

# A questão do déficit público no Brasil

Fabício Augusto de Oliveira \*

## 1 INTRODUÇÃO

O déficit público tornou-se uma questão nuclear no debate econômico que se trava no Brasil desde o final da década. Todavia, apesar do crescente interesse pelo tema e da produção abundante tanto de "papers" como de novas informações sobre ele, ainda hoje nem mesmo as autoridades governamentais são capazes de indicar, com precisão, a sua magnitude. O próprio Ministro do Planejamento, João Sayad, reconheceu, em meados de 1985, que o "governo federal não dispõe de um sistema de controle que lhe permita prever ou mesmo acompanhar a evolução do déficit público com grau de precisão desejável".<sup>1</sup> Além disso, tantas são as estimativas divulgadas sobre a sua magnitude, amparadas em diferentes conceitos e metodologias, que é grande a confusão reinante sobre a mesma. Sobre esta predomina, seja qual for a estimativa considerada, a unanimidade de que ela assume proporções consideráveis.

Essas questões em torno do déficit podem parecer estranhas a muitos observadores, quer tenham nenhuma, pouca ou mesmo uma razoável intimidade com o assunto. Isto porque, qualquer cidadão sabe que, à medida que o seu dispêndio é superior aos seus rendimentos, ele incorre em déficit. Se ocorre o contrário, em superávit. Para quantificar o resultado orçamentário basta, a ele, cotejar suas receitas e despesas. Isto pressupõe, obviamente, um perfeito conhecimento e clareza das contas que compõem suas receitas e suas despesas e que as mesmas sejam compatíveis e passivas de serem dispostas em uma única peça. Quando isso não ocorre, são inevitáveis as dificuldades que surgem para o acompanhamento orçamentário e para a avaliação realista de sua situação financeira.

Se essa questão pode revelar-se problemática para o orçamento doméstico, dificuldades potenciais ainda maiores apresentam-se para o orçamento público. Isto porque, a par do fato deste daquele diferir substancialmente, inclusive do ponto de vista do ajustamento das receitas e despesas, a proliferação de agentes, órgãos e empresas de natureza distinta, que operam com orçamentos próprios e paralelos e realizam transferências de recursos entre si, exige um rigoroso acompanhamento de suas operações, uma compatibilização de suas contas de forma a consolidá-las em uma única peça para uma avaliação mais precisa da situação global das finanças públicas. Se isso deixa de ser possível, seja porque as contas são obscurecidas de

<sup>1</sup> Notas para o IV Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

\* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.



forma a não permitir sua identificação e sua conseqüente compatibilização, ou porque os orçamentos de determinados agentes públicos se autonomizam, driblando a fiscalização e evitando o acompanhamento de seus dispêndios, tende-se a perder a clareza e o conhecimento das contas e, com isso, a possibilidade de determinar, com certo grau de precisão, a situação orçamentária. Diante disso, e da necessidade de se ter controle sobre essa variável dada a sua importância para a política econômica, tende-se a fazer, sob distintos conceitos e hipóteses, estimativas sobre ela que obviamente diferem entre si. Isto o que tem acontecido no Brasil desde 1980, dada a parafernália em que foram transformadas as finanças públicas. É esta história que se procura contar em seguida.

## 2 A APARIÇÃO DO DÉFICIT

A existência do déficit público passou a ser apontada com insistência no final da década de 70 à medida que o processo inflacionário aumentava seu ímpeto e as autoridades econômicas, frustradas em sua tentativa de contê-lo, procuravam avidamente bodes expiatórios para justificarem seu fracasso. A tão decantada política de administração da dívida pública auxiliada pelos mecanismos convencionais de controle da oferta de moeda — compulsório e redesconto — reacionados depois de 1975, revelavam-se impotentes para conter o processo em trajetória ascendente. Foi neste contexto que o déficit público fez a sua aparição como a causa explicativa do processo inflacionário, como foi a partir desse diagnóstico que a economia teria, na recessão, o seu destino selado. Isto porque, o diagnóstico do déficit como causa da inflação pressupunha que o governo estava gastando mais do que arrecadando. Para ceifar o mal pela raiz tomava-se necessário, conforme a argumentação governamental, contrair os gastos e expandir a receita e, com isso, desaquecer a economia. Mas aonde fora identificada a presença do déficit? Essa, a pergunta feita à época. Explica-se a razão.

O governo vinha operando, desde 1973, com um orçamento fiscal equilibrado — situação em que os gastos não são superiores à receita. Não se detectava, portanto, através do exame desta peça orçamentária que tradicionalmente reunia todas as contas do governo, a existência de déficit, não podendo ser a ela atribuída a responsabilidade pelo ascenso inflacionário (quadro 1). Todavia, a argumentação dos que passaram a atribuir ao excesso de gastos governamentais a expansão descontrolada da base monetária, era de que a situação das finanças do setor público não mais poderia ser avaliada, examinando-se apenas o orçamento fiscal. Isto porque existiam inúmeras despesas extra-orçamentárias de responsabilidade da União que faziam sua aparição não no orçamento fiscal, mas no orçamento monetário — instrumento do Banco Central —, cujos encargos estavam sendo efetivamente bancados pelas autoridades monetárias sem que as mesmas fossem ressarcidas (Subsídios governamentais . . . 1979). Tornava-se necessário, diante disso, para se ter clareza sobre as finanças governamentais, incluir estes componentes nas despesas globais da União sem o que os resultados seriam irreais. Entre essas despesas especial atenção era dedicada aos subsídios creditícios concedidos pelo governo, cuja magnitude, segundo a análise realizada, estaria pressionando fortemente a base monetária. Como isso implicava transferência real de recursos públicos recomendava-se estancar ou desacelerar este fluxo para a restauração das contas públicas. Secundariamente, à época, era apontada também a questão da dívida pública, cujos encargos também não estavam sendo cobertos pela União, mas pelas autoridades monetárias desde 1971.

