

INT-0867

~~CEPAL (0867)~~

Sólo para Participantes
ORIGINAL: ESPAÑOL

20 de agosto 1990



0 DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80

Bernardino H.M. Queiroz y Márcia Nabao

Documento a ser presentado por la señora Marcia Nabao del Banco Central de Brasil, en el Segundo Seminario Regional sobre Política Fiscal, Estabilización y Ajuste organizado por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD en Santiago, Chile, durante el período 20 - 22 de agosto 1990. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

O déficit quase-fiscal brasileiro
na década de 80

Bernardino H. M. Queiroz
Márcia Nabão

Agosto 1990

índice

1 - Conceituação.....	1
2 - Formas de gastos quase-fiscais.....	1
2.1 - Até 1987.....	2
2.1.1 - A "Conta de Movimento".....	2
2.1.2 - Repasses.....	7
2.1.3 - Suprimentos.....	8
2.1.4 - Fundos e Programas	8
2.2 - De 1988 em diante	10
3 - O financiamento do Banco Central	
ao Tesouro Nacional.....	17
Bibliografia	24

índice de Tabelas

Tabela 1	- Repasses e Suprimentos ao Banco do Brasil - saldos.....	25
Tabela 2	- Repasse e Suprimentos ao Banco do Brasil.....	27
Tabela 3	- Dívida Mobiliária Interna Federal- Saldos em final de período.....	28
Tabela 4	- Dívida Mobiliária Interna Federal - Saldos médios.....	29
Tabela 5	- Base e Agregados Monetários	30
Tabela 6	- Taxas de juros reais médias.....	31
Tabela 7	- NFSP - conceito operacional.....	32
Tabela 8	- NFSP - Conceito nominal	33
Tabela 9	- NFSP - percentagem sobre PIB.....	34
Tabela 10	- NFSP - 1988.....	35
Tabela 11	- NFSP - 1989.....	36
Tabela 12.a	- Execução Financeira do Tesouro Nacional 1981-85.....	37
Tabela 12.b	- Execução Financeira do Tesouro Nacional 1986-89.....	38
Tabela 13	- Encargos Financeiros do Setor Público.....	39
Tabela 14	- Indicadores Económicos	40
Tabela 15	- NFSP - Conc. operacional - 1990 previsão.....	41
Tabela 16	- Execução Financeira do Tesouro - 1990 previsão.....	42

Conceituação

Entendemos como gastos quase fiscais aqueles efetuados, em nome do Poder Executivo, por segmentos do setor público, sem a correspondente cobertura de receitas tributárias, e sem a tramitação pelo Orçamento Geral da União. Eles surgem, em geral, para burlar o controle do Poder Legislativo, e constituem déficit, muitas vezes, de difícil mensuração.

No caso brasileiro limitaremos o estudo aos déficits gerados a nível do Banco Central e Banco do Brasil¹, por serem os de real significância.

2 - Formas de gastos quase-fiscais

Podemos distinguir dois períodos para o estudo das formas como foram efetuados os gastos quase-fiscais na economia brasileira, sem perder de vista que o déficit é composto pelo somatório das diversas formas de vazamento.

(1) O Banco do Brasil, desde sua criação, em 1808, desempenhou o papel de agente financeiro do Tesouro, fazendo pagamentos e recebimentos em seu nome. Até janeiro de 1986, atuou como Autoridade Monetária.

2.1 - Até 1987

No âmbito do Banco Central/Banco do Brasil os gastos quase-fiscais foram efetuados através de três modalidades, até o final de 1987: a "Conta de Movimento", os repasses e os suprimentos.

2.1.1 - A "Conta de Movimento"

Até 1987 existiam, concomitantemente, quatro orçamentos que regulavam as atividades do setor público:

- o Orçamento Geral da União (OGU) englobando as receitas fiscais e as despesas classificadas como responsabilidades do Governo Federal. Esse orçamento é submetido ao Poder Legislativo para efeito de aprovação.

- o Orçamento das Empresas Estatais tratando da programação dos gastos das empresas estatais, estabelecendo os limites de endividamento de cada uma delas. Sua aprovação se dá no âmbito da Presidência da República.

- o Orçamento Monetário estimando as necessidades de expansão da base monetária ou da dívida pública com vistas ao financiamento das empresas estatais, do Tesouro Nacional e de outros segmentos, além da política monetária propriamente dita. Isto é, ali era especificado o montante e a forma de financiamento das operações governamentais que não contavam com cobertura tributária. Este orçamento era submetido ao Conselho Monetário Nacional⁽²⁾ para aprovação. Sua criação se deu através da Lei nº

(2) O Conselho Monetário Nacional é formado por Ministros de várias pastas, presidente do Banco Central e outras instituições financeiras oficiais, representantes de entidades privadas e um representante dos trabalhadores.

4 595, de 31.12.64, que em seu artigo 4º, item III, determinava ao Banco Central o preparo de estimativas das necessidades globais de moeda e de crédito da economia.

O interrelacionamento entre esses orçamentos era quase total. No caso do Orçamento das Empresas Estatais, é importante observar que não necessariamente existia igualdade entre o financiamento líquido deste Orçamento propriamente dito e o resultado junto ao Banco Central, isto é, o impacto monetário efetivo. Isto porque as empresas estatais podiam estar recebendo recursos do Banco Central através de empréstimos-ponte para pagamento de encargos da dívida externa (Avisos GB 588, MF-30 e sucedâneos³), repasses de projetos, e outros, mas, simultaneamente, estar resgatando dívidas junto a bancos nacionais e/ou empreiteiros e fornecedores nacionais. Com o Orçamento da União o processo era praticamente idêntico, valendo ressaltar a existência do "float", isto é, o não desembolso efetivo dos valores contratados e dados como gastos em um determinado período, os quais seriam efetivamente desembolsados no período seguinte.

(3) O Aviso GB 588 e os Avisos MF consistiam no pagamento, pelo Banco do Brasil, com recursos do Banco Central, de compromissos cambiais vencidos, de responsabilidade de entidades públicas, inclusive autarquias e sociedades de economia mista, assim como os resultantes de obrigações de aval concedido pelo Tesouro Nacional ou por instituição financeira oficial. As empresas estatais recebiam os recursos, como forma de adiantamentos, devendo restitui-los ao Banco do Brasil. Porém como se vê na coluna 7 da Tabela 1 os saldos para atendimento dos Avisos foi sempre crescente. O mecanismo foi instituído com vistas a resguardar o crédito do País no exterior. O artigo 20º da Lei nº 4 595 estabelecia que a elaboração do programa global de aplicações e recursos seria realizada pelo Banco Central do Brasil e Banco do Brasil, em conjunto.

Deve-se citar ainda a existência de um quarto orçamento, o Orçamento do Sistema de Previdência Social, bastante desvinculado do DGU, e mais desvinculado ainda do Orçamento Monetário. Apenas eventualmente, e em valores pouco significativos, o Orçamento do Sistema de Previdência recebeu repasses dos outros Orçamentos.

Depois de 1987, como se verá adiante, o Orçamento Monetário deixou de existir, e a priori, todas as contas deveriam passar a ser fechadas no DGU, embora continuassem a ser elaborados o Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento do Sistema de Previdência Social⁴.

O Governo Federal, valendo-se de mecanismo existente no Orçamento Monetário, denominado "Conta de Movimento", realizou, no período 1964/86, seus programas de fomento sem a preocupação de gerar receitas correspondentes.

As operações efetuadas entre o Banco Central e o Banco do Brasil deviam ser registradas na rubrica "Banco Central - Conta de Movimento", e seu saldo credor encerrado diariamente, não correndo juros, em consequência. Essa conta foi criada em março de 1965. O sistema não previa, originalmente, a possibilidade de o Banco do Brasil utilizar recursos do Banco Central para fechamento de suas operações contábeis.

Naquela época, a conta destinava-se ao registro da arrecadação da taxa de fiscalização de instituições financeiras,

(4) Atualmente a Programação Monetária que passou a existir no lugar do Orçamento Monetário compreende apenas contas do Banco Central tendo em vista a contração e expansão da Base Monetária.

dos pagamentos e recebimentos de responsabilidade do Banco Central e da cobertura de débitos do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil mediante uso de recursos de operações de crédito da União.

Todavia a "Conta de Movimento" tornou-se, com o passar do tempo, um instrumento ágil e flexível para promover os programas do Governo Federal, uma vez que os suprimentos de recursos específicos ao Banco do Brasil para execução da política creditícia e financeira, previstos na Lei 4 595, artigo 19º, § 1º, eram insuficientes.

