

"DEFICITS DOS ORCAMENTOS PUBLICOS NO BRASIL
CONCEITOS E PROBLEMAS DE MENSURACAO" */

Joao Do Carmo Oliveira

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los
participantes de cursos del Programa de Capacitación.
86-9-1330

1927

1927

1927

1927

"DÉFICITS DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS NO BRASIL:
CONCEITOS E PROBLEMAS DE MENSURAÇÃO"*

João do Carmo Oliveira **
SEPLAN

I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. Unificação Orçamentária e a Consolidação dos Orçamentos Existentes

As várias estimativas de déficit público atualmente existente no Brasil resultam não só de conceitos, critérios e metodologias distintas, mas também de um evidente descontrole das contas do Governo. A existência de vários orçamentos públicos paralelos, a existência de Autoridade Monetária dupla, com funções múltiplas e não típicas, e a existência de uma conta da Dívida Pública que resulta residualmente no processo de execução financeira do Governo, tem ofuscado e perturbado a tomada de decisões ao nível do executivo e praticamente excluído do processo orçamentário o Congresso Nacional.

Assim parece ser de crucial importância que se mobilize com urgência todos os segmentos da administração pública, bem como se busque o apoio da sociedade, no sentido de se resgatar o controle e a transparência das finanças do Governo. Urge, portanto, o desencadeamento de um processo de "Unificação Orçamentária".¹ A Unificação Orçamentária é um processo complexo, por envolver, não só fatores técnicos, mas também fatores de ordem administrativa, legal e política, implicando eventualmente em reformas institucionais. Dessa forma, trata-se de um objetivo de médio e longo prazos.

Paralelamente devem ser estimuladas gestões no sentido de se promover uma Consolidação consistente dos Orçamentos Públicos tal como hoje existentes no Brasil.² Trata-se também de tarefa complexa em função do atual arranjo institucional do setor público e da precariedade das informações disponíveis. Porém, devido ao fato de se tratar de tarefa de cunho eminentemente técnico, acredita-se que seja possível realizar uma razoável "Consolidação dos Orçamentos Existentes" e com isso oferecer aos tomadores de decisão informações consolidadas imprescindíveis sobre o tamanho do setor Público, sua evolução no tempo, a composição de seus dispêndios e receitas, seu "déficit" e formas de financiamento. Essa consolidação deve ser tal que, além de informar sobre o passado, elucide o presente e permita programação para o futuro. Nesse sentido, a consolidação dos Orçamentos deve ser levada a cabo visando servir de instrumento tanto à política de ajustamento econômico de curto prazo como à formulação, execução e acompanhamento do Plano Nacional de Desenvolvimento.

* Versão revista em maio de 1986, do trabalho apresentado no congresso da ANPEC, Vitória (ES), 1985.

** As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e não necessariamente refletem os pontos de vista das instituições a que está vinculado. O autor agradece a colaboração e críticas de Maria C. Silva, Paulo M. Levy, Ricardo R.A. Lima, Luis M. Lopes, Rogério F. Werneck e José E. Reis. Um agradecimento especial é estendido a Elizabeth L. Mendonça, Suely G. Sampaio e Francisco P. da Silva pelos trabalhos de datilografia.

1) significando que todas as receitas e dispêndios de caráter fiscal sejam contemplados no Orçamento Geral da União. O que não quer dizer que os demais orçamentos (monetário e SEST), depois de convenientemente depurados, deixem de existir.

2) o que não significa a mera soma desses orçamentos.

2. Setor Público no Brasil

A primeira cautela que se deve ter ao se mensurar ou se interpretar o "déficit público" no Brasil é com a abrangência do conceito de "Setor Público". Boa parte da confusão prevalescente pode ser eliminada desde que se circunscreva o âmbito ou níveis de governo a que o conceito se refere. As contas nacionais do Brasil, por exemplo, não inclui no conceito de governo as empresas estatais. Até recentemente costumava-se interpretar, para fins de análise dos gastos e recursos do setor público, apenas o "Orçamento Geral da União" (OGU), apesar de se saber tratar-se de um segmento bastante limitado da atividade fiscal do Governo Federal.

A partir do início dos anos 80, quando a administração pública brasileira foi impelida a melhor conhecer e controlar as finanças públicas e o balanço de pagamentos, visando ao ajustamento macroeconômico, iniciou-se um esforço no sentido de aumentar a abrangência do conceito de setor público. Procurou-se, inicialmente, adicionar ao déficit (ou "superávit") do OGU as chamadas contas fiscais (e.g. fundos e programas, comercialização do trigo, estoques reguladores etc) do "Orçamento Monetário" (OM). Em alguns casos procurava-se agregar também uma estimativa de "Déficit" do "Orçamento Consolidado das Empresas Estatais" (SEST). Mais tarde, com o advento do acordo Brasil-FMI, o conceito de setor público, para fins de cálculo do "Déficit" foi ainda mais ampliado, agora com a inclusão dos Estados e Municípios. Esta última inclusão, bem como a das Empresas SEST, decorria dos avais concedidos pelo Governo Federal dentro de seus critérios de prioridades.

Hoje, no âmbito do acordo Brasil-FMI, o conceito ainda considerado relevante de Governo é o de "Setor Público não Financeiro". Este abrange os três níveis da administração direta (Governo Federal, Estadual e Municipal) mais a Administração Indireta Federal (Empresas "Estatais Produtivas", e "Empresas Típicas" de Governo) mais Previdência Social (SINPAS) e mais as contas consideradas de natureza fiscal no OM. O objetivo da medida do "déficit" do setor público, assim definido, é o de dimensionar a pressão exercida pelo governo sobre o sistema financeiro nacional. Deve-se salientar que os Bancos Oficiais, apesar de serem controlados pela SEST, estão excluídos desse conceito de setor público. O mesmo acontece com a maior parte das operações das Autoridades Monetárias. Há que se notar também que os orçamentos das "Empresas Estatais Estaduais e Municipais" e grande parte das receitas e despesas dos "Programas Especiais" (e.g. PIN, PROTERRA, FAS, PME, FINSOCIAL etc...) também não entram na programação do "déficit" (ou "superávit") do setor público não financeiro devido tanto ao arranjo legal prevalescente como a dificuldades estatísticas, apesar de serem levados em conta no acompanhamento "ex-post" do programa.

3. Critérios de Medida

Uma grande dificuldade na computação do déficit consolidado do setor público no Brasil decorre da diversidade de critérios adotados por cada orçamento. Os orçamentos SEST e SINPAS são orçamentos financeiros e usam o critério de "fluxo de caixa" no

trato de suas receitas e despesas. Os orçamentos da União, Estados e Municípios usam o critério de "competência". Já o Orçamento Monetário computa o "fluxo de caixa" das A.M. pela diferença dos saldos das contas no final e no início de período. Este último caso impõe dois ajustes adicionais se se pretende medir o fluxo de dispêndio efetivo na rubrica. Um diz respeito à necessidade de se estornar da conta qualquer recurso (i.e. transferência do tesouro) a ela creditada no período. A outra diz respeito à necessidade de se também estornar as correções monetárias e cambiais apenas contabilizadas.