Ainda que várias críticas possam ser feitas a essa argumentação, basta para o que nos interessa apontar as seguintes: em primeiro lugar, o montante de subsídios estimados não passava de um mero jogo contábil, uma vez que considerava-se

QUADRO 1  
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOUREIRO NACIONAL  
BRASIL  
1971 — 83  
(em bilhões de Cr\$)

ANO	RECEITA	DESPESA	RESULTADO DE CAIXA
1971	27,0	27,7	- 0,7
1972	37,7	38,3	- 0,6
1973	52,9	52,6	0,3
1974	76,8	72,9	3,9
1975	95,4	95,4	0
1976	166,2	165,8	0,4
1977	242,9	241,8	1,1
1978	349,2	344,3	4,9
1979	509,8	507,8	2,0
1980	1 219,4	1 217,4	2,0
1981	2 262,0	2 258,9	3,1
1982	4 617,8	4 611,2	6,6
1983	11 335,5	11 301,2	34,3

Fontes: Banco Central do Brasil (1981)  
Conjuntura; a análise da atualidade econômica (1984).

o custo de oportunidade dos financiamentos públicos, equiparando-se a taxa de juros dos empréstimos governamentais com a taxa de média de juros de mercado ou a remuneradora de algum ativo da economia; em segundo, os encargos da dívida crescente eram o resultado da execução de uma política monetária de ativo e proposital endividamento despido de conteúdo fiscal. De qualquer forma, com a entrada em cena do orçamento monetário que supostamente teria absorvido contas de responsabilidade da União, a questão do déficit público fez sua entrada no cenário de forma tímida e imprecisa nessa época e a restauração das contas do setor público passaria a constituir o "leit motiv" da política econômica.

Na gestão de Delfim Netto à frente da Secretaria do Planejamento em 1979, esta questão seria melhor explicitada com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) e a introdução de um novo personagem no cenário: o orçamento das estatais, peça através da qual procurava-se, "inter alia" avaliar a situação financeira do conjunto de empresas do setor público. Sua elaboração, ao desnudar as dificuldades financeiras que as mesmas apresentavam, acrescentaria um novo e importante elemento para a avaliação das contas públicas. Para avaliá-las, impunha-se considerar não somente o orçamento fiscal, mas também as contas que transitavam no orçamento monetário de responsabilidade do Tesouro e ainda o resultado dos orçamentos das estatais. Duas questões se colocavam diante disso: a definição dos componentes de gastos e receitas a serem considerados e a consolidação dos três orçamentos, para o que era necessário compatibilizar as distintas contas orçamentárias.

O debate que se travou à época sobre a natureza das contas e sobre a identificação das despesas de responsabilidade do Tesouro ainda hoje não chegou ao



seu final. De qualquer forma, em que pesem as críticas e inconsistências metodológicas, algumas tentativas foram realizadas para mensurar a magnitude do déficit público. Doellinger foi um dos primeiros economistas que, a partir da consolidação dos orçamentos federais, estimaria o déficit global do setor público. Os resultados apontaram um déficit de 8,3% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 1979, 6,7% para 1980 e 5,6% para 1981, conforme quadro 2. Na sua estimativa figurava apenas o governo federal e, apesar de restringir-se ao "conceito operacional" do déficit, incluíam-se indevidamente nos componentes de despesas tanto algumas contas que não passavam de mera ficção contábil, como os subsídios creditícios estimados pelo custo de oportunidade, como também outras de discutível existência ou de duvidosa responsabilidade do Tesouro, como a conta-petróleo, os encargos da dívida etc. (Doellinger, 1983, p. 89-112). Relevado o déficit, embora de forma discutível, a política, econômica, com avanços e recuos ditados pela conjuntura econômica e política, colocaria como meta prioritária a sua redução para debelar o processo inflacionário. Esta a estratégia adotada por Simonsen, abrandada, o que não quer dizer descurada, por Delfim entre meados de 1979 e 1980, e resgatada em sua plenitude a partir do ajustamento voluntário da economia em 1981 e definitivamente enraizada após os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1983 quando entra em cena outro conceito de déficit.