Os recursos para as operações de política de crédito agrícola e de apoio à exportação, de programas emergenciais de crédito (secas, enchentes, etc.), de formação de estoques reguladores, de cobertura de déficits da conta petróleo, de empréstimos-ponte para pagamento de encargos externos das empresas estatais, entre outras, passaram a ser sacados da "Conta de Movimento". Esses valores constituem a coluna 8 da Tabela 1.

Deve-se salientar que a iniciativa de lançamentos naquela conta era sempre do Banco do Brasil.

Dessa maneira, o conjunto das aplicações do Banco do Brasil passou a ser financiado a) com fundos levantados em suas atividades de banco comercial⁵, b) através de dotações dos programas especiais de crédito sob sua gerência e c) com os recursos da "Conta de Movimento", que constituía fonte automática de suprimento de recursos.

(5) O Banco do Brasil, além de agente financeiro do Governo e importante instrumento da política creditícia e financeira do Governo, realiza ainda operações típicas de banco comercial.

Na medida em que o Banco do Brasil passou a contar com uma fonte automática de suprimento de recursos, inclusive para suas próprias operações passivas e ativas, ficou caracterizada sua condição de Autoridade Monetária, com o poder, inclusive, de emitir moeda.

Além de gerar um mecanismo autônomo para realização de gastos sem dotação de verbas no Orçamento Fiscal (OGU), o modelo instalado produziu outras conseqüências indesejáveis. Entre elas: a) dificultou a eficiência da política monetária, b) dotou o Poder Executivo de enorme liberdade de intervir na economia sem a devida aprovação do Congresso Nacional, c) dificultou a análise das relações entre o Banco Central, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional e d) dificultou a avaliação do montante de subsídios implícitos nos programas do setor público.

A crise de 1982 no mercado financeiro internacional, e o acirramento das dificuldades, tanto externas quanto internas da economia, evidenciou a necessidade de um reordenamento das finanças públicas brasileiras.

Em 1985 foi iniciado o processo de unificação dos orçamentos, que consistiu na transferência das contas de natureza fiscal constante no Orçamento Monetário para o OGU. Os orçamentos do Sistema de Previdência Social e das Empresas Estatais continuariam a existir em separado.

Em janeiro de 1986 aquela conta foi congelada. Nenhum recurso mais foi sacado da "Conta de Movimento".

Com isso o Banco do Brasil deixou de ser considerado Autoridade Monetária, embora continuasse a desempenhar a função

de agente financeiro do Governo. As operações de interesse do Governo realizadas por aquele banco passariam a ser objeto de prévio e específico suprimento de recursos. Ao mesmo tempo procurou-se dotá-lo de condições de competitividade, autorizando-o a realizar todas as operações ativas e passivas efetuadas por conglomerados financeiros.

2.1.2 - Repasses

A partir de 1983, as publicações do Banco Central apresentam transferências de recursos, fora da "Conta de Movimento", para o pagamento dos encargos das dívidas no exterior das empresas estatais, dos Governos Estaduais e dos Governos Municipais. Tais repasses, sob a forma de empréstimos-ponte, foram permitidos pelos Avisos GB 588, MF-30 e sucedâneos, e compõem a coluna 7 da Tabela 1.

Da mesma maneira, isto é, independentemente da "Conta de Movimento", no último trimestre de 1985, o Banco Central passou a fornecer recursos ao Banco do Brasil para execução das operações de formação de estoques reguladores e consolidação das dívidas internas das empresas estatais, conforme se vê nas colunas 5 e 6 da referida Tabela.

Esses repasses aconteceram paralela e concomitantemente ao funcionamento da "Conta de Movimento" e findaram, enquanto repasses, com o congelamento daquela conta em janeiro de 1986.

A partir daquela data, eles continuaram a existir, sob a nova forma, denominada suprimentos, que difere da anterior pelo fato de que passaram a ser previamente definidos.

2.1.3 - Suprimentos

Apesar da inclusão no OGU das contas de natureza fiscal que transitavam pela "Conta de Movimento", bem como das outras que recebiam "repasses", por absoluta falta de recursos orçamentários, o Banco Central continuou a fornecer recursos ao Banco do Brasil, para atender àqueles determinados gastos. A partir de 1986, até o final de 1987, o fornecimento de recursos ao Banco do Brasil, que se dava automaticamente através da "Conta de Movimento", ou através de repasses, passou a ser previamente programado e destinado a fins específicos. A esta forma de vazamento chamamos suprimentos.

É oportuno reforçar que em 1986 o saldo da "Conta de Movimento" foi efetivamente congelado, como mostra a coluna 8 da Tabela 1, e que o Banco do Brasil passou a contar com suprimento prévio de recursos, porém não do Tesouro Nacional, e sim do Banco Central.

Assim, todos os valores que aparecem nas colunas 1 a 10 da Tabela 1, de fevereiro de 1986 em diante, foram repassados ao Banco do Brasil sob a forma de suprimentos.

2.1.4 - Fundos e Programas

Outra configuração dos gastos quase-fiscais são os fluxos crescentes de recursos sob a forma de adiantamento do Banco Central aos "Fundos e Programas" de fomento, de interesse do Governo Federal.

Os "Fundos e Programas" administrados pelas Autoridades Monetárias (Banco Central e Banco do Brasil até 1985 e apenas

Banco Central de 1986 em diante), tinham como objetivos desde o financiamento de inversões de capital, de unidades industriais selecionadas, e capital de giro próprio das empresas após a execução do projeto, até os créditos para custeio, comercialização e investimento na agricultura.

A área de atuação de um Fundo poderia ser todo o território nacional ou uma região, abrangendo vários estados ou apenas alguns municípios selecionados.

Os beneficiários das linhas de crédito poderiam ser empresas comerciais, industriais ou de prestação de serviços (de pequeno, médio ou grande porte), assim como produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas).

Os Fundos, Subfundos, Programas ou Projetos, ainda determinavam os agentes financeiros, os limites das operações, as garantias dos financiamentos, os prazos de resgates, a remuneração dos agentes financeiros, a origem dos recursos e o custo do mutuário final.

Os custos para o mutuário final dependiam da área de atuação do Fundo e Programa, do beneficiário, dos setores econômicos enquadrados, sendo que podiam sofrer incidência de juros de 4% a 45% a.a. mais correção monetária, plena ou parcial. Alguns Programas eram isentos da correção monetária.

A origem dos recursos podia ser: a) setor externo via Resolução nº 63 do Banco Central, financiamento de órgãos oficiais de crédito e outros, b) dotações do Orçamento Fiscal, c) retornos e rendimentos líquidos das operações realizadas, d) contrapartida dos agentes financeiros, e) dotações do Orçamento Mo-

netário e f) outras fontes indicadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Na medida em que várias linhas de crédito dos Fundos e Programas eram fortemente subsidiadas e as dotações do Orçamento Fiscal não cobriam essas despesas, podemos considerar como "proxy" dessa forma de gastos quase-fiscais a necessidade, ao longo do tempo, de aportes cada vez maiores de recursos sob a forma de adiantamento do Banco Central, via Orçamento Monetário, aos Fundos e Programas. Tais valores podem ser visualizados na coluna 12 da Tabela 1.

2.2 - De 1988 em diante

Em junho de 1987 estabeleceram-se, finalmente, os procedimentos necessários à conclusão do processo de unificação orçamentária, com a decisão de se criar no OGU o Orçamento das Operações de Crédito (300), que passou a figurar na proposta orçamentária para 1988.

Assim, a partir do primeiro dia de 1988, o Banco Central estava proibido de conceder suprimentos, diretos ou indiretos, para a realização de quaisquer operações do Tesouro Nacional. Estabeleceu, além disso, que as operações de fomento realizadas pelo Banco Central através de Fundos e Programas⁶ deveriam ser transferidos à Secretaria do Tesouro Nacional, no início do exercício de 1988, assim como a administração da dívida mobiliária federal⁷.

(6) Decreto nº 94 444, de 12.6.87.

(7) Decreto nº 94 443, de 12.6.87.

Tais providências vieram ao encontro do disposto na Constituição promulgada em outubro de 1988, que proibiu expressamente o financiamento do Banco Central ao Tesouro Nacional, conforme se vê:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º - É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º - O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º - as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Uma vez que o Banco Central fornecia recursos ao Banco do Brasil para atender a necessidades do Tesouro, entendeu-se que o Tesouro havia contraído uma dívida junto ao Banco Central, que deveria ser zerada.

Estabeleceu-se que no mês de janeiro de 1988 se daria o acerto, pelos valores apurados em 31.12.87, correndo sobre eles a correção monetária cabível até a data do acerto. Facultou-se ao Tesouro a possibilidade de liquidar saldos devedores, oriundos de operações de suprimentos feitas pelo Banco Central, mediante a

entrega de LTNs especiais, emitidas para esse fim⁸. Essas LTNs não renderiam juros, seriam apenas corrigidas monetariamente, e teriam o prazo máximo de vencimento de vinte anos. O Tesouro valeu-se da opção para efetivar o acerto e, no primeiro semestre de 1988, os saldos foram trocados por títulos públicos, no valor estimado de Cr\$ 2,6 trilhões da época⁹.