Essa diversidade de critérios de medida entre "fluxo de caixa" e "competência" exige que no processo de consolidação os dados sejam de alguma forma uniformizados, por exemplo, através da consideração de um "float" de recursos que compatibilizaria os critérios.

4. Déficit Programado vs Déficit Efetivo

Há que se estabelecer também uma distinção considerada importante entre déficit público "ex-ante" e "ex-post". O déficit "ex-ante" pode ser tanto o déficit projetado (sem levar em conta os ajustes de política) como o déficit programado (levando em conta os ajustes de política). O déficit projetado é o quantitativo básico do qual partem as negociações de ajustes com o FMI. O déficit programado é o referencial ao qual o desempenho do programa de ajustamento é comparado. A fonte de informação que alimenta o cálculo do déficit "ex-ante" são os próprios orçamentos das entidades públicas. Por isso é às vezes também chamado de déficit orçamentário do governo. Em geral o cômputo desse déficit é feito "acima da linha", isto é, do lado das Despesas Consolidadas menos as Receitas Consolidadas. Este procedimento poderá, através de uma análise crítica de cada componente da despesa e da receita, facilitar a identificação de uma possível estratégia de política fiscal que vise a redução do déficit projetado para níveis desejados.

O déficit "ex-post" é o déficit ocorrido, ou seja, é a própria medida do desempenho efetivo das finanças públicas no período. Em geral, em função da tempestividade requerida das informações estatísticas, o déficit "ex-post" tem sido medido através dos registros das contas das Autoridades Monetárias e do resto do sistema financeiro e não financeiro. Nesse caso, o déficit "ex-post" tem sido medido pelo lado do financiamento, ou seja, "abaixo da linha". Este procedimento permite a identificação das fontes de financiamento do déficit público.

Não há, em princípio, nenhuma razão para que o déficit orçamentário (ex-ante) e o déficit ocorrido (ex-post) venham a coincidir. Por outro lado, a menos das diferenças de critérios de medida mencionados no item 3, e desde que se esteja tratando exatamente do mesmo nível de abrangência do conceito de setor público, o déficit público consolidado apurado através dos Balancos (acima da linha) da União, Estados, Municípios e SEST teria necessariamente que coincidir com o déficit público consolidado apurado pelo lado do financiamento (abaixo da linha), computado através de informa-

ções advindas dos balanços do sistema financeiro. Trata-se, na verdade, do mesmo déficit "ex-post", apenas medido de forma diferente, "acima e abaixo da linha".

5. "Necessidades de Financiamento (NFSP)" vs "Déficit operacional (DOSP)"

No acordo Brasil-FMI, as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), às vezes também chamadas de déficit nominal, corresponde à versão Inglesa do famoso PSBR ("Public Sector Borrowing Requirement"); aplicado sem restrições à economia brasileira, apesar de a indexação institucionalizada de dívida ser um expediente generalizado. O Déficit Operacional do Setor Público (DOSP), às vezes também indevidamente chamado de "déficit real", resulta depois de se deduzir das NFSP tanto as correções monetária e cambial pagas sobre a dívida pública que vence no período corrente como as correções monetária e cambial apenas contabilizadas do estoque da dívida a vencer em períodos subsequentes. O conceito DOSP surgiu como uma forma de se contornar os problemas impostos pelas oscilações das taxas de inflação (e correções) sobre as NFSP, que nas contas das Autoridades Monetárias (A.M.) são medidas através de diferenças de saldos.

Do ponto de vista macroeconômico (tanto para fins de política fiscal como de política monetária) o que pode interessar verificar é a deficiência ou superávit de caixa do governo e, portanto, o seu impacto efetivo líquido (de amortizações) sobre o sistema financeiro; daí ter que se entender o conceito de NFSP no sentido de necessidades financeiras líquidas de amortizações corrigidas. Nesse sentido é que se pode questionar as medidas de Déficit Público a partir do crescimento da dívida pública nominal. Se a amortização do principal não se constitui em NFSP-líquida, então também a sua correção pela mera indexação igualmente não se constituiria em NFSP-líquida. Daí a necessidade de se descontar da NFSP, calculada a partir das diferenças de saldos contábeis da dívida corrigida, as correções monetárias e cambial. O resultado dessa subtração, porém, tem sido chamado pelo acordo Brasil-FMI de DOSP, o que tem provocado um certo mal entendido, visto que o DOSP além das receitas e despesas operacionais, propriamente ditas, também incorpora gastos com investimentos. Portanto, conceitualmente, a terminologia NFSP-líquida seria mais apropriada, ao invés de DOSP.

A seção II procura sugerir desenvolvimento de uma metodologia, através do mapeamento e consolidação das Receitas e Despesas orçamentárias, com o objetivo de facilitar a análise da formação do déficit público no Brasil. A seção III enfoca o ângulo do financiamento do Déficit Público.

II - FORMAÇÃO DO DÉFICIT DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

A seguir expõem-se ao debate um tratamento matricial, embora ainda embrionário, para a consolidação dos orçamentos públicos brasileiros (OGU, SEST, SINPAS, Estados, Municípios, A.M.). Crê-se seja esta uma forma relevante para a Análise Macroeconômica. Ela apresenta um mapeamento das receitas e dispêndios, bem como a explicitação e cancelamento de transferências entre orçamentos.

O objetivo principal do exercício é o de desenvolver um instrumento que permita

mensurar de uma forma clara e consistente o Déficit Público. Como subproduto, a técnica matricial pode também ser muito pródiga em informações, tais como: o tamanho do setor público, os fluxos de transferências entre orçamentos, a poupança em conta corrente do governo, as operações de crédito e amortizações; além de possibilitar diferentes graus de abertura e detalhamento tanto sobre a estrutura da receita como sobre a estrutura da despesa. Este é, de fato, o chamado cálculo "acima da linha" que busca explicar como o déficit é formado.

As matrizes apresentadas nos Quadros 1 e 2 são tentativas desse tipo e objetivam a mensuração dos déficits públicos efetivos observado nos anos de 1983 e 1984. A matriz apresentada no Quadro 3 resulta de um esforço, no sentido de se tentar mensurar um déficit público projetado (ou potencial), para 1985. Este último corresponderia ao déficit antes dos cortes programados. Os dados envolvidos nessas matrizes são preliminares, uma vez que ainda não foram submetidos à crítica das instituições competentes. A estrutura da matriz, ou seja, o formato e o tipo de informação que aparece em cada célula é que deveriam ser alvo da crítica do leitor.

Grosso modo, a matriz está estruturada em quatro blocos. O primeiro bloco, no canto esquerdo superior, é o bloco das transferências de recursos entre orçamentos. O segundo bloco, no canto esquerdo inferior, é o bloco das despesas orçamentárias. O terceiro bloco, no canto direito superior, é o bloco das receitas, operações de crédito e Déficits. O quarto bloco é zerado e, por isso, aparece totalmente em branco, cujo espaço utiliza-se apenas para "notas e observações" sobre os dados contidos nos demais blocos da matriz.