### 3 FMI, NFSP E DÉFICIT

A metodologia para a mensuração do déficit público inicialmente acertada com o FMI diferia bastante da que vinha sendo utilizada pelo governo. Incluía, por um lado, na sua medição, os resultados apresentados também pelos Estados e Municípios, visto tratar-se do setor público global. Corretamente desconsiderava, por outro, os subsídios creditícios estimados pelo seu custo de oportunidade, e incluía a correção monetária e cambial da dívida do setor público. O critério, portanto, era o de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) não-financeiro, que foi durante algum tempo, equivocadamente, analisado como "déficit". E foi com base neste critério que as autoridades econômicas brasileiras, talvez acreditando que os resultados não seriam encarados com seriedade, comprometeram-se com o FMI em atingir determinadas metas que foram, em geral, descumpridas. As NFSP, assim estimadas, atingiram 12% em 1981, 15,8% em 1982, 18,6% no ano seguinte e 20,5% em 1984, conforme se observa no quadro 3, superando em muito a previsão inicial.

Muito cedo percebeu-se a inadequação deste conceito para servir de parâmetro para a avaliação da execução da política fiscal numa economia marcada por uma inflação crescente e altamente indexada como a brasileira. Mesmo porque os seguidos insucessos ocorridos em 1983, por parte do Brasil, em relação às metas firmadas com o FMI, estavam exigindo uma revisão do conceito. Não é difícil saber a inadequação do critério para a avaliação da política fiscal. Deve-se dar destaque, entre outras questões, à sua grande sensibilidade ao processo inflacionário. Se a inflação se eleva, o déficit, medido por este critério, tende a aumentar em relação ao PIB, pela simples razão de que as correções cambial e monetária se acumulam ao longo do ano, enquanto o PIB é medido pela média dos preços, via deflator implícito do produto. Assim, o "déficit" aumentava porque a inflação se eleva e não porque estava sendo executada uma política fiscal permissiva (Batista Jr., 1985).

QUADRO 2  
SETOR PÚBLICO FEDERAL: CONTA CONSOLIDADA  
BRASIL  
1979 - 81  
(Fluxos anuais em Cr\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1979	1980	1981
<b>Orçamento da União</b>			
Receita orçamenária	509 843	1 219 418	2 261 969
Transferências	192 767	684 681	1 208 385
Orçamento Monetário	57 567	318 381	252 785
Empresas estatais	135 200	366 300	955 600
Despesas líquidas da União	317 076	534 737	1 053 584
<b>Orçamento Monetário</b>			
Despesas (subsídios)	287 833	858 521	1 300 398
Receitas	- 24 460	287 017	581 990
Transferências do Tesouro	50 530	281 232	212 285
Saldo líquido da Dívida Pública	- 74 990	5 785	369 705
Déficit (1)	312 293	571 504	718 408
Déficit/PIB, em %	(5,0)	(4,4)	(2,7)
<b>Orçamento das Estatais</b> (exclui bancos)			
Despesas (exclui amortizações)	1 397 900	3 392 599	7 143 600
Receitas	1 191 500	3 089 100	6 366 900
Próprias das empresas	1 056 300	2 720 500	5 410 600
Tesouro Nacional	135 200	368 600	956 300
Déficit (coberto com dívida interna e externa)	206 400	303 400	776 700
Déficit/PIB, em %	(3,3)	(2,3)	(2,9)
<b>Déficit global (2)</b>	<b>518,693</b>	<b>874,904</b>	<b>1 495 108</b>
<b>Déficit/PIB, em %</b>	<b>(8,3)</b>	<b>(6,7)</b>	<b>(5,6)</b>

Fonte: Doellinger (1983).

(1) Despesas (subsídios) - Receitas do orçamento monetário

(2) Déficit do orçamento monetário + Déficit (coberto com dívida interna e externa) do orçamento das estatais.

Foi assim, após os insucessos firmados nas duas primeiras Cartas de Intenções, que em setembro de 1983, quando o Brasil encaminhou a sua Terceira Carta ao FMI, que surgiu o conceito de "déficit operacional" que, tacitamente aceito pelos técnicos do FMI, passaria a ser o parâmetro principal de avaliação da política fiscal. Neste novo conceito são excluídas das NFSP as correções monetárias e cambial do estoque da dívida. Com isso, o "déficit" foi estimado em 5,2% do PIB em 1981, 6,2% no ano seguinte, reduzindo-se expressivamente para 1,9% em 1983 e para 1,6% em 1984, ainda que para este último ano estivesse previsto um superávit de 0,3%, e as estimativas iniciais chegassem a registrar um saldo positivo de 0,2%.

Apesar da satisfação com que as autoridades econômicas precedentes anunciavam os resultados obtidos, este conceito de "déficit" passou a ser, por