Esse acerto envolveu uma outra importante mudança no relacionamento Tesouro-Banco Central. Determinou-se que os resultados do Banco Central, anteriormente incorporados a seu patrimônio, passassem, a partir de 1º de Janeiro de 1988, a ser apurados pelo regime de competência e, se positivos, transferidos para o Tesouro Nacional, após compensados eventuais prejuízos de exercícios anteriores. Em 1988, primeiro ano em que se verificou tal sistemática, o Banco Central acumulou ao final do exercício, lucro de Cr\$ 9 872 milhões, tendo sido transferido ao Tesouro, Cr\$ 6 672 milhões. O restante foi destinado a constituição de 'Reserva de Contingência'. De acordo com a legislação em vigor, o Tesouro destinou aqueles Cr\$ 6 672 milhões para resgatar as LTNs especiais em poder do Banco Central.

Em 1989, a transferência do resultado do Banco Central ao Tesouro somou Cr\$ 18 911 milhões. O resgate de LTNs especiais, no entanto, situou-se em apenas Cr\$ 3 411 milhões.

(8) Decreto-lei nº 2 376, de 25.11.87.

(9) Lundberg (1989).

Atendendo ao disposto tanto na lei orçamentária para o exercício de 1988, quanto no parágrafo 1º do artigo 164 da Constituição, o Banco Central deixou de fazer qualquer operação direta de financiamento ao setor público no mercado primário, que não fosse aquisição de títulos para rolagem de sua carteira. Assim interpretou-se o texto constitucional. As aquisições de títulos para fins de política monetária ocorrem no mercado secundário, e neste mercado não estão estabelecidos limites para a atuação do Banco Central. Portanto, é importante perceber que permanece a possibilidade de o Banco Central vir a financiar o Tesouro de forma indireta, isto é, adquirindo no mercado secundário títulos governamentais, em volume superior ao programado para o cumprimento de metas monetárias pré-estabelecidas.

De janeiro a dezembro de 1989 o Tesouro colocou no mercado primário títulos no valor líquido de Cr\$ 36 976 milhões junto ao público (Cr\$ 231 845 milhões de colocação e Cr\$ 194 869 milhões de resgate) e resgatou Cr\$ 1 579 milhões em suas operações com o Banco Central. Ao mesmo tempo o Banco Central adquiriu no mercado secundário, liquidamente, Cr\$ 80 900 milhões, de acordo com dados do próprio Banco.

É difícil quantificar em que medida aquelas aquisições de títulos no mercado secundário visaram o atendimento de consecução de metas de política monetária, mormente quando se vive em uma conjuntura altamente inflacionária. A aceleração da inflação tende a derrubar por terra os valores pré-estabelecidos. Percebe-se, no entanto, que mesmo após a promulgação do texto constitucional, vedando ao Banco Central "conceder, direta ou indireta-

mente, empréstimos ao Tesouro Nacional", uma brecha permanece em aberto, para possíveis financiamentos do Banco Central ao Tesouro Nacional, ou seja, para possíveis gastos quase-fiscais.

Em outubro de 1989 o Congresso Nacional aprovou uma lei¹⁰, determinando ao Banco Central a remuneração dos saldos das contas do Tesouro que permanecem naquela instituição, e o repasse desta remuneração ao Tesouro. Três são as contas do Tesouro no Banco Central, depois do reordenamento financeiro.

Uma primeira, a "Conta Única do Tesouro Nacional" registra, basicamente, os saldos oriundos do recebimento de impostos da União. Uma segunda, "Operações de Crédito", registra o movimento com títulos públicos.

Essas duas compõem a disponibilidade de caixa da União, citada no parágrafo 3º do artigo 164 da Constituição. Sobre o saldo credor dessa disponibilidade de caixa passou a correr remuneração equivalente à variação do valor nominal do Bônus do Tesouro Nacional Fiscal (BTN-F). Determinou-se que tal remuneração fosse recolhida ao Tesouro Nacional a cada dez dias.

A terceira conta é constituída dos recursos do empréstimo compulsório, instituído pelo Decreto-lei nº 2 288/86, sobre venda de veículos e combustíveis, para aquisição de quotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND. Esses recursos passaram a ser remunerados pelo Banco Central, de acordo com o índice de Preços ao Consumidor - IPC mais 0,5% de juros ao mês. A remuneração passou a ser creditada ao Tesouro no último dia de cada mês.

(10) Lei nº 7 862, de 30.10.89.

É de se observar que a mesma Lei desvinculou a obrigatoriedade de o lucro do Banco Central transferido ao Tesouro ser destinado ao resgate de LTNs especiais em poder do Banco Central. Seu artigo 4º reza que os resultados positivos do Banco Central, apurados nos balanços semestrais e transferidos ao Tesouro Nacional, serão destinados exclusivamente à amortização da dívida pública federal. Dentro da dívida estão evidentemente, incluídas tanto as LTNs especiais, como os demais títulos lançados pelo Tesouro.

Diante do exposto, identificamos ainda na economia brasileira três formas de transferência de recursos do Banco Central para o Tesouro Nacional. Uma delas são as transferências do lucro do Banco Central. Outra, a transferência de recursos oriundos das remunerações sobre as contas do Tesouro no Banco Central.

Embora os recursos dessas duas formas transitem pelo OGU (na forma de estimativas, enquanto proposta orçamentária), e embora sua destinação passe pelo crivo e aprovação do Congresso Nacional, continuam constituindo recursos utilizados pelo Tesouro, gerados no âmbito do Banco Central, ou seja, da Autoridade Monetária.

Uma terceira forma de transferência de recursos, que pode ou não se dar em determinado período, é o financiamento indireto via títulos públicos, no mercado secundário.

Assim, concluímos que continuariam, atualmente, a existir três formas de financiamento do Banco Central ao Tesouro, na economia brasileira:

- 1º) transferência, ao Tesouro Nacional, dos resultados dos positivos apurados nos balanços do Banco Central
- 2º) transferência, ao Tesouro Nacional, de recursos a título de remuneração das contas do Tesouro no Banco Central.
- 3º) aquisição de títulos públicos, emitidos pelo Tesouro Nacional, no mercado secundário pelo Banco Central

Uma última palavra deve ser dispensada à nova sistemática, em vigor a partir de 1988, de apuração, pelo regime de competência, dos resultados do Banco Central.

Como é sabido, o passivo do Banco é constituído, em boa parte, por obrigações denominadas em moeda estrangeira. São os encargos externos assumidos pela entidade, após as sucessivas crises cambiais porque tem passado o País a partir de 1982. O ativo, por outro lado, é constituído de aplicações que rendem em moeda nacional como por exemplo, os títulos públicos. A carteira de títulos públicos do Banco é, por sinal, bastante significativa. Assim, em período de valorização da moeda nacional (como foi o caso do período 1986/89), o Banco tende a apresentar lucros, que são na verdade oriundos de operações contábeis.

Pela nova sistemática, no entanto, tais lucros são transferidos ao Tesouro na forma de recursos efetivos, e efetivamente gastos.

A existência, pois, de procedimentos, sistemáticas e mecanismos complicados nas relações entre entidades públicas bra-

sileiras, especialmente Banco Central e Tesouro Nacional, reforça o sentimento de que vazamentos de recursos do órgão emissor continuam a financiar gastos da União, no lugar de recursos tributários ou simples operações de crédito junto ao público. Tal fato coloca o Brasil no rol dos países que ainda não conseguiram lograr a independência de seu Banco Central e nem, evidentemente, a disciplina de suas finanças públicas.

3. O Financiamento do Banco Central ao Tesouro Nacional

O déficit quase-fiscal é uma estimativa não levantada no Brasil. O documento "Brasil - Programa Econômico", publicado trimestralmente pelo Banco Central, incluiu durante algum tempo, nos quadros de Necessidades de Financiamento do Setor Público - NFSP, a abertura "Financiado no Banco Central". É importante esclarecer que aquele valor não reflete o dado que ora buscamos, uma vez que inclui valores financiados através do Banco Central, mas não pelo Banco Central, como é o caso, por exemplo, da dívida mobiliária. O Banco Central operacionaliza toda a dívida do Tesouro. O que é colocado pelo Banco Central no mercado é financiado através do Banco Central e não pelo Banco Central.