Dessa forma, cada coluna encabeçada pelo nome de um orçamento reflete o vetor dos dispêndios (saídas) desse orçamento. Por sua vez, cada linha precedida pelo nome do orçamento reflete o vetor de receitas (entradas) desse orçamento. As últimas colunas e linhas de cada bloco trazem os totais de receita e despesa de cada orçamento (coluna C_{17} e linha L_{20}) ou os totais de cada item de despesa, poupança em conta corrente, receita, déficit e operações de crédito para o conjunto dos orçamentos públicos (coluna C_7 e linha L_7).

Cabe salientar que os agregados mais relevantes gerados pela matriz são o da célula (C_{13} , L_7) e o da célula (C_7 , L_{17}) - este último deve ser idêntico ao da célula (C_{14} , L_7). No primeiro caso tem-se o Déficit Financeiro do Setor Público e no segundo, o tamanho do setor público, já eliminadas as possíveis múltiplas contagens das transferências entre orçamentos.

Já que as correções monetárias e cambiais sobre o estoque da dívida pública aparecem apenas no fluxo das amortizações (L_{19}), a metodologia da matriz aqui proposta computa as NFSP-líquidas (C_{13}) - ou se se quiser o chamado DOSP.

Mais a título de ilustração, o quadro 4 resume e elabora os principais resultados agregados obtidos a partir do exercício desenvolvido através das matrizes 1, 2 e 3. A parte A desse quadro indica, grosso modo, que a partir de 1983 o tamanho do go-

GRUPO I PARTIZ DOS DOCUMENTOS PUBLICOS, 1983

FRONTE DPS RECURSOS	TRANSFERÊNCIAS				RECURSOS PROPRIOS				RECURSOS PROPRIOS LÍQUIDA C13 = C13 - C12 C14 = C14 - C12 C15 = C15 - C12 C16 = C16 - C12	RECURSOS PROPRIOS DE CREDITO C15 = C15 - C12 C16 = C16 - C12	RECURSOS PROPRIOS DE CREDITO C15 = C15 - C12 C16 = C16 - C12	TOTALS DPS DPS DPS
	DECRETOS PAGADORES	RECEITA DPS	RECEITA DPS	RECEITA DPS	REC. DE REC. DE CAP. ETC.	RECEITA DPS	RECEITA DPS	RECEITA DPS				
T	0	0	0	0	8837	2741	2	11290	-372	10918	-075	11143
A	0	0	0	0	2745	5512	0	21111	2891	23902	4771	25882
R	0	0	0	0	232	3845	179	4835	345	4490	345	4448
S	0	0	0	0	1237	3752	399	6261	1117	7408	1589	7858
E	0	0	0	0	1725	533	4	537	140	677	282	729
H	0	0	0	0	1428	10	10	10	-541	-531	-541	-531
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S	0	0	0	0	7579	13222	2104	8756	2	45524	3187	48713
PERSONAL E ETC.	0	0	0	0	18771	0	0	18771	0	18771	0	18771
ENC. FINANC.	0	0	0	0	441	734	0	1175	0	1175	0	1175
CONTAS DE DEP.	0	0	0	0	3131	3131	0	3131	0	3131	0	3131
OUT. DEP. CAP.	0	0	0	0	1549	1549	0	1549	0	1549	0	1549
IMPOST.	0	0	0	0	5544	5	0	5549	0	5549	0	5549
IMP. FINANC.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OUT. DEP. CAP.	0	0	0	0	225	225	0	225	0	225	0	225
OPERAÇÕES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DAS DESP.	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
(D.C. TRANSF.)	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
+ 92784117	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
TOTAL DESP. + 92784117	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
(D.C. TRANSF.)	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
+ 92784117	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
TOTAL DESP. + 92784117	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
(D.C. TRANSF.)	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
+ 92784117	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442
TOTAL DESP. + 92784117	0	0	0	0	2442	2442	0	2442	0	2442	0	2442

b) inclui "Correção Monetária" do Reg. Monetária em Fundos e "Ingressos".
 c) inclusive Distrito Federal
 e) apenas os municípios dos capitais

QUADRO 2 MATRIZ DOS DECRETOS MUNICIPAIS, 1994

FUNÇÃO DOS RECURSOS	TRANSFERÊNCIAS										RECURSOS PRÓPRIOS				RECURSOS DE PROPRIEDADE DE CREDITO C15 = C16 + C17 + C18	RECURSOS DE PROPRIEDADE DE CREDITO C19 = C20 + C21 + C22 + C23	TOTALS DOS RECURSOS C17 + C18 + C19 + C20 + C21 + C22 + C23	
	MUNICÍPIOS					ESTADOS					REC. DE PROPRIEDADE		REC. DE PROPRIEDADE					
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14				C15
T	000	001	002	003	004	005	006	007	008	009	010	011	012	013	014	015	016	017
A	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
B	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
C	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54
D	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72
E	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
F	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108
G	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126
H	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144
I	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162
J	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180
K	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198
L	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216
M	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234
N	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252
O	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270
P	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288
Q	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306
R	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324
S	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342
T	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360
U	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378
V	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396
W	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414
X	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432
Y	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450
Z	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468
AA	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486
AB	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504
AC	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522
AD	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540
AE	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558
AF	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576
AG	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594
AH	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612
AI	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630
AJ	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648
AK	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666
AL	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684
AM	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702
AN	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720
AO	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738
AP	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756
AQ	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774
AR	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792
AS	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810
AT	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828
AU	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846
AV	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864
AW	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882
AX	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900
AY	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918
AZ	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936
BA	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954
BB	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972
BC	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990
BD	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000								

a) inclui "correção passiva" de Res. Resolução de Tributos e Propostas.
 b) inclusive Distrito Federal.
 c) apenas os municípios das capitais

QUADRO 4: ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO RECENTE DO DÉFICIT PÚBLICO E DA ESTRUTURA DO DISPÊNDIO PÚBLICO NO BRASIL

Parte A. DÉFICIT PÚBLICO*

	1983	1984	1985
a. NFSP-líquida, em Cr\$ bilhões	3.189	8.840	66.439
b. Total dos Gastos, em Cr\$ bilhões	48.743	149.903	514.396
c. PIB, em Cr\$ bilhões	120.268	386.967	1.290.000
d. = (b/c).100	40,5%	38,7%	39,9%
e. = (a/b).100	6,5%	5,9%	12,9%
f. = (a/c).100	2,7%	2,3%	5,2%

* entendido como "Necessidade de Financiamento do Setor Público", na versão NFSP-líquida. O setor público aqui considerado envolve as três esferas da administração direta, mais as entidades do orçamento SEST (inclusive SINPAS e exclusive Bancos Oficiais), mais os dispêndios cobertos pelas Autoridades Monetárias por conta e ordem do Tesouro. Essa agregação, exceto pela distinção entre os critérios caixa e competência, corresponderia, aproximadamente, ao conceito de "Déficit Operacional" adotado pelo FMI, porém medido acima da linha.