QUADRO 3

FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO  
BRASIL  
1981 - 84  
(Fluxos em Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1981		1982		1983		1984 (1)	
	Nominal	Operacional	Nominal	Operacional	Nominal	Operacional	Nominal	Operacional
Total (A) + (B)	3 082	1 327	8 035	3 158	22 382	2 303	79 388	- 902
Financiamento Interno (A)	2 725	970	6 603	1 724	22 023	1 944	75 908	- 4 302
Governo Central	848	256	2 809	980	5 345	- 771	28 003	- 896
Títulos Públicos Federais (ORTN e LTN)	985	415	2 808	1 049	6 697	953	30 386	4 592
Dívida Pública Federal (fora das Autoridades Monetárias)	1 536	966	2 591	832	4 406	- 1 338	40 666	14 422
Recursos líquidos - Regate (+) Colocação (-)	551	- 551	217	217	2 291	2 291	- 9 830	- 9 830
Recursos Fiscais	- 296	- 296	- 719	- 719	- 2 557	- 2 557	- 7 925	- 7 925
Banco Central e Banco do Brasil	- 239	- 239	- 613	- 613	- 2 609	- 2 609	- 5 729	- 5 729
Bancos Comerciais	- 57	- 57	- 106	- 106	52	52	- 2 196	- 2 196
Aplicações das Autoridades Monetárias	166	146	769	714	1 236	897	5 052	2 548
Comercialização do trigo	93	73	283	228	911	572	4 310	1 806
Açúcar e Alcool (Proasal)	20	20	173	173	200	200	471	471
Conta Petróleo	- 48	- 48	71	71	317	317	0	0
Preços Mínimos (AGF)	52	52	177	177	- 139	- 139	136	136
Estoques Reguladores	49	49	65	65	53	53	135	135
Outras Operações	- 7	- 9	- 49	- 64	- 31	- 64	- 40	- 111
Governos Estaduais e Municipais	902	361	2 180	708	7 337	1 333	34 468	982
Dívida Mobilizável	263	91	621	182	1 641	- 19	5 832	147
Autoridades Monetárias	13	13	13	13	170	170	887	525
Aviso GB - 588 e Aviso MF - 30	0	0	0	0	133	133	1 075	713
Outras	13	13	13	13	37	37	- 188	- 188
Bancos Comerciais	273	108	637	171	2 725	611	8 428	- 408
Demais Instituições Financeiras	353	149	909	342	2 801	571	9 321	718
Empresas Estatais	1 029	351	2 107	465	10 598	2 461	27 795	434
Autoridades Monetárias	190	128	117	- 26	3 807	2 439	8 461	2 190
Aviso GB-588 e Aviso MF - 30	173	134	64	3	3 204	2 246	6 742	2 011
Outras	17	- 6	53	- 29	603	193	1 719	179
Bancos Comerciais	389	113	892	179	3 908	401	11 699	- 324
Demais Instituições Financeiras	514	198	1 089	255	2 878	- 460	8 816	- 733
Empreiteiras e Fornecedores	15	- 47	205	69	394	- 63	428	- 867
Carteiras de Títulos Públicos Federais	- 79	- 41	- 196	- 12	- 389	144	- 1 609	168
Agências Descentralizadas	19	- 14	249	154	734	186	1 916	- 194
Previdência Social	52	52	- 121	- 121	- 125	- 125	767	767
Fundos e Programas	- 125	- 36	- 621	- 462	- 1 866	- 1 140	- 7041	- 5 475
Financiamento Externo (B)	357	357	1 432	1 432	359	359	3 480	3 480
Governos Estaduais e Municipais	0	0	0	48	- 129	- 129	- 93	- 93
Empresas Estatais	357	357	1 384	1 384	488	488	3 573	3 573
Financiamento/PIB	12,0	5,2	15,8	6,2	18,6	1,9	20,5	- 0,2

Fonte: Banco Central do Brasil, Brasília (1985).  
(1) Preliminar.

volta de 1984, crescentemente questionado por vários analistas brasileiros.<sup>2</sup> Segundo análise por estes desenvolvida, o déficit, tal como estava sendo mensurado, subestimava a sua real dimensão, porque, ao considerar somente o setor público não-financeiro, excluía os resultados apresentados pelas instituições financeiras governamentais (Banco Nacional da Habitação - BNH, Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. - BNCC, Banco Central, Bancos Estaduais), além de desconsiderar o próprio déficit da Previdência Social. O déficit, uma vez consideradas essas omissões, seria, assim, magnificado. E passou-se, a partir daí, a desvendar, em primeiro lugar, o que ocorria no Banco Central, supostamente tido como responsável pela parcela do déficit não considerada no conceito anteriormente discutido. Acompanhamos a argumentação de como isso se tornou possível.

A partir de 1974, como forma de estimular a captação de recursos externos, o governo passou a absorver créditos externos na forma de depósitos em moeda estrangeira. Iniciado nesse ano, através da circular 230 do Banco Central com vistas

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Batista Jr. (1985).

a defender os tomadores de recursos externos do risco cambial pela não aplicação dos recursos, este sistema seria ampliado em 1977, com a Resolução 432, que autorizava a realização do depósito voluntário por parte das empresas e em outras épocas quando, por questões de estratégia econômica, estabeleceu-se a retenção obrigatória do contravalor dos recursos externos no Banco Central por determinados períodos como forma de desestimular a captação externa. Na prática, este mecanismo transferia para o Banco Central os encargos financeiros (juros e desvalorização cambial) de parcela da dívida externa.

Quando, a partir de 1979, os juros internacionais iniciaram sua trajetória ascendente e a economia brasileira começou a ser severamente reajustada, com a execução de uma política cambial imprevisível, os depósitos em moeda estrangeira no Banco Central entraram em fase de forte expansão, mecanismo através do qual o setor privado passou a transferir o ônus da dívida externa para o governo. Para compensar ou reduzir seus prejuízos o Banco Central passou a fazer maciças e crescentes aplicações nos títulos do tesouro, transferindo-lhe o ônus das obrigações externas. Esse componente de despesas financeiras, que implicou a socialização dos prejuízos resultantes da crise cambial que o setor privado teria, uma vez que ao setor público teria sido na prática vedado esse canal, não era considerado no cálculo anteriormente discutido do déficit, com o que o mesmo ficava subestimado, era a argumentação. Todavia, se isso era muito, ainda não era tudo.