A Tabela 1 nos permite quantificar, de 1983 a 1987, os gastos efetuados pelo Banco Central, em nome do Tesouro Nacional, sem cobertura fiscal. Em percentagens do PIB, esses valores aparecem nas Tabelas 2 e 14, e dentro de nossa conceituação, teria sido este o déficit quase-fiscal no período. As mudanças institucionais nas relações entre Tesouro e Banco Central, expostas na

seção anterior e a extinção dos suprimentos do Banco Central ao Banco do Brasil dificultam sobremaneira a identificação e quantificação de déficits quase-fiscais após 1987.

As Tabelas 10 e 11 que apresentam as NFSP mostram que todo o resultado do Banco Central passou a ser considerado receita do governo, embora apenas uma parte tenha sido transferida ao Tesouro Nacional. Ao mesmo tempo, toda a carteira de títulos do Banco Central passou a ser considerada na dívida mobiliária do Tesouro Nacional.

Uma vez que o resultado transferido ao Tesouro Nacional deveria voltar ao Banco Central em forma de resgate de LTNs especiais, o financiamento "quase-fiscal" que ainda talvez estivesse ocorrendo refere-se à diferença entre o valor transferido e o total de LTNs especiais resgatadas. Em 1988, todo o montante transferido, Cr\$ 6 672 milhões foi efetivamente utilizado no resgate dos referidos títulos. Em 1989 o total transferido somou Cr\$ 18 911 milhões, tendo sido resgatados apenas Cr\$ 3 411 milhões de LTNs especiais. Além disso, em 1989, o Banco Central passou a remunerar os depósitos do Tesouro Nacional em seu poder, o que implicou em outros Cr\$ 19 728 milhões para o Tesouro Nacional. Esta remuneração reduz o lucro do Banco Central e sua transferência não implica em resgate obrigatório de LTNs especiais. Esses valores somariam 2,6% do PIB, em 1989.

Deve-se observar que além dos repasses e suprimentos que estamos chamando de gastos quase-fiscais, por terem sido efetuados à revelia do orçamento fiscal, a Autoridade Monetária fi-

nanciou o Tesouro Nacional, durante toda a década de 80 através de um outro mecanismo: adquirindo títulos de sua emissão.

Calculando-se a variação anual da carteira do Banco Central, a partir dos saldos médios apresentados na Tabela 4, encontramos, que, em termos correntes, o financiamento do Banco Central, via títulos, alcançou as seguintes percentagens do PIB:

Variação da carteira de títulos do BC em percentagem do PIB						
1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
5,9	4,6	4,0	6,6	5,7	7,9	10,8

Conforme explica Alves¹¹, em meados dos anos 80 a carteira do Banco Central cresceu enormemente em função dos aumentos dos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira e dos depósitos do principal vincendo da dívida externa junto a bancos comerciais efetuado no Banco Central. Como forma de se proteger e garantir a rentabilidade desses depósitos, o Banco Central adquiriu, com esses recursos, títulos públicos.

Por este motivo, entendeu-se durante algum tempo que os títulos no Banco Central não deveriam ser computados como déficit público, e até 1988 eles não eram computados nas NFSP.

É importante ter em vista que durante todo o período em análise o Orçamento Geral da União, que é o próprio Orçamento Fiscal mostrou-se equilibrado, como se vê nas Tabelas 12.a e 12. b. Os déficits em que incorreram o Tesouro foram financiados pela

(11) Alves, (1988)

Autoridade Monetária ou pelo setor privado, interno ou externo. Agências oficiais e organismos multilaterais externos também participaram do financiamento.

As Tabelas 7 e 8 ilustram as NFSP, nos conceitos nominal e operacional, para o período em análise.

As inúmeras mudanças na metodologia de cálculo das NFSP dificultam um pouco a exata interpretação do dado, e tornam pouco compatível, para efeito de comparação, com os dados de 'quase-fiscal' por nós apresentados.

No entanto, o indicador, tanto em termos nominal quanto operacional, mostra claramente a tendência ascendente do déficit público brasileiro a partir de meados da década passada, contribuindo para com uma série de desajustes macroeconômicos internos.

A inflação oficial, que situava-se em torno de 100% ao ano nos dois primeiros períodos da década, atingiu mais de 1 700% ao ano em 1989 (ver Tabela 14). Observe-se, no entanto, que no período 1982 a 1984, enquanto o índice oficial de inflação passou de 99,7% para 223,8% ao ano, o déficit, em termos operacionais, reduziu de 7,3% para 2,5% do PIB.

O desequilíbrio financeiro do setor público no Brasil manifestou-se também de forma sensível através do aumento da dívida mobiliária e de seu encargo, nos anos 80.

Apesar da relação quase direta que se poderia estabelecer entre os dados monetário e o crescente financiamento quase-fiscal naquela década, o que se verificou, na verdade, foi que a política monetária refletiu antes o desempenho da economia, do que o desequilíbrio fiscal.

Os dados das Tabelas 5 e 14 mostram que no período recessivo que compreende 1981 a 1983, a base monetária expandiu-se a taxas inferiores às dos indicadores de preços.

Com a recuperação verificada de 1984 a 1986, a política monetária tornou-se expansiva, tendo-se observado significativo crescimento de base em 1986. O Plano Cruzado, com efeito, procedeu à monetização de parte da dívida, de maneira inédita na economia brasileira. O saldo médio dos títulos federais em poder do público, que havia alcançado 10,4% do PIB em 1985, declinou, em 1986, para 9,3%, conforme se vê na Tabela 4. Ao mesmo tempo o saldo médio da carteira do Banco Central, que representava 5,8% do PIB em 1985 passou a representar 3,9% em 1986.

A partir de 1987, o agravamento do processo inflacionário, leva à preferência pela moeda indexada. Conforme se vê na Tabela 5, M2 expande-se a taxas próximas às da inflação, enquanto a base monetária e M1 mostram variação bastante inferior. Ao mesmo tempo, a política de captação de recursos através de títulos torna-se mais agressiva: o saldo médio da dívida junto ao público volta a crescer, e atinge 13,9% do PIB em 1989.

O saldo médio da dívida mobiliária federal em circulação, computando-se tanto os títulos em poder do público quanto os títulos em poder do Banco Central atingiu, em 1989, 25,4% do PIB (ver Tabela 4). Tendo em vista os padrões internacionais, o mais grave não seria tanto o montante, mas a velocidade de seu crescimento e a liquidez. Em 1980 aquela proporção alcançava 5,1% do PIB. Em 1982 já havia atingido 10,7%, crescendo ininterruptamente durante toda a década.

Parte significativa desses títulos foi adquirida pelo Banco Central tanto no mercado primário quanto no secundário¹².

Embora em termos médios anuais o montante em poder do público tenha se situado sempre acima do montante no Banco Central, houve períodos, como no final de 1986 e 1987, que mais de 80,0% dos títulos em circulação encontravam-se na carteira de Autoridade Monetária (ver Tabela 3).

Mais do que o estoque, o que causou desconforto durante a década de 80 foi o perfil da dívida. No final de 1989, embora o prazo médio teórico de vencimento se situasse entre 3 ou 4 meses, quase toda a dívida em poder do público era girada diariamente ("overnight"), com características de moeda remunerada. Neste processo o Banco Central participava como financiador automático na cobertura da carteira de títulos públicos das instituições do mercado, "zerando", diariamente, as posições das instituições.

Embora os títulos emitidos pelo TN o tivessem sido, durante a década de 80 com vencimento de prazos relativamente curto, e apesar do crescente volume de títulos emitidos ano após ano, somente no ano de 1989 sentiu-se pressão efetiva e contínua sobre a taxa de juros, conforme se vê na Tabela 6. Em alguns períodos, como no 2º trimestre de 1985, ou no 3º de 1987, as taxas reais apresentaram-se relativamente elevadas. No entanto voltaram a cair em momentos seguintes, sem a interferência de Planos ou qualquer outro tipo de choque.

(12) Como já mencionado, a nova Constituição promulgada em 1988 proibiu o financiamento direto do BC ao TN, isto é, proibiu a aquisição, no mercado primário, em valores superiores aos necessários para a rolagem de sua carteira.

O mesmo processo que levou ao mecanismo de "zeração" por parte do Banco Central, isto é, a crescente dificuldade na colocação de títulos, levou também à adoção de política de taxas de juros reais cada vez mais elevadas em 1989, conforme se vê na Tabela 6. Tal processo foi interrompido com a decretação do Plano Collor, em março de 1990. Ao mesmo tempo extinguiu-se o mecanismo de "zeração". O novo plano do governo decretou o alongamento compulsório de boa parte da dívida junto ao público¹³ e causou uma baixa considerável nas taxas de juros reais.

A elevação da taxa real de juros em 1989 levou o valor estimado dos encargos da dívida mobiliária federal a atingir Cr\$ 105 888 milhões, ou 7,7% do PIB em 1989 (no conceito de competência), comparativamente a 2,8% do PIB em 1988.