Parte B. ESTRUTURA DOS DISPÊNDIOS PÚBLICOS

	1983		1984		1985	
	em Cr\$ bilhões	%	em Cr\$ bilhões	%	em Cr\$ bilhões	%
a. Encargos Financeiros	4.673	9	18.497	12	75.320	15
b. Demais Desp. Correntes	34.380	71	104.697	70	350.241	68
b.1. Pessoal e Encargos	(10.979)	(23)	(29.064)	(19)	(99.576)	(19)
b.2. Outros	(23.401)	(48)	(75.633)	(51)	(250.665)	(49)
c. Desp. de Capital	<u>9.690</u>	<u>20</u>	<u>26.709</u>	<u>18</u>	<u>88.835</u>	<u>17</u>
TOTAL DOS DISPÊNDIOS	48.743	100	149.903	100	514.396	100

verno na economia (relação b/c) tem-se mostrado estável (mesmo sem levarmos em conta os cortes programados para 1985). Mostra também que a tendência do déficit público (a/c) seria crescer em 1985, se o novo governo não antecipasse medidas de austeridade.

A parte B do mesmo quadro revela que na estrutura dos dispêndios públicos totais a importância dos "Encargos Financeiros" tem-se elevado vertiginosamente nos últimos anos, passando de 9% em 1983, para 12% em 1984 e 15% em 1985. Como os "Encargos Financeiros" decorrem de obrigações praticamente incomprimíveis, os eventuais ajustes do governo acabam, necessariamente, por se fazer sobre os demais itens de dispêndio. É sobre os dispêndios de capital que se tem afunilado as maiores contenções dos gastos públicos. Em função da política salarial, os dispêndios com pessoal e encargos se reduziram em termos reais no ano de 1984 em relação a 1983. Para 1985, contudo, todos os indicadores disponíveis apontam para uma possível reversão dessa tendência.

Em decorrência da precariedade dos dados, as inferências que acabamos de obter, apesar de parecerem plausíveis, e em acordo com o que é mostrado por outros indicadores, devem ser tomadas com a devida cautela.

Há certamente muitas críticas com relação aos resultados mostrados pelas matrizes aqui apresentadas. Nosso objetivo, contudo, é exatamente o de provocar o debate visando o desenvolvimento de uma metodologia que permita, de uma forma fácil e sistemática, localizar e catalogar os principais pontos ainda obscuros. O estudo e a solução desses pontos nos conduzirá, "pari passu", a uma consolidação mais consistente das finanças públicas no Brasil.

A principal dificuldade enfrentada por aqueles que se aventuram em entender as articulações financeiras do setor público no Brasil está na confusa relação entre Tesouro Nacional e as Autoridades Monetárias, por um lado, e no caráter peculiar da própria Autoridade Monetária, por outro. Os mecanismos da "Lei Complementar nº 12" e da "conta movimento" entre o Banco Central e o Banco do Brasil, além de permitirem a rolagem total e automática dos encargos da Dívida Mobiliária, sem a sua devida explicitação no OGU, camuflam no chamado Orçamento Monetário dispêndios de natureza eminentemente fiscal levados a efeito sem o correspondente aporte autorizado de recursos.

Os valores que aparecem na coluna C₆ da matriz é o resultado das chamadas contas fiscais das Autoridades Monetárias que correm por conta e ordem do Tesouro Nacional, tais como os fluxos de despesas com a Comercialização do Trigo, Açúcar e Alcool, Preços Mínimos (AGF), Estoques Reguladores, Fundos e Programas, Encargos da Dívida Mobiliária, líquidos de Transferências do Tesouro, Superávit de Caixa do Tesouro, Depósitos do Governo no Banco do Brasil, Arrecadações e Finsocial. Entretanto dúvidas ainda persistem quanto ao correto tratamento de certas contas das A.M.. Dentre estas estão os encargos dos títulos da Dívida Pública em carteira das Autoridades Monetárias, encargos dos Depósitos Registrados em Moedas Estrangeiras e Encargos dos Projetos de Renegociação da Dívida Externa. Se o agregado Setor Público Não Financeiro ex-

clui as Autoridades Monetárias, como parece ser o caso, então os encargos dos títulos em carteira das A.M. deveriam ser computados no Déficit Público. Se o referido agregado inclui as A.M., então seriam os outros dois itens de encargos que deveriam ser incorporados no conceito de déficit público. O critério de cálculo de déficit público definido no programa Brasil-FMI, entretanto, não incorpora nenhum desses três itens de encargos financeiros.

Hoje é impossível um tratamento consistente das operações das A.M. no Déficit Público, devido à presença da "Conta Movimento". Depois da desejável separação institucional das A.M., o tratamento que pareceria mais adequado seria o de se computar como déficit (ou superávit) a variação patrimonial líquida do BACEN.

Outro ponto importante a que se deve chamar a atenção do leitor é com relação ao critério de se incorporar na matriz o orçamento da SEST (linha L_2 e coluna C_2) integralmente. Obviamente esse procedimento é falho, visto permitir múltiplas contagens do lado dos insumos intermediários no que tange a Sistema Produtivo Estatal (SPE) e, portanto, tende a superestimar o tamanho do Estado na economia. Também devido à natureza empresarial do SPE as despesas e receitas desse sistema não devem ser agregadas ao O.G.U., porque elas não são feitas a fundos perdidos e sim retornam, geralmente com lucro. Além disso, as transferências intra-SEST e os dividendos da SEST pagos a outros orçamentos não foram ainda convenientemente explicitados na matriz. Com relação ao orçamento SEST, o que se propõe como passo seguinte, além das explicitações a que acabamos de nos referir, é a separação dos dois principais orçamentos da SEST, o do SPE e o das ETG (Empresas Típicas de Governo). O que se propõe é que, na matriz, o orçamento de receitas e despesas das primeiras seja excluído; aparecendo estas apenas no primeiro bloco como receptoras de transferências e pagadoras de dividendos. Por sua vez, o orçamento agregado das ETG apareceria integralmente na matriz, inclusive no segundo e terceiro blocos, em sua consolidação com o O.G.U. e os demais orçamentos.

Um terceiro ponto ainda obscuro são as contribuições fiscais e para-fiscais (contribuições à previdência, por exemplo) que existem entre orçamentos e que a matriz também ainda não explicita. Um quarto ponto, ainda dependente de um acurado levantamento, diz respeito ao que não está sendo captado (todo ou parte) dos chamados "Fundos e Programas Especiais", como PIN-PROTERRA, FAS, FINSOCIAL, P.M.E., F.M.M., etc ... Tais fundos são administrados ao largo do O.C.U., carecendo de um controle sistemático e centralizado.

Deve-se atentar para o fato de que um trabalho sério de unificação orçamentária no Brasil não poderia deixar de contemplar no mínimo os pontos acima levantados. Fica evidente, portanto, que a mera consolidação dos orçamentos hoje existentes no Brasil é grandemente dificultada por esses aspectos ainda obscuros.

III - FINANCIAMENTO DO DÉFICIT PÚBLICO NO BRASIL

Procurar-se-á agora apresentar um método que permita avaliar o déficit público

de um ângulo alternativo: a partir das fontes de financiamento do déficit. O enfoque de mensuração do déficit público apresentado na seção anterior visa subsidiar a política fiscal, o desta seção está mais voltado para aspectos relevantes da política monetária e mercado financeiro em uma economia aberta. Enquanto no enfoque da seção anterior as categorias de análise são tributos, transferências e gastos do governo, no enfoque desta seção as categorias são a Base Monetária (B), a Dívida Pública (mobiliária (T)), Empréstimos bancário e não bancário (internos (E) e externos (X)) o saldo do Balanço de Pagamentos e, conseqüentemente, as Reservas Internacionais Líquidas (I).