A exclusão da correção cambial da mensuração do déficit como vinha sendo realizada também contribuía para subestimar os custos do serviço da dívida pública. Como resultado do processo de dolarização da economia à medida que a correção monetária passou a defasar-se em relação à cambial, a preferência pelas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) com cláusula de correção cambial tornou-se predominante, tendo representado no total da dívida, em 1983, cerca de 80%, para depois declinar para 30% com o início do processo de desdolarização da economia. De qualquer forma, o diferencial entre as correções monetária e cambial representam custos reais da dívida que não estavam sendo considerados entre os componentes de despesas para mensuração do déficit. O fato é que o déficit, tal como vinha sendo avaliado, revelava-se inadequado para quaisquer ilações a respeito do desequilíbrio das contas do setor público (Munhoz, 1984).

Colocada dessa forma, o debate sobre a questão do déficit enveredou nos descaminhos da perplexidade, e somente reencontrou sua caminhada a partir de uma nova estimativa do déficit apresentada pelo Ministro Dornelles no dia 08 de maio de 1985 na Câmara dos Deputados. Anunciada alvissareiramente por alguns órgãos da imprensa como se finalmente removida a cortina de fumaça das contas governamentais e desvelada a sua situação financeira, a metodologia utilizada por Dornelles só serviu para obnubilar ainda mais a questão e aumentar a confusão reinante sobre a mesma. Vejamos por que e que críticas podem ser tecidas a ela.

#### 4 DORNELLES E O DÉFICIT DE CAIXA

O conceito utilizado por Dornelles foi o de déficit de caixa do governo federal que consiste na diferença entre as receitas e as despesas do setor público. Entre os componentes de despesas seriam considerados tanto os encargos do Tesou-



ro no Orçamento Monetário de conteúdo fiscal (conta trigo, açúcar e álcool, etc) como os encargos financeiros (juros sobre a dívida interna, sobre depósitos registrados em moeda estrangeira e sobre os projetos de renegociação da dívida externa), além de uma estimativa de déficit de Cr\$ 20 trilhões para as empresas estatais, de Cr\$ 8,2 para os Estados e Municípios e de Cr\$ 4,5 trilhões para a Previdência, que seriam cobertos pelas autoridades monetárias.<sup>3</sup> O detalhamento dos componentes de receitas e gastos que revelam um déficit estimado de Cr\$ 84,9 trilhões para 1985 pode ser visto no quadro 4.

Algumas questões devem ser colocadas a respeito do conceito utilizado por Dornelles e das estimativas apresentadas.

Em primeiro lugar, nada seria dito a respeito da natureza do déficit. Se se considera o conjunto dos encargos financeiros no Orçamento Monetário estimados em Cr\$ 39 trilhões e a eles se somam os Cr\$ 15 trilhões dos encargos da dívida do Tesouro, chega-se a um total de Cr\$ 54 trilhões que correspondem a 60% do déficit estimado, o que, inequivocamente, revela a sua feição predominantemente financeira e aponta para a necessidade de enfrentar a variável que o alimenta: a taxa de juros. Sobre esta, entretanto, nada foi colocado, e a estratégia de combate ao déficit, visto como de origem fiscal, amparar-se-ia, predominantemente, no corte dos gastos públicos e na expansão da receita.

Em segundo, nada também seria colocado a respeito da previsão inflacionária para o ano em que o déficit foi estimado. É bem verdade que o conceito de déficit de caixa não pretende determinar com maior precisão o déficit, porque os valores projetados dependem do comportamento, ao longo do ano, de determinadas variáveis, como a taxa de inflação, a taxa de juros e do próprio comportamento dos salários, que podem afetar o montante de subsídios, os encargos da dívida e os resultados de gastos com pessoal da administração central e descentralizada. Mas, uma vez que o déficit foi estimado para o ano, seria necessário explicitar em que base isso foi feito, o que não aconteceu.

Em terceiro, o "déficit" projetado das estatais e dos Estados e Municípios, que previu-se ser coberto com recursos das autoridades monetárias de Cr\$ 28 trilhões, revelou-se arbitrário, porque sem fundar-se na sua avaliação orçamentária, introduzindo, assim, um forte componente de imprevisibilidade na mensuração realizada.

Em quarto, o conceito de caixa é bem mais restrito que o do FMI, porque considera somente a parcela de déficit público financiada conjuntamente pelo Tesouro e autoridades monetárias, e exclui a financiada pelo sistema bancário, pelo setor externo e pelas empreiteiras e fornecedores das empresas estatais.

Por último, não considera os encargos financeiros das dívidas das empresas estatais e dos Estados e Municípios, subestimando a magnitude do déficit.

<sup>3</sup> O déficit de caixa corresponde, com algumas diferenças, ao déficit operacional do FMI, incluídos os encargos relativos ao passivo não-monetário do Banco Central.