Tais encargos, relativamente modestos dentro do total dos encargos pagos pelo setor público, durante meados da década de 80 (Tabela 13), respondeu em 1989, por boa parte do déficit operacional, uma vez que o déficit primário manteve-se relativamente estável (Tabela 9).

A suspensão do pagamento dos encargos da dívida mobiliária junto ao público decretada em março de 1990, juntamente com uma série de outras medidas fiscais fizeram o governo projetar, para o ano, superávit operacional de 1,22% do PIB (Tabelas 15 e 16).

(13) De cerca de um ano e meio a dois anos e meio a partir da data da decretação do Plano.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Sílvio Rodrigues. "O Desafio do Déficit Público". Revista Brasileira de Economia, Vol. 8, nº 2 (abr/jun 1988), pp 139-145.
- Bontempo, Hélio César. Política Cambial, Superávit Comercial e Dívida Externa. Banco Central do Brasil. Novembro de 1988, mimeo.
- Dias, Simão Cirineu. A Programação Monetária no Brasil. Brasília. Banco Central do Brasil. Novembro de 1986, mimeo.
- Lundberg, Eduardo. Déficit Público e Política Monetária - Uma análise do quadro institucional e sugestões. Trabalho apresentado no seminário de funcionários, em comemoração aos 25 anos de experiência do Banco Central em Brasília, em outubro de 1989, mimeo.
- CEPAL, O Déficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil: 1980-1988, relatório preliminar, novembro de 1989.
- Brasil, Banco Central do Brasil, Brasil - Programa Econômico, vários números.
- Brasil, Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, vários números.
- Brasil, Banco Central do Brasil, Relatório Anual, vários números.

Tabela 1 - Repasses e Suprimentos ao Banco do Brasil^{1/}

Fim de Período	Crédito Rural				Estimados Reguladores	Consolidação da Dívida	Empréstimos Ponte	Cota Movimento	Trigo e Café Nacionais	Apoio Est. e Municípios	Subtotal 11=4 a 10	Fundos e Programas Adiantamentos 2/	Total 13=11+12
	Custeio	Investimento	Presos Nativos	Total									
	1	2	3	4=1+2+3									
1983 - Jan	0	0	0	0	0	0	1	2 142	0	0	2 143	873	3 016
Fev	0	0	0	0	0	0	1	2 082	0	0	2 083	989	3 072
Mar	0	0	0	0	0	0	1	2 691	0	0	2 692	933	3 625
Abr	0	0	0	0	0	0	1	2 852	0	0	2 853	996	3 849
Mai	0	0	0	0	0	0	1	2 992	0	0	2 993	1 069	4 062
Jun	0	0	0	0	0	0	1	3 368	0	0	3 369	1 141	4 510
Jul	0	0	0	0	0	0	1	3 408	0	0	3 409	1 193	4 602
Ago	0	0	0	0	0	0	1	3 916	0	0	3 917	1 236	5 153
Set	0	0	0	0	0	0	1	4 196	0	0	4 196	1 100	5 296
Out	0	0	0	0	0	0	1	4 841	0	0	4 842	1 237	6 079
Nov	0	0	0	0	0	0	1	5 078	0	0	5 079	1 431	6 510
Dez	0	0	0	0	0	0	1 024	3 824	0	0	4 848	1 662	6 510
1984 - Jan	0	0	0	0	0	0	1 060	4 391	0	0	5 451	1 800	7 251
Fev	0	0	0	0	0	0	1 020	3 986	0	0	5 014	1 981	6 995
Mar	0	0	0	0	0	0	1 103	4 476	0	0	5 579	1 948	7 527
Abr	0	0	0	0	0	0	1 284	4 640	0	0	5 924	2 066	7 990
Mai	0	0	0	0	0	0	1 317	5 384	0	0	6 701	2 171	8 872
Jun	0	0	0	0	0	0	4 925	5 057	0	0	9 982	2 445	12 427
Jul	0	0	0	0	0	0	3 843	3 700	0	0	7 543	2 286	9 829
Ago	0	0	0	0	0	0	3 957	4 525	0	0	8 482	2 302	10 784
Set	0	0	0	0	0	0	4 378	4 940	0	0	9 318	2 459	11 777
Out	0	0	0	0	0	0	4 424	6 417	0	0	10 841	2 727	13 568
Nov	0	0	0	0	0	0	5 006	7 551	0	0	12 557	3 135	15 692
Dez	0	0	0	0	0	0	9 314	7 920	0	0	17 234	4 507	21 741
1985 - Jan	0	0	0	0	0	0	9 140	10 431	0	0	19 571	5 608	25 179
Fev	0	0	0	0	0	0	10 610	5 500	0	0	16 110	6 547	22 657
Mar	0	0	0	0	0	0	11 526	10 240	0	0	21 766	6 284	28 050
Abr	0	0	0	0	0	0	13 454	10 590	0	0	24 044	8 330	32 374
Mai	0	0	0	0	0	0	15 697	10 051	0	0	25 748	9 762	35 510
Jun	0	0	0	0	0	0	20 701	11 259	0	0	31 960	10 719	42 679
Jul	0	0	0	0	0	0	29 595	15 482	0	0	45 077	11 155	56 232
Ago	0	0	0	0	0	0	34 000	17 742	0	0	51 742	11 357	63 099
Set	0	0	0	0	0	0	39 502	19 495	0	0	58 997	11 645	70 642
Out	0	0	0	0	250	1 002	46 671	24 644	0	0	72 535	11 668	84 203
Nov	0	0	0	0	284	2 483	54 206	41 142	0	0	98 115	12 679	110 794
Dez	0	0	0	0	1 104	5 975	63 674	33 297	0	0	104 050	8 531	112 581

1/ Inclui saldos nominais.

2/ Inclui as rendas dos Fundos e Programas e o resultado do exercício encerrado.

Fonte: Banco Central/BCPEE.

Tab-1

Tabela 1 - Repasses e Suprimentos ao Banco do Brasil^{1/}

Saldos em Cr\$ mil

Final de Período	Crédito Rural				Estoque Reguladores	Consolidação da Dívida	Empréstimos Postos	Conta Movimento	Trigo e Café Nacionais	Apoio Est. e Municípios	Subtotal	Fundos e Programas Adiantamentos 2/	Total
	Custeio	Investimento	Preços Mínimos	Total									
	1	2	3	4=1+2+3									
1986 - Jan	0	0	0	0	2 175	7 454	74 911	26 289	0	0	110 829	10 327	121 156
Fev	0	0	0	0	2 168	8 156	69 950	66 200	0	0	146 482	10 595	157 077
Mar	1 500	400	500	2 400	1 919	8 922	76 582	66 200	0	0	155 951	10 948	166 899
Abr	2 600	569	3 201	6 370	1 625	9 588	82 264	66 200	0	0	166 057	11 605	177 662
Mai	3 400	726	6 200	10 326	1 549	10 285	88 088	66 200	0	0	176 456	4 943	181 399
Jun	3 400	726	6 200	10 326	1 413	10 971	123 059	66 200	0	0	211 977	6 443	218 420
Jul	3 400	726	6 200	10 326	1 263	9 458	129 345	66 200	0	0	216 600	6 322	222 922
Ago	1 911	2 716	6 199	10 826	1 003	9 499	134 779	66 200	0	0	222 315	6 514	228 829
Set	4 911	2 716	6 199	13 826	830	9 499	143 297	66 200	0	0	223 660	6 631	240 291
Out	4 511	2 916	8 399	15 826	621	9 505	149 518	66 200	0	0	241 478	6 881	248 359
Nov	2 101	2 916	8 399	13 416	536	10 295	155 771	66 200	0	0	246 226	6 881	253 107
Dez	12 120	3 843	1 150	16 313	478	8 958	170 292	66 200	0	0	262 249	6 376	268 625
1987 - Jan	11 358	3 835	1 150	15 543	433	9 044	199 125	66 200	0	3 346	293 659	7 111	300 770
Fev	14 683	3 400	650	18 741	419	9 054	205 464	66 200	0	3 346	303 432	57 588	361 020
Mar	16 383	3 690	4 290	24 363	419	9 056	211 772	66 200	0	3 346	315 164	64 829	379 993
Abr	18 920	3 690	22 612	45 222	399	9 699	220 284	66 200	0	7 976	349 788	79 781	429 489
Mai	24 583	3 890	41 559	70 032	399	11 598	224 498	66 200	0	18 737	391 472	93 869	485 341
Jun	37 685	6 641	67 847	112 173	399	11 815	226 641	66 200	0	12 988	430 184	95 854	526 038
Jul	38 840	6 641	74 640	120 121	399	12 547	247 826	66 200	0	20 766	467 887	102 232	570 119
Ago	39 912	6 641	73 455	120 008	399	20 482	270 018	66 200	0	20 778	497 893	105 171	603 064
Set	37 012	6 641	70 118	114 671	399	24 420	296 897	66 200	13 230	20 941	536 766	100 885	637 651
Out	67 012	6 641	66 537	140 190	368	29 066	325 979	67 589	25 230	23 069	611 511	109 839	721 350
Nov	96 248	6 641	52 982	155 791	35	33 325	356 735	67 589	30 262	27 089	670 831	110 749	781 580
Dez	96 248	6 641	47 565	150 454	35	51 844	547 877	67 589	48 826	235 930	1 062 563	112 827	1 175 390

1/ Inclui saldos nominais.