Uma forma simples e elucidativa de se estudar o financiamento do déficit público (i.e. o cálculo "abaixo da linha") é a partir de uma matriz de fluxos líquidos de recursos financeiros entre setores superavitários e setores deficitários da economia como um todo. Obviamente ênfase especial deverá ser colocada sobre o setor objeto do estudo: setor público não financeiro.

A virtude desse tratamento matricial, a partir das fontes de financiamento do governo, é que se pode medir e interpretar de uma forma ordenada e consistente o "Déficit Público" segundo os conceitos: "NFSP", "NFSP-líquida" (ou o chamado DOSP), "Crédito Interno Líquido das Autoridades Monetárias" (CIL^{AM}) e "Déficit de Caixa" das Autoridades Monetárias (DC^{AM}). Esse tratamento permite perceber o relacionamento entre esses conceitos de déficit público, bem como as formas de endividamento do governo.

Os quadros 5 e 6 propõem um grupamento de dados na forma de matriz de fluxos líquidos de financiamentos como acabamos de mencionar. Primariamente os dados que alimentam essas matrizes originam-se dos Balancetes Consolidados das A.M., dos Bancos Comerciais, do resto do Sistema Financeiro, da Execução Financeira do Tesouro Nacional, do Balanço de Pagamentos e outras estatísticas publicadas pelos Boletins Mensais do Banco Central do Brasil. Ultimamente estas informações já estão disponíveis em uma forma mais conveniente nas edições trimestrais do "Brasil: Programa Econômico, Ajustamento Interno e Externo" publicado pelo Banco Central do Brasil. Preferimos apresentar uma matriz de Fluxos Líquidos de Financiamentos (nas versões NFSP e NFSP-líquida) retirada de um nosso trabalho anterior¹. Os dados se referem ao ano de 1982 e já estão superados. Mesmo assim, isto nos satisfaz inteiramente, uma vez que o objetivo aqui é metodológico.

Classificaram-se como setores provedores líquidos de recursos financeiros (colunas) dois grandes grupamentos, o Doméstico e o Externo. Por conveniência, o setor Doméstico foi separado em Financeiro e não Financeiro. O sub-setor Financeiro foi sub-dividido em monetário e não monetário, com o Monetário formado por Autoridades Monetárias e Bancos Comerciais.

1) Veja Oliveira, J.C. & M.C. Silva: "Mensuração do Déficit do Setor Público e do Crédito Interno Líquido no Brasil", ANPEC - Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Economia, Belém (PA), 1983.

QUADRO 5

MATRIZ DE FLUXOS LÍQUIDOS DE FINANCIAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Setores Absorvedores Líquidos de Recursos Financeiros	1982, Fluxos Nominais em Cr\$ bilhões							Necessidades Nominais de Financiamento dos setores "Déficits" rios"
	DOMÉSTICOS							
	FINANCEIRO			NÃO		EXTERNO		
	MONETÁRIO		Bancos Comerciais	MONETÁRIO				
Aut. Monetária	(1)	(2)		(3)	(4)	(5)	(6)	
1. Setor Público Não Financeiro	763,4	1.642,2	2.709,6	2.075,2	817,6	8.008,0		
1.1. Governo Federal	529,8	480,1	697,0	1.376,8 ^{d/}	N.D.	3.083,7		
1.2. Governos Estadual e Municipal	53,8	711,2	846,5	493,2 ^{d/}	N.D.	2.104,7		
1.3. Previdência Social ^{e/}	-11,7	-186,7	-0,9	-	N.D.	-199,3		
1.4. Agências Descentralizadas ^{f/}	1,5	68,4	197,1	-	N.D.	267,0		
1.5. Empresas Estadais	44,5	890,9	1.127,0	205,2 ^{d/}	N.D.	2.267,6		
1.6. Fundos e Programas	145,5 ^{b/}	-321,7	-157,1	-	N.D.	-333,3		
2. Setor Privado Não-Financeiro	1.407,3							
3. Setor Financeiro	-111,5 ^{c/}							
4. Outras aplicações domésticas das A.M.	-872,6							
5. Ativos Externos das A.M. Não Disponíveis no Curto-Prazo	1.080,0							
6. Reservas Internacionais Líquidas	-1.452,6	0	0	0	0	-1.452,6		
7. Orçamento Monetário								
8. Crédito Líquido	814,0 ^{d/}							
9. C.I.L. (Crédito Interno Líquido)	2.266,6							

FONTE DOS DADOS: BACEN/DEPEC.

a/ Variação da "Dívida Flutuante" das Empresas Estadais junto a Empreiteiros e Fornecedores.

b/ Inclui também as variações de "Créditos às Instituições Financeiras com Recursos de Fundos e Programas" e "Repasse ao BB com recursos de Fundos e Programas administrados pelo BACEN".

c/ Exclui os dois itens mencionados em b/.

d/ Variação da "Dívida Mobiliária Interna" fora das A.M.

e/ Refere-se ao "Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social" (SINPAS). Em decorrência das dificuldades de identificação dos empréstimos tomados pelo SINPAS junto ao Sistema Financeiro, estão incluídos nesta conta apenas os seus depósitos, referentes às arrecadações previdenciárias, junto ao Sistema Financeiro.

f/ Refere-se às autarquias prestadoras de serviços públicos federais (DNOS, DNER, IAA, INAN, etc.).

g/ (i.e. Obrigações das A.M. junto ao Setor Privado).

QUADRO 6

MATRIZ DE FLUXOS LÍQUIDOS DE FINANCIAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA

1982. Fluxos Operacionais em Cr\$ bilhões

Setores Absorvedores Líquidos de Recursos Financeiros	DOMÉSTICOS						Necessidades de Financiamento do setor "Déficits" reais
	FINANCEIRO			NÃO FINANCEIRO		EXTERNO	
	MONETÁRIO			NÃO MONETÁRIO	(4)		
	Aut. Monetária	Bancos Comerciais					
(1)		(2)	(3)	(5)		(6)	
1. Setor Público Não Financeiro	615,2	-240,8	590,0	844,4	817,6	2.626,4	
1.1. Governo Federal	529,8	50,6	214,6	569,5 ^{d/}	N.D.	1.364,5	
1.2. Governos Estadual e Municipal	-3,6	78,5	210,8	192,0 ^{d/}	N.D.	477,7	
1.3. Previdência Social ^{e/}	-11,7	-186,7	-0,9	-	N.D.	-199,3	
1.4. Agências Descentralizadas ^{f/}	-56,7	-20,2	39,1	-	N.D.	-37,8	
1.5. Empresas Estatais	11,9	158,7	283,5	82,9 ^{a/}	N.D.	537,0	
1.6. Fundos e Programas	145,5 ^{b/}	-321,7	-157,1	-	N.D.	-333,3	
2. Setor Privado Não-Financeiro	1.407,3						
3. Setor Financeiro	-111,5 ^{c/}						
4. Outras Aplicações domésticas das A.M.	-724,4						
5. Ativos Externos das A.M. Não Disponíveis no Curto-Prazo	1.080,0						
6. Reservas Internacionais Líquidas	-1.452,6	0	0	0	0	-1.452,6	
7. Orçamento Monetário							
8. Crédito Líquido	814,0 ^{g/}						
9. C.I.L. (Crédito Interno Líquido)	2.266,6						