#### QUADRO 4

### PROJEÇÃO DO DÉFICIT DE CAIXA DO GOVERNO FEDERAL BRASIL 1985 (Fluxos em Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	VALOR
<b>Orçamento Fiscal (Tesouro)</b>	
Receita Fiscal . . . . .	121 000
Despesas . . . . .	125 911
Pessoal e Encargos Sociais . . . . .	38 200
Encargos Financeiros (dívida) . . . . .	14 935
Outros gastos correntes e de capital . . . . .	12 524
Transferências . . . . .	55 341
Vinculadas . . . . .	14 726
Estados e municípios . . . . .	28 287
Orçamento Monetário . . . . .	8 228
Previdência Social . . . . .	4 100
Despesas Adicionais . . . . .	4 911
Déficit do Orçamento Fiscal (A)	4 911
<b>Orçamento Monetário</b>	
Receita (Transf. do Tesouro) . . . . .	8 228
Despesas . . . . .	88 217
Encargos do Tesouro . . . . .	12 028
Conta Trigo . . . . .	4 600
Conta Açúcar/Álcool . . . . .	5 028
Compra Prod. Agro e Estoques Reg. . . . .	2 370
Déficit da Previdência Social . . . . .	4 500
Déficit das Empresas Estatais Federais . . . . .	20 000
Déficit dos Estados, Municípios e Adm. Indireta . . . . .	8 200
Fundos e Programas . . . . .	4 425
Encargos Financeiros . . . . .	39 064
Juros da dívida interna . . . . .	15 946
Juros s/depósito moeda estrangeira . . . . .	8 751
Encargos de Projetos . . . . .	14 367
Déficit do Orçamento Monetário (B) . . . . .	79 989
Déficit Global do Governo Federal (A) + (B)	84 900

Fonte: Folha de São Paulo, 09 de maio de 1985.

Foi principalmente este último ponto que o Ministro Sayad, nas "Notas para o IV PND", procurou corrigir, apontando, entre os componentes do dispêndio, o montante de juros de Cr\$ 91 trilhões, e pondo a descoberto o caráter predominante financeiro do déficit. Foi aí que se acirrou a batalha entre os que viam o déficit como sendo de origem fiscal — Ministério da Fazenda — e os que viam sua natureza financeira — Ministério do Planejamento. Uma disputa que ocorreu não por mera vaidade acadêmica, mas porque tinha por trás a definição de uma política econômica que poderia fazer o País retornar aos piores anos da "Velha República" se predominasse as idéias dos adeptos da primeira corrente, ou de lançar résteas de esperança no caminho a ser trilhado se vencedora a opinião da segunda.



Do resultado dessa contenda, para que nos interessa a respeito do conceito do déficit, embora a política econômica dornelliana tenha sucumbido como estratégia, levando-o inclusive à demissão, nenhuma das duas óticas de mensuração do déficit seria endossada pelo FMI, cujos técnicos apenas considerariam-nas "importantes contribuições para o debate". Todavia, como para o ano de 1985 não foi fechado nenhum compromisso com o Fundo em relação ao déficit, continuou-se a acompanhar, com pequenas modificações após a troca de comando da política econômica, a evolução do déficit de caixa estimado inicialmente em Cr\$ 60 trilhões<sup>4</sup>. Com essas alterações, os números finais do déficit de caixa em 1985, após algumas reestimativas, foram de Cr\$ 74,7 trilhões, conforme quadro 5, correspondendo a 5,5% do PIB. Importante observar que entre os principais componentes de sua formação, destacam-se os encargos financeiros internos e externos, que corresponderam a 79,1% de seu montante. Isso revela, de forma indiscutível, a sua feição predominantemente financeira e aponta a terapia a ser seguida se se pretende ceifar o mal pela raiz: e redução dos juros e a renegociação em bases realistas da dívida interna e externa.

## 5 OBSERVAÇÕES SOBRE A POLÊMICA DO DÉFICIT

Toda a polêmica surgida em torno do déficit público, que ainda hoje, e provavelmente por um longo tempo, vai continuar constituindo o núcleo do debate que se trava no País, talvez não tivesse sido envolta nessa densa cortina de fumaça se os participantes do debate, desde o início, tivessem mais bem explicitado seus pontos de vista isentos de conteúdo ideológico e avançado na compreensão da complexidade em que se transformaram as finanças públicas.

Indiscutivelmente, as primeiras colocações sobre a existência do déficit público por parte de técnicos e economistas ligados à área governamental tiveram o claro propósito de denunciar o gigantismo do Estado às custas de recursos que retirava do setor privado e do ônus que provocava para a sociedade como consequência da inflação ascendente. Não diferenciavam, entretanto, adrede, as atividades fiscais das financeiras e das produtivas. Ora, ao tratarem de forma semelhante este conjunto altamente heterogêneo — o que era estratégico para seu propósito de denunciar o Leviatã "ensandecido" que gastava muito além de suas possibilidades — despertaram, com razão, a reação daqueles que vislumbraram nessa posição uma campanha organizada contra o Estado e a criação de um bode expiatório para justificarem a opção por uma política altamente recessiva para a economia. Diante disso, procuraram diferenciar, corretamente, as contas de conteúdo fiscal das que tiveram sua origem na execução de uma política monetária e cambial

<sup>4</sup> As mudanças foram as seguintes:

- retiraram-se da base monetária os depósitos à vista do setor público, uma vez que estes representam recursos das empresas estatais e dos governos estaduais e municipais junto ao Banco do Brasil. Esta mudança segue o critério já adotado na apuração das NFSP;
- retiraram-se pela mesma razão, as aplicações do setor público não-financeiro em títulos federais do cálculo de sua colocação líquida;
- a variação dos depósitos registrados em moeda estrangeira do setor privado passou a ser contabilizada como fonte de financiamento.