2/ Inclui as rendas dos Fundos e Programas e o resultado do exercício encerrado.

Fonte: Banco Central/DEPEC.

Tab-1

Tabela 2 - Repasses e Suprimentos ao Banco do Brasil

Período	Fluxos em Cr\$ mil	Z sobre PIB
1984	16 031	4,1
1985	90 840	6,4
1986	156 044	4,2
1987	906 765	7,6

Fonte: Tabela 1
tab-2

Tabela 3 - Dívida Mobiliária Interna Federal¹

Saldos em Cr\$ milhões

Final de período	Em poder do público	Participação Z	Carteira do BC	Participação Z	Total	Participação Z
1981	2	66,6	1	33,4	3	100,0
1982	5	62,5	3	37,5	8	100,0
1983	9	36,0	16	64,0	25	100,0
1984	53	58,9	37	41,1	90	100,0
1985	259	64,3	144	35,7	403	100,0
1986	359	39,7	546	60,3	905	100,0
1987	2 293	58,8	1 610	41,2	3 903	100,0
1988	31 527	56,0	24 769	44,0	56 296	100,0
1989	706 623	51,7	660 253	48,3	1 366 876	100,0

1/ Exclui LTNs especiais.

Fonte: Brasil - Programa Econômico, vários números.
tab-3

Tabela 4 - Dívida Mobiliária Interna Federal¹

Saldos médios em Cr\$ milhões

Final de período	Em poder do público	Z PIB	Carteira do BC	Z PIB	Total	Z PIB
1982	3	6,8	2	3,9	5	10,7
1983	7	6,0	9	7,1	16	13,1
1984	26	6,6	27	6,8	53	13,4
1985	147	10,4	83	5,8	230	16,2
1986	346	9,3	328	8,9	674	18,2
1987	1 199	10,1	1 009	8,5	2 208	18,6
1988	11 236	12,2	8 257	9,0	19 493	21,2
1989	190 447	13,9	156 577	11,5	347 024	25,4

1/ Exclui LTNs especiais.

Fonte: Boletim do Banco Central, maio de 1990.

tab-4

Tabela 5 - Base e Agregados Monetários

Período	Base Monetária			Variação % no final do período		
	Fluxo	%	Variação %	M1	M2	M4
	Cr\$ milhões	PIB	Final de período	(M1+Títulos Públicos Federais fora do BC)	(M2+Depósitos de Poupança + Depósitos a Prazo)	
1981	0,5	2,0	67,2	87,6	135,2	140,5
1982	1,0	2,0	100,4	66,6	91,9	110,7
1983	2,1	1,8	79,8	97,4	96,5	150,5
1984	10,6	2,7	264,1	201,8	332,0	292,7
1985	32,7	2,3	257,3	304,3	358,6	303,9
1986	133,4	3,6	293,5	306,8	119,9	94,8
1987	324,6	2,7	181,5	127,4	308,6	352,6
1988	3 133,6	3,4	621,6	571,7	1 055,8	1 060,2
1989	33 799,0	2,5	1 754,2	1 425,8	2 012,2	1 596,2

Fonte: Banco Central/DEPEC.

tab-5

Tabela 6 - Taxas de Juros Reais Médias

Período	Em %	
	CDI ¹	Overnight
1983		
I	1,2	-0,8
II	1,2	1,76
III	1,6	2,09
IV	1,9	0,27
1984		
I	1,8	0,53
II	1,3	1,02
III	1,5	1,12
IV	2,0	0,76
1985		
I	1,92	1,16
II	1,85	4,49
III	1,65	-0,71
IV	1,38	0,96
1986		
I	1,15	0,63
II	...	0,15
III	1,09	0,94
IV	1,69	-0,84
1987		
I	1,22	-0,71
II	1,61	-3,30
III	0,74	3,17
IV	0,96	0,18
1988		
I	0,77	0,35
II	0,71	0,70
III	0,93	1,32
IV	1,06	1,43
1989		
I	0,61	2,17
II	3,79	2,42
III	2,95	3,36
IV	5,75	6,44

Fonte: Brasil Programa Econômico - vários números.

1/ 1985/II-86 pós-fixado

III-86 e 89 pré-fixado

1987/88 pós-fixado

tab-6

Tabela 7 - Necessidades de Financiamento do Setor Público - Conceito Operacional

Fluxos em Cr\$ mil

Item	1981		1982		1983		1984		1985	
	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB
Total (1+2+3+4+5)	1 532	6,2	3 707	7,3	5 034	4,2	9 850	2,5	61 093	4,3
1. Governo Central 1/	445	1,8	1 107	2,2	1 306	1,1	7 223	1,8	20 094	1,4
2. Governos Estaduais e Municipais	346	1,4	770	1,5	363	0,3	-1 548	-0,4	13 363	0,9
3. Empresas Estatais	717	2,9	1 830	3,6	3 470	2,9	4 257	1,1	31 992	2,3
4. Agências Descentralizadas	-25	-0,1	144	0,3	20	0,0	-483	-0,1	-2 134	-0,2
5. Previdência Social	49	0,2	-144	-0,3	-125	-0,1	401	0,1	-2 222	-0,2

Fluxos em Cr\$ mil

Item	1986		1987		1988		1989	
	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB
Total (1+2+3+4+5)	133 443	3,60	656 388	5,52	3 960 167	4,26	169 105 000	12,4
1. Governo Central 1/	58 041	1,57	355 941	2,99	3 114 538	3,35	113 869 000	8,3
2. Governos Estaduais e Municipais	35 045	0,95	186 102	1,57	140 189	0,15	18 689 000	1,4
3. Empresas Estatais	50 226	1,35	101 696	0,86	347 123	0,37	34 782 000	2,6
4. Agências Descentralizadas	-321	-0,01	-16 997	-0,14	-18 348	-0,02	560 000	0,0
5. Previdência Social	-9 548	-0,26	29 646	0,25	376 665	0,41	1 205 000	0,1

1/ Até 87 inclui a carteira de títulos públicos do Banco Central. Com relação a títulos públicos o Banco Central era considerado "governo", para efeito de levantamento das NFSF.

A partir de 1988, o Banco Central deixou de ser considerado "governo" no tratamento dado aos títulos e passou-se, portanto, a computar todos os títulos no levantamento das NFSF.

Fonte: Banco Central/DEPEC.

tab-7

Tabela B - Necessidades de Financiamento do Setor Público - Conceito Nominal

Fluxos em Cr\$ mil

Item	1981		1982		1983		1984		1985	
	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB
Total (1+2+3+4+5)	3 350	13,6	8 386	16,4	24 784	20,8	89 372	22,7	395 509	28,0
1. Governo Central	1 086	4,4	2 567	5,0	5 312	4,5	28 831	7,3	143 560	10,2
2. Governos Estaduais e Municipais	1 040	4,2	2 736	5,4	5 797	4,9	19 854	5,0	92 273	6,5
3. Empresas Estatais	1 320	5,4	3 032	5,9	13 169	11,1	38 134	9,7	159 116	11,3
4. Agências Descentralizadas	17	0,1	250	0,5	631	0,5	2 152	0,5	5 857	0,4
5. Previdência Social	-113	-0,5	-199	-0,4	-125	-0,1	401	0,1	-5 297	-0,4

tab-8

Fluxos em Cr\$ mil

Item	1986		1987		1988		1989	
	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB	Jan/Dez	% s/PIB
Total (1+2+3+4+5)	412 559	11,13	3 728 003	31,37	45 138 578	48,54	997 459 000	73,0
1. Governo Central	193 301	5,21	1 669 407	14,05	8 116 036	8,73	302 021 000	22,1
2. Governos Estaduais e Municipais	100 667	2,71	940 278	7,91	12 043 530	12,95	258 647 000	18,9
3. Empresas Estatais	130 047	3,51	1 167 009	9,82	23 071 702	24,81	415 703 000	30,4
4. Agências Descentralizadas	3 557	0,10	31 243	0,26	1 947 026	2,09	21 641 000	1,6
5. Previdência Social	-15 013	-0,40	-79 934	-0,67	-39 716	-0,04	-553 000	0,0

tab-8

Tabela 9 - Necessidades de Financiamento do Setor Público
 Percentagem sobre o PIB