FONTE DOS DADOS: BACEN/DEPEC. *Exclui correções monetárias e cambiais do saldo da Dívida Mobiliária e Empréstimos.

a/ Variação da "Dívida Plutuante" das Empresas Estatais junto a Empreiteiros e Fornecedores.

b/ Inclui também as variações de "Créditos às Instituições Financeiras com Recursos de Fundos e Programas" e "Repasse ao BE com recursos de Fundos e Programas administrados pelo BACEN".

c/ Exclui os dois itens mencionados em b/.

d/ Variação da "Dívida Mobiliária Interna" fora das A.M.

e/ Refere-se ao "Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social" (SINPAS). Em decorrência das dificuldades de identificação dos empréstimos tomados pelo SINPAS junto ao Sistema Financeiro, estão incluídos nesta conta apenas os seus depósitos, referentes às arrecadações previdenciárias, junto ao Sistema Financeiro.

f/ Refere-se às autarquias prestadoras de serviços públicos federais (DNOS, DNER, IAA, INAN, etc.).

g/ (i.e. Obrigações das A.M. junto ao Setor Privado).

Classificaram-se como setores absorvedores líquidos de recursos financeiros (linhas) os seguintes: 1) setor público não financeiro; 2) setor privado não financeiro; 3) setor financeiro (público e privado); 4) outras aplicações domésticas das A.M. 5) Ativos Externos das A.M. não disponíveis no curto-prazo; e 6) Reservas Internacionais Líquidas.

O somatório dos valores componentes de uma mesma linha resulta na Necessidade de Financiamento Líquido adicional do respectivo setor "deficitário"; ou seja, na variação de suas obrigações para com o resto do sistema. Por outro lado, o somatório dos valores componentes de uma mesma coluna resulta do Ativo Líquido adicional do respectivo setor "superavitário"; ou seja, na variação do seu crédito líquido concedido ao resto do sistema.

Dessa forma, os elementos do vetor formado pela primeira linha da matriz (ou pelo bloco de valores resultante de seu desmembramento) fornece-nos a composição do "Déficit" do Setor Público não financeiro por fonte de financiamento e sua soma, o total do referido déficit. Por outro lado, os elementos do vetor formado pela primeira coluna da matriz fornece-nos a composição das Aplicações Ativas Líquidas adicionais (ou seja, a composição da expansão do crédito líquido) das Autoridades Monetárias e sua soma fornece-nos a magnitude da expansão do Crédito Líquido total das A.M. que, em última instância, nada mais é do que a expansão da Base Monetária (ΔB). Excluindo-se o último elemento (i.e. a variação das Reservas Internacionais Líquidas), a soma do restante dos elementos da coluna (1) é a própria variação do Crédito Interno Líquido das A.M. (CIL^{AM}). O primeiro elemento da coluna (1) é o Crédito Líquido das A.M. ao setor público não financeiro. Os elementos 2, 3, 4, 5 e 6 do vetor formam o Crédito Líquido das A.M. ao resto do sistema.

As demais linhas e colunas da matriz do Sistema Financeiro Nacional poderiam ser igualmente preenchidas e eventualmente interpretadas. Nosso interesse imediato, porém, não vai além de uma exploração mais profunda da primeira linha e primeira coluna e algumas combinações entre ambas. Por exemplo, zerando as demais células não preenchidas da matriz e somando os elementos vetoriais das linhas e colunas, obtemos, na célula resultante do cruzamento da linha (8) com a coluna (6), o valor do Déficit do Setor Público ampliado (i.e. setor público não financeiro e Autoridades Monetárias).

É fácil perceber que o método da matriz de fluxos de fundos que se está sugerindo pode nos fornecer um critério exaustivo e consistente de mensuração simultânea dos diferentes conceitos de Déficit Públicos e sua estrutura de financiamento. Além disso, com todas as células devidamente preenchidas a referida matriz proveria a estrutura setorial de financiamentos líquidos da economia, que poderia ser de grande valia tanto para subsidiar análises retrospectivas bem como poderia servir de instrumento de programação. Obviamente, para a economia como um todo, o déficit global (i.e. o somatório das necessidades de financiamento dos setores deficitários - ou seja, o somatório dos elementos da coluna (6) é, "ex-post", apenas outra forma de se

ver o próprio Crédito Líquido Global (i.e. a soma dos elementos da linha (8) - ou linha (9), conforme o caso). Assim o "Crédito Interno Líquido Global" apenas diferiria (a menor) do "Déficit Global" pelas Reservas Internacionais Líquidas.

Deve-se observar, também, que o Financiamento Externo, que aparece na coluna (5), refere-se apenas aos empréstimos diretamente tomados pelos setores não financeiros (e.g. via Lei 4.131). As tomadas de empréstimos externos pelo setor financeiro e repassados aos demais setores (decorrentes da Resolução 63 e outros mecanismos) já estão computadas, através das fontes internas de recursos, nos valores que aparecem registrados nas demais colunas. Daí, para se evitar dupla contagem a célula representativa da interseção da coluna (5) com a linha (3) deve registrar apenas os empréstimos externos tomados pelo setor financeiro que não foram ainda repassados ao resto do sistema. Dessa forma, quando todo empréstimo externo já tenha sido repassado, esta célula da matriz assumirá valor nulo.

Finalmente cabe duas observações conceituais. A primeira é que se deve atentar para o fato de que o que se está chamando de "Déficit Público" são as Necessidades de Financiamento do Setor. Dessa forma, o conceito de déficit aqui utilizado não deve, em princípio, ser associado a nenhuma idéia de eficiência econômica. Por exemplo, no caso particular das necessidades de Financiamento das Empresas Estatais, o conceito não pretende impingir nenhuma conotação de prejuízo operacional propriamente dito. Nada impede que uma empresa pública economicamente eficiente esteja apresentando, simultaneamente, lucros operacionais e elevados déficits financeiros em decorrência de sua política de investimentos. O conceito de NFSP bem como o de DOSP são conceitos estritamente financeiros, o que não diminui, em absoluto, a sua importância para a política macroeconômica.

A segunda observação diz respeito ao conceito de Crédito Interno Líquido (C.I.L.). Em princípio este poderia ser computado para todo o sistema bancário ou mesmo para todo o sistema financeiro. O acordo Brasil-FMI, entretanto, computa-o apenas para as A.M., devido não só à disponibilidade de dados como também à maior facilidade de se controlar esse último como um instrumento de política econômica.

Vejamos agora com mais detalhe o sentido do arranjo contábil proposto pela Matriz de Fluxos Líquidos de Financiamento do Setor Público que acabamos de apresentar, salientando a articulação entre os conceitos e os componentes dos déficits que dela é possível derivar. Para essa tarefa nos auxiliaremos da matriz simbólica mostrada no Quadro 7.