## QUADRO 5

### DÉFICIT DE CAIXA DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS (1) BRASIL 1985 (Fluxos em Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	VALOR
Setor Público (A) . . . . .	62 348
Governo Central . . . . .	15 974
Governos Estaduais e Municipais . . . . .	5 538
Empresas Estatais . . . . .	32 004
Previdência Social . . . . .	- 2 978
Agências descentralizadas . . . . .	- 347
Fundos e Programas . . . . .	- 4 452
Encargos financeiros externos ao Banco Central . . . . .	16 609
Setor Privado (B) . . . . .	12 267
Outras operações externas . . . . .	- 16 267
Operações do Banco Central . . . . .	18
Operações do Banco do Brasil . . . . .	20 029
Outras contas . . . . .	8 596
Total (A) + (B) . . . . .	74 724
Base monetária líquida . . . . .	35 575
Base monetária . . . . .	37 734
Depósitos à vista do setor público (2) . . . . .	- 2 159
Colocação líquida de títulos . . . . .	44 488
Captação líquida de recursos . . . . .	25 689
Custos da dívida . . . . .	21 824
Aplicação líquida em títulos federais do setor público não-financeiro . . . . .	- 3 027
Depósitos registrados em moedas estrangeiras-setor privado (3) . . . . .	- 5 337

Fonte: Folha de São Paulo, 21 fev. 1986, p. 11.

(1) Preliminar

(2) Valores negativos significam aumentos; valores positivos queda

(3) Refere-se à variação dos depósitos registrados em moedas estrangeiras do setor privado no Banco Central.

irresponsável e ainda das que resultavam das atividades do setor produtivo estatal também penalizada pela política econômica iniciada na década de 70. Feito isso, ficaria demonstrado que, ao contrário do que vinha sendo proclamado, boa parte do déficit não possuía feição fiscal, mas financeira, sendo resultado, em boa medi-



da, de expansão brutal da dívida interna e da estatização da dívida externa, ao mesmo tempo que reafirmava-se o ponto de vista de que o setor produtivo teria de ser analisado, porque de natureza distinta, de forma diferente.

A nosso juízo, a questão relativa ao déficit público deve ser ressituada em função da complexidade atual das finanças públicas e das atividades do Estado. Independentemente das causas que engendraram a deterioração das contas públicas, não se pode pensar hoje apenas no Estado fiscal no sentido clássico, mas é também necessário considerá-lo em sua feição financeira e produtiva. É preciso distingui-lo, nessa dimensão, entre o agente que demanda recursos para desempenhar suas tarefas e honrar seus compromissos e os elementos causadores de uma sua eventual posição deficitária. Se a demanda de dinheiro que deriva das múltiplas atividades do Estado considerado em sua totalidade complexa supera a sua capacidade de atendê-la por seus próprios meios, é inevitável que ele venha a disputá-lo no mercado com o setor privado. Os efeitos exercidos sobre as taxas de juros e a inflação dependem do volume de recursos demandado. E, quanto maior for este, maior o impacto sobre aquelas variáveis. Este processo conhecido na literatura econômica como "crowding out" (efeito expulsão) do setor privado pelo setor público implica a transferência de recursos, que serão maiores quanto maior a demanda de crédito, do último para o primeiro, via pagamento do serviço da dívida. A reversão deste processo, quando ele se auto-alimenta com rebatimento negativo sobre os juros, a inflação e a atividade produtiva, exige a identificação dos principais componentes de gastos que pressionam o governo em suas necessidades de recursos, com vistas a combater o mal pela raiz.

O rigoroso processo de ajustamento a que foi submetido o setor público brasileiro a partir de 1979 e aprofundado após os acordos firmados com o FMI em 1983 terminou por praticamente equilibrar, do ponto de vista operacional, as receitas e despesas públicas globais. Todavia, o crescente desequilíbrio financeiro do Estado tem impelido-o a expandir comprometedoramente, ano após ano, a sua dívida para honrar seus compromissos, disputando com e transferindo maciços recursos para o setor privado. A natureza financeira e estrutural desse déficit revela que não será apenas com o aumento de impostos e o corte de despesas que ele será equacionado. Importa, portanto, esclarecer o seu ponto mais nevrálgico.