Discriminação	1985	1986	1987	1988	1989	
					IPC (t)	IPC (t+1) ¹
A - Total						
Nominal	28,00	11,00	31,40	48,50	73,00	
Operacional	4,32	3,60	5,52	4,31	12,38	6,92
Primário	-2,58	-1,53	0,88	-1,30	0,08	
B - Governo Central						
Nominal	10,20	5,20	14,10	8,70	22,10	
Operacional	1,42	1,57	2,99	3,39	8,33	3,76
Primário	-1,28	-0,05	1,54	1,08	0,34	
C - Governos Estaduais e Municipais						
Nominal	6,50	2,70	7,90	13,00	18,90	
Operacional	0,95	0,95	1,56	0,15	1,37	0,64
Primário	-0,08	0,07	0,60	-0,71	-0,26	
D - Empresas Estatais						
Nominal	11,30	3,50	9,80	24,80	30,40	
Operacional	2,26	1,35	0,86	0,38	2,55	2,37
Primário	-0,91	-1,30	-1,37	-2,01	-0,13	
E - Agências Descentralizadas						
Nominal	0,40	0,10	0,30	2,10	1,60	
Operacional	-0,15	-0,01	-0,14	-0,02	0,04	0,04
Primário	-0,15	-0,01	-0,14	-0,02	0,04	
F - Previdência Social						
Nominal	-0,40	-0,40	-0,70	-0,10	0,00	
Operacional	-0,16	-0,26	0,25	0,41	0,09	0,11
Primário	-0,16	-0,26	0,25	0,41	0,09	

1/ Aplicados aos seguintes itens, sujeitos a taxas de juros de curto prazo: dívidas mobiliária federal, estadual e municipal, debêntures e atrasados de estatais com empreiteiras e fornecedores.

Fonte: Brasil - Programa Econômico, março de 1990.

tab-9

Tabela 10 - Necessidades de Financiamento do Setor Público

Item	Fluxos em Cr\$ mil	
	1988	
	Operacional	Nominal
Total (1+2+3+4+5)	3 960 168	45 138 578
1. Governo Central	3 114 538	8 116 036
1.1 - Dívida Mobiliária Federal 1/	904 732	68 201 150
1.2 - No Banco Central	4 566 388	-36 441 122
1.2.1 - Depósitos do Gov. Federal	-2 033 044	-2 033 044
1.2.2 - Resultado do Banco Central	-72 888	-12 241 227
1.2.3 - Correção Cambial (ajuste) 2/		-28 839 171
1.2.4 - Transf. de Result. do BCB p/o Tesouro Nacional	6 672 320	6 672 320
1.3 - No Banco do Brasil	-1 804 703	-23 148 408
1.4 - Nos Bancos Comerciais	-143 305	-312 370
1.5 - Nas demais Inst. Financeiras	60 301	285 661
1.6 - Financiamento Externo	-468 875	-468 875
1.6.1 - Saques em DRE	17 020	17 020
1.6.2 - Repasses - Amortizações	-485 895	-485 895
2. Governos Estaduais e Municipais	140 189	12 043 530
2.1 - Div. Mob. Est. e Municipal	90 093	3 433 908
2.2 - No Banco do Brasil	473 916	5 308 406
2.3 - Nos Bancos Comerciais	-275 848	1 182 220
2.4 - Nas demais Inst. Financeiras	-30 377	2 236 591
2.5 - Financiamento Externo	-117 595	-117 595
3. Empresas Estatais	347 124	23 071 702
3.1 - Aplic. Líq. em Tít. Federais	362 227	-552 476
3.2 - No Banco do Brasil	1 172 852	15 154 670
3.3 - Nos Bancos Comerciais	-19 820	4 059 934
3.4 - Nas demais Inst. Financeiras	-128 491	4 855 362
3.5 - Junto a Empreit. e Fornecedores	37 073	315 291
3.6 - Financiamento Externo	-1 770 514	-1 770 514
3.7 - Debêntures	693 797	1 009 435
4. Agências Descentralizadas	-18 348	1 947 026
4.1 - No Banco do Brasil	-15 440	-3 878
4.2 - Nos Bancos Comerciais	12 497	1 383 835
4.3 - Nas demais Inst. Financeiras	-15 405	567 069
5. Previdência Social	376 665	-39 716
5.1 - Aplic. Líq. em Tít. Federais	430 422	2 890
5.2 - No Banco do Brasil	-18 643	-18 643
5.3 - Nos Bancos Comerciais	-34 864	-23 713
5.4 - Nas demais Inst. Financeiras	-250	-250

1/ Inclui LTN - especiais a serem emitidas para acerto de contas entre o Tesouro Nacional e o Banco Central.

2/ Ajuste referente ao resultado líquido da correção cambial das contas do passivo e ativo externo do Banco Central não considerado no cálculo do déficit nominal pela metodologia do FMI.

Fonte: Brasil - Programa Econômico, março de 1988.

tab-10

Tabela 11 - Necessidades de Financiamento do Setor Público - 1989

Fluxos em Cr\$ milhões

Discriminação	Nominal	Z s/PIB	Operacional	Z s/PIB
Governo Central	302 021	22,1	113 849	8,3
Dívida Mobiliária	1 459 135		232 096	
Encargos	1 423 810		196 771	
Captação de recursos	35 325		35 325	
Recursos no Banco Central	-99 493		-56 986	
Resultado do Banco Central	-717 905		-74 362	
Transf. Res. BCB para Tesouro Nacional	18 911		18 911	
Remuneração de Disponibilidades	-		20 846	
Pelo Banco Central	-		19 728	
Pelo Banco do Brasil	-		1 118	
Recursos no Banco do Brasil	-355 778		-23 224	
Empr. Ponte p/Dívida Externa (NF-30)	-273 592		-16 060	
Encargos	-268 832		-11 300	
Repasses líquidos	-4 760		-4 760	
Outros Recursos no Banco do Brasil	-82 186		-7 164	
Recursos nos Bancos Comerciais	-4 658		-3 363	
Demais Inst. Financeiras (líquido)	3 591		1 733	
Financiamento Externo	-1 782		-1 782	
Governos Estaduais e Municipais	258 647	18,9	18 689	1,4
Dívida Mobiliária	115 793		10 928	
No Banco do Brasil	75 257		1 323	
Empr. Ponte p/Dívida Externa (NF-30)	44 371		1 727	
Encargos	43 853		1 209	
Repasses líquidos	518		518	
Outras operações no Banco do Brasil	30 886		-404	
Nos Bancos Comerciais	29 324		1 276	
Nos Demais Inst. Financeiras	38 236		5 125	
Financiamento Externo	37		37	
Empresas Estatais	415 703	30,4	34 782	2,6
Aplicações Líquidas em Títulos Federais	-13 926		2 885	
No Banco do Brasil	250 297		17 652	
Empr. Ponte p/Dívida Externa (NF-30)	229 214		14 327	
Encargos	224 978		10 091	
Repasses líquidos	4 236		4 236	
Outras operações no Banco do Brasil	21 083		3 325	
Nos Bancos Comerciais	59 221		4 911	
Nos Demais Inst. Financeiras	80 893		5 862	
Empreiteiras e Fornecedores	11 893		3 097	
Debêntures	31 453		4 503	
Financiamento Externo	-4 128		-4 128	
Agências Descentralizadas	21 641	1,6	560	0,0
Previdência Social	-553	0,0	1 205	0,1
Total	997 459	73,0	169 105	12,4
Redução p/Utilização do IPC (t+1)			74 577	5,5
Dívida Mobiliária Federal (junto ao público)			62 525	
Dívida Mobiliária Estadual e Municipal			9 930	
Debêntures de Empresas Estatais			3 192	
Dívida de Estatais com Empr. e Fornecedores			1 046	
Renda da Carteira das Estatais			-1 813	
Renda da Carteira da Previdência Social			-303	
Total c/IPC (t+1)			94 528	6,9

Fonte: Brasil - Programa Econômico - março de 1990.

tab-11

Tabela 12.a - Execução Financeira do Tesouro Nacional

Item	Fluxos Acumulados em Cr\$ mil				
	1981	1982	1983	1984	1985
Receita Fiscal (A)	2 262	4 618	11 336	33 788	134 464
Imposto de Renda	640	1 355	3 493	12 046	52 984
Imposto sobre Produtos Industrializados	501	990	1 897	4 112	19 178
Imposto sobre Operações Financeiras	283	557	787	3 051	7 182
Outras Receitas	838	1 716	5 159	14 579	55 200
Despesas (B)	2 261	4 618	11 329	33 767	121 209
Transferências	1 066	2 099	5 760	14 472	49 324
Para as Autoridades Monetárias	239	612	2 603	5 708	7 455
Para as Empresas Estatais ^{1/}	827	1 487	3 157	8 764	41 869
Outras Despesas	1 195	2 519	5 569	19 295	71 885
Resultado de Caixa (A-B)	1	0	7	21	13 255
Z sobre PIB	0,00	0,00	0,01	0,01	0,94

^{1/} Exclui Sistema de Previdência Social.