1. Déficit Público, Liquidez e Balanço de Pagamentos:

O Conceito de Crédito Interno Líquido

Numa economia aberta operando com taxa de câmbio fixa, o excesso de liquidez, que pode decorrer do financiamento do déficit Público, e/ou da ampliação das operações ativas das A.M. com o setor privado, pode agravar os desequilíbrios internos (inflação) e externos (déficit no Balanço de Pagamentos). Nessas circunstâncias, o Enfo-

MATRIZ DE FLUXOS LÍQUIDOS DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO E AUTORIDADES MONETÁRIAS

Fluxos em Cr\$ bilhões

Setores Absorvedores Líquidos de Recursos Financeiros	D O M É S T I C O						EXTERNO	NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO DOS SETORES "DEFICITÁRIOS" NFSP-líquidas
	FINANCEIRO			NÃO FINANCEIRO				
	MONETÁRIO		NÃO MONETÁRIO	MONETÁRIO		NÃO MONETÁRIO		
	AUT. MONETÁRIA	BANCOS COMERCIAIS		(1)	(2)			
Coluna	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
1. Setor Público Não Financeiro	ΔB_1	$\Delta T^b + \Delta E^b$	$\Delta T^n + \Delta E^n$	$\Delta T^f + \Delta E^f$	ΔX	$\Delta B_1 + \Delta T + \Delta E + \Delta X = NFSP$		
1.1. Governo Federal	ΔB_{11}	ΔT_1^b	ΔT_1^n	ΔT_1^f	ΔX_1	$\Delta B_{11} + \Delta T_1 + \Delta X_1$		
1.2. Governo Estadual e Municipal	ΔB_{12}	ΔT_2^b	ΔT_2^n	ΔT_2^f	ΔX_2	$\Delta B_{12} + \Delta T_2 + \Delta X_2$		
1.3. Previdência Social	ΔB_{13}	ΔE_3^b	ΔE_3^n	ΔE_3^f	ΔX_3	$\Delta B_{13} + \Delta E_3 + \Delta X_3$		
1.4. Agências Descentralizadas	ΔB_{14}	ΔE_4^b	ΔE_4^n	ΔE_4^f	ΔX_4	$\Delta B_{14} + \Delta E_4 + \Delta X_4$		
1.5. Empresas Estatais	ΔB_{15}	ΔE_5^b	ΔE_5^n	ΔE_5^f	ΔX_5	$\Delta B_{15} + \Delta E_5 + \Delta X_5$		
1.6. Fundos e Programas	ΔB_{16}	ΔE_6^b	ΔE_6^n	ΔE_6^f	ΔX_6	$\Delta B_{16} + \Delta E_6 + \Delta X_6$		
2. Setor Privado Não-Financeiro	ΔB_2	0	0	0	0	ΔB_2		
3. Setor Financeiro	ΔB_3	0	0	0	0	ΔB_3		
4. Outras Contas Não Classificadas do Setor Doméstico	ΔB_4	0	0	0	0	ΔB_4		
5. Ativos Externos Não Disponíveis no Curto-Prazo	ΔB_5	0	0	0	0	ΔB_5		
6. Reservas Internacionais Líquidas	$\Delta B_6 = \Delta I$	0	0	0	0	$\Delta B_6 = \Delta I$		
7. Orçamento Monetário	ΔB	ΔT^b	ΔT^n	ΔT^f	0	$\Delta B + \Delta T = DC^{AM}$		
8. Crédito Líquido	ΔB	$\Delta T^b + \Delta E^b$	$\Delta T^n + \Delta E^n$	$\Delta T^f + \Delta E^f$	ΔX	$\Delta B + \Delta T + \Delta E + \Delta X = DGF^a$		
9. C.I.L. (Crédito Interno Líquido)	$\Delta CIL^{AM} = \Delta B - \Delta I$	$\Delta T^b + \Delta E^b$	$\Delta T^n + \Delta E^n$	$\Delta T^f + \Delta E^f$	ΔX	$\Delta CIL^{AM} + \Delta T + \Delta E + \Delta X = NFSP^a$		

SIGNIFICADO DOS SÍMBOLOS:

- Δ = Variação absoluta no período.
- B = Crédito Líquido das A.M. (= Base Monetária).
- T = Dívida Pública Mobiliária.
- E = Empréstimos Internos.
- X = Empréstimos Externos.
- I = Reservas Líquidas Internacionais.
- DC^{AM} = Déficit de Caixa das Autoridades Monetárias.
- DGF^a = Demanda Global de Financiamento do setor público não Financeiro e Autoridades Monetárias.
- $NFSP^a$ = Necessidade de financiamento do setor público não Financeiro e Autoridades Monetárias.
- $NFSP$ = Necessidade de financiamento do setor público não Financeiro.

Os índices b, n e f indicam os setores dos bancos comerciais, não monetário e não financeiro, respectivamente.

que Monetário do Balanço de Pagamentos sugere que o instrumento relevante de programação e controle monetário, visando aos ajustes macroeconômicos, é o Crédito Interno Líquido (CIL). De fato, nestas circunstâncias, em decorrência dos fluxos financeiros externos, o controle da Base Monetária pode se tornar em grande parte comprometido. Teoricamente, o ajuste da economia se faria através de flutuações no nível das Reservas Internacionais do País, o que tenderia a afetar a Base Monetária do sistema, uma vez que nem sempre é possível ou desejável uma política compensatória de esterilização perfeita por muito tempo.

O estereótipo contábil abaixo mostra como a variação do CIL das A.M. é obtida a partir do balancete consolidado dessas Autoridades:

Balancete Consolidado das A.M.

ATIVO	PASSIVO
ΔI	
ΔCIL	ΔB

ou seja, $\Delta CIL = \Delta B - \Delta I$ (1)

A expressão (1) é obtida na matriz na célula que resulta do cruzamento da linha (9) com a coluna (1).

As variações das Reservas Internacionais Líquidas, ΔI , pelo programa de ajustamento com o FMI, decorre do resultado do Balanço de Pagamentos ajustado pelas Obrigações de Médio e Longo prazos com o próprio FMI.

A definição de Base Monetária presente no acordo é um tanto peculiar. Em primeiro lugar, porque não considera os depósitos à vista do governo nas A.M.. Em segundo lugar, porque amplia o conceito através da inclusão de alguns "quase-moedas", tais como Depósitos a prazo nas A.M., Depósitos sobre Importações, outros Depósitos prèvios e outros depósitos. Em terceiro lugar, essa definição de Base é um tanto peculiar porque exclui por completo a Reserva Bancária (Depósitos Compulsórios e Voluntários) dos bancos nas A.M. Esta última omissão é, na verdade, mais difícil de se justificar. A exclusão das Reservas Bancárias poderia, eventualmente, ser justificada caso o CIL estivesse sendo computado para o Sistema Bancário como um todo e não apenas para as A.M. como é o caso no acordo. Nesta última hipótese, porém, a variável Base teria que ter sido substituída pela variável Meios de Pagamentos (M), mas este não é o caso no contexto do acordo.