O processo de estatização da dívida externa, que caminhava a passos céleres desde meados da década de 70 irradiando efeitos desequilibradores sobre as finanças públicas internas, seria revigorado a partir de 1979 com a explosão das taxas de juros internacionais e a condução imprevisível da política cambial pelos gestores de nossa política econômica.<sup>5</sup> O setor privado, que já vinha reduzindo a sua participação na dívida externa, aproveitou-se, diante do novo quadro de incertezas, da existência de mecanismos legais para transferir parcela da dívida externa de sua responsabilidade, e conseqüentemente de seu ônus, para o setor público, aprofundando o processo de estatização da dívida externa. Assim, através da Circular 230 e da Resolução 432 — instrumentos que permitem serem os depósitos realizados no Banco Central registrados em moeda estrangeira — o setor privado terminou transferindo considerável parcela da dívida externa de sua responsabilidade,

<sup>5</sup> Ver a respeito Cruz (1984).

e de seu ônus, para o setor público, ajustando-se às custas deste (Lundberg, 1985). Com isso o governo passaria a ser responsável por cerca de 75% de seu montante, sendo 20% do Banco Central. É exatamente aqui que reside um dos principais nós da confusa questão relativa ao "déficit público" que precisa urgentemente ser desfeito. Isto porque tudo seria mais simples se o setor privado não se tivesse tornado superavitário, em virtude da estatização da dívida, nas relações externas.<sup>6</sup> Neste caso, o Banco Central adquiriria os dólares referentes ao saldo comercial, mas recuperaria parcela dos cruzeiros despendidos, quando de sua venda para as empresas honrarem seus compromissos externos. Na situação atual isso não ocorre. Por um lado, as empresas estatais, mergulhadas em dificuldades financeiras, não têm ressarcido o Banco Central pelo pagamento de seus compromissos externos. Por outro lado, a dívida de responsabilidade do Banco Central não implica a contrapartida de cruzeiros, uma vez que é ele o devedor. De forma que, para o Governo saldar seus compromissos anuais com os credores externos, deve adquirir as divisas do setor privado em troca de cruzeiros. Como este é superavitário, as empresas estatais não têm honrado seus compromissos e o próprio Banco Central é responsável por cerca de 30% da dívida externa, a base monetária é fortemente pressionada porque não há a compensação adequada com a venda de dólares. Ato contínuo, a colocação de títulos no mercado para enxugar a expansão dos meios de pagamento decorrente dessa operação é o caminho percorrido. Com isso, torna-se inevitável a expansão da dívida interna, já alimentada pela sua própria magnitude. Nessa situação, sequer a contratação de "dinheiro novo" contribuiria para o financiamento de parcela do déficit. Isso somente seria possível se o setor privado retomasse seus níveis precedentes de investimento e aumentasse as suas importações, perdendo a sua condição superavitária. O governo, neste caso, poderia financiar parcela do "déficit" sem ter de recorrer à emissão de moeda e de títulos.<sup>7</sup>

Como se percebe, a questão do déficit público não possui uma feição estritamente fiscal. Não será, portanto, apenas com cortes de gastos e aumento da carga tributária que o problema será equacionado como alguns economistas têm apregoado. Quando se afirma que sem a redução dos juros — o componente que alimenta o crescimento da dívida interna e nutre o processo inflacionário — e a renegociação em bases realistas da dívida interna e externa não há solução a vista para o problema, quer-se dizer que o desequilíbrio financeiro do setor público não será corrigido por mais austeridade que seja a política fiscal. E a questão do "déficit público" continuará como a arma brandida pelos adversários da presença do Estado na economia para denunciar os seus malefícios, obliterando o fato de que foram seus próprios pares, para dela se beneficiarem, que o conduziram a essa situação.

<sup>6</sup> Para essa questão ver Fraga Neto e Resende (1985).

<sup>7</sup> Essa questão é, entretanto, problemática. Caso o setor privado aumente seus investimentos e importações, os recursos externos adicionais contribuiriam para financiar o déficit interno e reduzir as transferências de recursos para o exterior, mas comprometer-se-ia, em contrapartida, o superávit da balança comercial, e, portanto, o gargalo externo. Assim, o ajuste interno implicaria desajuste externo. Para evitar-se isso, seria necessário que o setor público obtivesse um superávit interno que lhe permitisse honrar seus compromissos externos a descoberto. Dada a situação atual e a magnitude das dívidas interna e externa, a sua renegociação é, assim, mais que necessária.



## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasília. Relatório 1984. Brasília, 1985. 141p.
- 2 BANCO CENTRAL DO BRASIL; boletim mensal. Relatório do Banco Central do Brasil - 1980. Brasília, v.17, n.2, fev. 1981.
- 3 BATISTA JR., P. N. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 5(2):16 - 38, abr./jun. 1985.
- 4 CONJUNTURA; a análise da atualidade econômica. Rio de Janeiro, FGV, v.38, n.10, out. 1984.
- 5 CRUZ, P. D. Dívida externa e política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- 6 DOELLINGER, C.V. Estatização, déficit público e suas implicações. In: CASTRO, Paulo Rabelo, ed. *A crise do "bom patrão"*. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983. cap. 4, p.89-112. (Grandes Temas, 2).
- 7 FRAGA NETO, A. & RESENDE, A. Lara. Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 5(4):57-66, out./dez. 1985.
- 8 LUNDBERG, E. L. O orçamento monetário e a socialização dos prejuízos da crise cambial. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 5(1):148-53, jan./mar. 1985.
- 9 MUNHOZ, D. G. Os déficits do setor público brasileiro - uma avaliação. Brasília, s.ed., 1984. mimeo.
- 10 SUBSÍDIOS governamentais e a expansão da base monetária. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 33(3): 93-107, mar. 1979.