os meios de pagamento. Entre o mês de agosto e a primeira quinzena de novembro, a situação monetária permitiu uma redução dos leilões. A partir dessa época, ocorreu novamente elevação gradual de oferta, com vistas à captação de recursos ociosos existentes em diversas instituições financeiras. Em tudo se houve a referida Gerência com louvável agilidade, superior desígnio de disciplinar meios de pagamento, e propósito de evitar competição desfavorável ao mercado particular de títulos.

Assim como a política tributária está hoje dominada pela utilização do efeito extrafiscal do imposto, também a do endividamento público se mostra influenciada pela função extracreditícia da captação de empréstimo.

São lúcidas e precisas as considerações nesse sentido de Trotabas e Cotteret:

"La science des finances ne peut pas se borner à considérer l'emprunt comme un simple moyen d'equilibre budgétaire: elle doit se préoccuper des incidences du crédit public, comme elle se préoccupe des incidences de l'impôt. Elle ne doit pas ignorer non plus que les tendances actuelles portent parfois à considérer l'emprunt davantage sous ses aspects économiques et sociaux que sous ses aspects financiers — de même qu'elles s'intéressent parfois plus aux buts extrafiscaux de l'impôt qu'à son rôle de pourvoyeur du budget." (op. cit. p. 252.)

2. Na Receita Patrimonial, sob a especificação "Dividendos", orçada em Cr$ 150.000.000,00, consta a arrecadação de Cr$ 262.099.149,06, assim

desdobrada, em face de requisição do relator, pela Divisão de Contabilidade da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda:

Ações do Banco do Brasil S.A.	131.399.068,92
Ações da Companhia Vale do Rio Doce	116.302.769,86
Ações da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro	14.395.674,42
Lançamentos não identificados	1.635,86
T o t a l	262.099.149,06

Evidencia-se que, dos dividendos de todas as empresas públicas e sociedades de economia mista da Administração Indireta da União, distribuídos durante o exercício de 1974, somente os oriundos da participação em três sociedades (Banco do Brasil, Vale e Lloyd) foram incorporados à receita.

Os restantes, como é lícito presumir, permaneceram contabilizados nas empresas, provavelmente para utilização direta na subscrição, pela União, de sua parte em aumento de capital.

Esta exclusão do orçamento está expressamente vedada pela Constituição:

"Art. 62 — O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento."

Em essência, a regra da universalidade, inscrita no citado preceito constitucional, consiste na apresentação de um orçamento bruto, assim qualificado por abranger a totalidade das receitas e despesas, sem qualquer contração nem compensação. O conceito está exposto nestes termos em obra recente:

"Quant à la règle de *l'universalité budgétaire,* elle entraîne la *présentation d'un budget brut,* c'este-à-dire qui fasse apparaître *la totalité* des recettes et des dépenses *sans aucune contraction ni compensation.*" (Brochier, Hubert. *Finances publiques.* Paris, Ed. Cujas, 1970. p. 89.)

São óbvios os fundamentos da universalidade orçamentária, mas velha e reincidente a tendência para postergá-la, como já observava Stourm:

"Ce principe paraîtrait suffisamment démontré par lui-même, sans autres commentaires, si la tentation de le transgresser n'avait nécessité, dans la pratique, la création d'une série de formalités tutélaires assez compliquées. On na'ime pas, en effet, à noyer dans la masse ses propres recettes et dépenses. On aime, au contraire, à se ménager des ressources personnelles indépendantes, de petites réserves à son usage. De là, chez les administra-

teurs et les gouvernements, l'éternelle tentation de s'affranchir de la règle de l'universalité." (*Le Budget*. 4. ed. Paris, Ed. Guillaumin, 1900. p. 144.)

A eterna tentação a que, há tantos anos, aludia o mestre continua ainda a merecer a advertência dos especialistas:

"C'est d'ailleurs une tentation permanente pour les administrateurs que d'utiliser les ressources qu'ils peuvent recueillir sans les faire entrer en compte au budget (recettes) avant de les employer (dépenses)." (Trotabas & Cotteret. op. cit., p. 117.)

Sua nocividade é maior em nossos dias, porquanto o tradicional princípio não resguarda apenas, como outrora, a amplitude da função financeira parlamentar. Uma vez transformado o orçamento público em um dos instrumentos básicos da ação governamental moderna, do respeito à regra da universalidade dependem sensivelmente os sistemas estatais de planejamento e de controle.

Por outro lado, a receita de dividendos, em razão de sua natureza patrimonial, pode estar vinculada a aumentos de capital, mediante lei ordinária (Lei nº 4 320, de 17.3.1964, art. 71). Só a especialização de rendas tributárias condiciona-se a autorização em norma constitucional ou de lei complementar (Constituição, art. 62, § 2º).

Mas o fato de ser o produto de dividendos destinado, *verbi gratia*, à subscrição de títulos decorrentes de aumento de capital, não elimina a obrigatoriedade de seu trânsito pelo orçamento. A falta de inserção da receita e da correspondente despesa no sistema orçamentário configura procedimento financeiro ilegítimo, pois desamparado de autorização legislativa.

Por isso, os dividendos das ações da União, na Companhia Vale do Rio Doce, vinculados, pela Lei nº 5 926, de 10.10.73, ao Departamento Nacional da Produção Mineral — DNPM, (5%) e a uma provisão de crédito da União para aumento do capital da própria CVRD (99,5%), foram incorporados à receita orçamentária, como atesta a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

Recomenda-se igual providência, no futuro, em relação às demais ações de sociedades pertencentes à União.

Não obstante a tendência já assinalada nas transcrições dos mestres franceses e os propósitos de celeridade e simplificação que a têm inspirado através dos tempos, parece indeclinável cuidar-se da correção do procedimento, em atenção à norma constitucional vigente e à conveniência política e administrativa de ser prevista e conhecida, em termos reais, a totalidade da receita e da despesa.