Fonte: Brasil - Programa Econômico - vários números.
tab-12

Tabela 12.b - Execução Financeira do Tesouro Nacional

Discriminação	Fluxos Acumulados em Cr\$ milhões			
	1986	1987	1988	1989
A - Receita do Tesouro Nacional (1+2)	394	1 203	10 519	129 257
1 - Receita Fiscal	394	1 203	8 282	112 593
Imposto de Renda	147	355	3 093	48 326
Imposto sobre Produtos Industrializados	75	240	1 470	25 810
Imposto sobre Operações Financeiras	23	64	284	1 858
Contribuições para o Finsocial	24	66	504	12 832
Outras Receitas	125	478	2 931	23 767
2 - Receita do Orçamento das Oper. Oficiais de Crédito	-	-	2 237	16 664
B - Despesa (3-4)	500	1 392	15 511	217 523
3 - Recursos liberados	517	1 444	16 792	231 832
Orçamento das Oper. Oficiais de Crédito	-	-	4 581	26 416
Pessoal e Encargos Sociais	104	393	3 442	51 158
Transferência a Estados e Municípios	91	236	1 658	21 587
Encargos da Dívida Mobiliária Federal	62	25	1 942	73 551
Outras Despesas	260	790	5 169	59 120
4 - Variação da Conta de Suprimentos ao Banco do Brasil	17	52	1 281	14 309
C - Resultado de Caixa (A-B)	-106	-189	-4 992	-88 266
Z sobre PIB	0,00	0,00	0,01	0,01

Fonte: Brasil - Programa Econômico - maio de 1990.

tab-12

Tabela 13 - Encargos Financeiros do Setor Público (estimativa)

Discriminação	Z s/PIB				
	1983	1984	1985	1986	1987
1. Governo Central	2,07	2,54	2,70	1,61	1,45
Dívida Mobiliária	0,82	1,14	1,67	0,81	0,47
Dívida Externa	1,34	1,52	1,26	1,13	1,23
Depósito do SFH	-	-	-	-	0,13
Rendimentos do Aviso NF-30	-0,09	-0,12	-0,23	-0,33	-0,39
2. Governo Estadual e Municipal	1,02	1,22	1,03	0,88	0,96
Dívida Mobiliária	0,23	0,26	0,26	0,22	0,24
Dívida Externa	0,21	0,20	0,22	0,19	0,16
Sistema Financeiro	0,57	0,75	0,53	0,44	0,52
Aviso NF-30	0,00	0,01	0,02	0,02	0,04
3. Empresas Estatais	3,50	3,31	3,17	2,65	2,23
Dívida Externa	2,14	2,07	1,98	1,56	1,23
Sistema Financeiro	1,27	1,13	0,98	0,78	0,66
Aviso NF-30	0,09	0,11	0,21	0,31	0,35
Total (1+2+3)	6,58	7,08	6,90	5,13	4,64
Interno	2,89	3,28	3,44	2,25	2,03
Externo	3,69	3,80	3,46	2,88	2,61

Fonte: Banco Central/DEPEC.

tab-13

Tabela 14 - Indicadores Econômicos

Discriminação	Cr\$ mil										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^p	
PIB a preços de mercado	12 400	24 662	51 929	118 927	373 647	1 413 312	3 708 949	11 899 911	91 952 490	1 366 421 000	
Taxa de crescimento real do PIB (2)	9,3	-4,4	0,6	-3,4	5,0	8,3	7,5	3,6	0,0	3,6	
Deflator implícito do PIB (2)	90,3	108,1	105,6	141,0	215,0	232,0	144,0	210,0	673,0	1 334,4	
Inflação oficial 1/ (2)	110,2	95,2	99,7	211,0	223,8	224,4	62,4	366,0	933,6	1 764,9	
IPA-DI (2)	121,3	94,3	97,7	234,0	230,3	225,7	62,6	407,2	1 050,0	1 748,8	
PIB em US\$ 2/	235 757	265 422	284 313	285 984	214 703	228 137	272 998	302 597	347 975	485 500	
PIB em US\$ 3/	165 264	174 334	186 331	185 737	203 505	228 137	250 123	268 663	279 492	303 452	
Repasses e Suprimentos s/PIB	4,1	6,4	4,2	7,6	-	-	

p/ Preliminar.

1/ Até jan-out/85 o índice oficial de inflação foi o ISP-DI da FGV. De nov/85 a fev/86, foi o IPCA-anpelo do IBGE. De março/86 em diante, o IPC também do IBGE.

2/ Convertido pela taxa média de câmbio.

3/ Ano base 1985 = 100, convertido pela taxa média de câmbio. Consideram-se para os demais anos as taxas de crescimento real do PIB e a inflação nos Estados Unidos.

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

tab-14

Tabela 15 - Necessidade de Financiamento do Setor Público
 Conceito operacional - em percentagem do PIB (1)

Discriminação	Saldos médios em Cr\$ milhões						
	1986	1987	1988	1989 (2)	1990 - Preços Médios de 1990 (2)		Ajuste
					Potencial Pré-Plano (3)	Estimativa Atual (16/07/90)	
Total	3,60	5,52	4,51	7,29	9,15	(1,22)	-10,37
1- Orçamento Geral da União	1,30	3,10	3,33	4,20	7,82	(1,65)	-9,47
2- Governos Estaduais e Municipais	0,94	1,56	0,33	0,56	0,31	(0,23)	-0,53
3- Empresas Estatais	1,35	0,85	0,84	2,53	1,02	0,66	-0,36

Fonte: Ministério da Economia/BC/MTPS

1/ Valores do PIB em Cr\$ mil: 1987 = 11 899 911, 1988 = 91 952 490, 1989 = 1 366 421 000, 1990 = 25 321 582 000,

2/ A partir de 1989, inclusive, os encargos da dívida pública e o resultado do Banco Central a ser ajustados com base no IPC do mês.

3/ Os valores diferem da projeção anterior em razão do índice (T+1) do parâmetro para o PIB normal.

tab-15

Tabela 16 - Execução Financeira do Tesouro Nacional

	Receita		Despesas		Z PIB	
	Cr\$ bilhões	% PIB	Cr\$ bilhões	% PIB	Cr\$ bilhões	% PIB
1 - Receitas Correntes	3 895,9	15,4	1 - Pessoal e Encargos Sociais		1 342,1	5,3
1.1 Impostos	1 873,2	7,4	2 - Serviço da Dívida		2 304,4	9,1
1.2 Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	1 110,9	4,4	2.1 Encargos (mobiliária)		453,2	1,8
1.3 Outras Contribuições	815,1	3,2	2.2 Encargos (contratual)		76,7	0,3
1.4 Outras Receitas Correntes	96,7	0,4	2.3 Amortização (mobiliária)		1 191,4	4,7
2 - Receitas de Capital	3 069,2	12,1	2.4 Amortização (mobiliária antecipada)		406,8	1,6
2.1 Títulos do Tesouro	878,7	3,5	2.5 Amortização (contratual)		176,3	0,7
2.2 Outras Operações de Crédito	53,9	0,2	3 - Transferências Constitucionais Estados, DF e Municípios		686,9	2,7
2.3 Resultado do Banco Central	1 005,7	4,0	4 - Contrapartidas de Empréstimos Externos		20,6	0,0
2.4 Remuneração das Disponibilidades - Tesouro Nacional	425,3	1,7	5 - Operações Oficiais de Crédito		424,9	1,7
2.5 Retorno de Empréstimos	359,3	1,4	6 - Despesas da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores		1 110,9	4,4
2.6 Certificados de Privatização	208,4	0,8	7 - Investimentos		162,8	0,6
2.7 Outras Receitas de Privatizações	110,4	0,4	8 - Outras Despesas Correntes e de Capital		912,5	3,6
2.8 Outras Receitas Patrimoniais	5,3					
2.9 Outras Receitas de Capital	22,2					
Total	6 965,1	27,5	Total		6 965,1	27,5

PIB = Cr\$ 25 321,6 bilhões

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento/Departamento de Orçamento da União

Revisão dos Orçamentos da União - 1990/Fiscal e Seguridade Social - Recursos do Tesouro

Tab-16.mar