Finalmente, deve ser lembrado que a princípio, no acordo Brasil-FMI, os Depósitos Registrados em Moedas Estrangeiras (DRME) faziam parte da definição de Base Monetária. Estes eram entendidos simplesmente como qualquer outro depósito do setor privado (bancário e não bancário) nas A.M. e, portanto, componentes da Base Monetária. Mais tarde, porém, dadas a magnitude de tais depósitos e suas amplas flutuações no curto-prazo (cujo controle fugia ao alcance das A.M.) decidiu-se excluí-los do conceito de Base. Uma racionalização tem sido apresentada no sentido de que a natureza de tais depósitos em nada difere das ORIN's cambiais e, portanto, deveriam ser tratados da mesma forma, i.e. como passivo não monetário do governo e não como Base Monetária. Entretanto, uma explicação convincente, no trato dos DRME está ainda por ser dada.

2. Déficit Público e Orçamento Monetário: O Conceito de "Déficit de Caixa" das Autoridades Monetárias

Uma versão simplificada, porém imprecisa do "Déficit Público" é o recentemente adotado conceito de "Déficit de Caixa" das Autoridades Monetárias (DC^{AM}). Na verdade trata-se apenas de outro nome atribuído ao déficit do familiar "Orçamento Monetário". Por definição esse déficit é financiado por expansão monetária, ΔB , e/ou expansão da Dívida Pública Mobiliária, ΔT . Na matriz a célula formada pela linha 7 e coluna 6 mostra como esse financiamento é composto:

$$DC^{AM} = \Delta B + \Delta T \quad (1)$$

Esse conceito tem relevância do ponto de vista do caixa das Autoridades Monetárias e, portanto, da política monetária, mas é apenas uma visão parcial da questão do déficit público. Ele deixa muito a desejar, na medida em que não contempla as outras fontes de financiamento do déficit do setor público; por exemplo, os empréstimos internos (ΔE), junto ao sistema financeiro formal e junto a empreiteiros e fornecedores, bem como os empréstimos externos (ΔX).

Antes de passarmos para conceitos mais relevantes de déficits públicos, contudo, observemos a forma pela qual a matriz trata os componentes do DC^{AM} . A expansão da base monetária, ΔB , é idêntica a $\sum_{i=1}^6 \Delta B_i$, onde ΔB_i é a "expansão da base monetária por conta do financiamento do déficit do setor público não financeiro" e os demais ΔB 's são "expansões da base monetária que decorrem das demais operações ativas líquidas internas e externas das A.M.". Por sua vez a expansão da Dívida Mobiliária, de acordo com o critério atual do programa de ajustamento Brasil-FMI, é dada pela va-

riação do valor dessa dívida fora da carteira das Autoridades Monetárias¹, i.e.

$$\Delta T = \Delta T^b + \Delta T^n + \Delta T^r. \quad 2$$

Em termos do DC^{AM} , não se poderia dizer, em princípio, como o fizemos no parágrafo anterior, se são as emissões monetárias que financiam o déficit do governo ou se isto é feito pela Dívida Mobiliária, e em que proporções. A hipótese, um tanto arbitrária, que é feita na matriz do quadro 7 é a de que a variação da dívida mobiliária, ΔT , ajuda a financiar apenas a conta das Administrações Diretas do Governo nas A.M. De acordo com essa hipótese a expansão monetária financiaria o restante das aplicações líquidas das A.M. nessa conta, bem como o total das aplicações líquidas das A.M. por conta da Previdência Social, Agências Descentralizadas, Empresas Estatais e Fundos e Programas. A hipótese implica também que o total das demais aplicações líquidas das A.M. são suportadas por expansão da Base Monetária. Essa hipótese, contudo, não é relevante nem necessária para o cálculo do Déficit de Caixa das A.M.. Ela foi adotada aqui apenas como um artifício para se distribuir os valores na coluna (1) da matriz, visando evidenciar o saldo das aplicações líquidas das contas do governo nas A.M. Os agregados ΔB e ΔT é que são as variáveis de interesse macroeconômico; mas estas magnitudes são independentes da hipótese que fizemos sobre a distribuição de valores nos vetores da coluna (1) e da linha (1) da matriz.

3. Componentes do "Déficit" Público e a Variação da Dívida Pública Líquida

Tanto o conceito de Déficit de Caixa como o conceito de Crédito Interno Líquido, ambos das A.M., são apenas formas parciais de se ver a questão quantitativa do Déficit Público. Ambos estão voltados apenas para o impacto do Déficit irradiado através das operações das A.M.. Além da Base Monetária (ΔB) e da Dívida Pública Mobiliária (ΔT), o Déficit Público pode ser financiado também por empréstimos internos (ΔE), junto ao setor financeiro e não financeiro, e por empréstimos externos (ΔX). Estes componentes da dívida pública devem ser medidos em termos líquidos, isto é, descontada a parcela da carteira de haveres mantida pelo próprio setor público que seja formada por qualquer destes mesmos componentes.

3.1. Necessidade Ampliada de Financiamento do Setor Público (NFSP^a)

Ampliando-se a demanda de recurso do Setor Público não Financeiro pela agregação da demanda das A.M., a matriz do Quadro 7 calcula a NFSP^a na célula resultante do cruzamento da linha (8) com a coluna (6), da seguinte forma:

1) Como a Lei Complementar nº 12 permite a rolagem integral do principal corrigida mais os encargos da dívida pública mobiliária, no cálculo do DC^{AM} tem-se adotado o conceito de caixa do BACEN (i.e. que tem impacto monetário) para a colocação líquida, ΔT . Este critério subestima o déficit público pelos encargos da dívida mobiliária. O critério alternativo seria lançar-se a variação das "Responsabilidades do Tesouro Nacional por Títulos em Circulação".

2) Veja significado dos símbolos no rodapé do quadro 7.

QUADRO 8

NECESSIDADE AMPLIADA* DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP^a)
(em Cr\$ bilhões)

	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985^a</u>
I- Déficit Financeiro na Execução			
<u>dos Orçamentos do Governo^b</u>	3.189 ^c	8.840 ^c	66.439 ^c
1. Orçamento Geral da União	(-593)	(-2.973)	(5.751)
2. SEST (Empresas Estatais Produtivas e Típicas de Governo)	(2.691)	(5.540)	(30.951)
3. Sistema Previdenciário (SINPAS)	(345)	(955)	(4.878)
4. Estados e Municípios	(1.287)	(2.444)	(10.099)
5. Orçamento Monetário (Conta do Tesouro) ^d	-541	2.874	(14.760)
II- Impacto Financeiro Líquido de Outras Operações Internas das A.M.^e	3.200	8.849	25.994 ^e
III- Impacto Financeiro Líquido de Outras Operações Externas das A.M.^f	-2.620	14.415	24.532 ^f
IV- Demanda Global Líquida de Recursos pelo Setor Público Não Financeiro e Autoridades Monetárias (I + II + III)	<u>3.769</u>	<u>32.104</u>	<u>116.965</u>

FONTES: SOF, SEST, SINPAS e BACEN

* Ampliada pela inclusão de todas as operações das Autoridades Monetárias.

a) - Déficit projetado

b) - Entendido como Setor Público Não Financeiro, envolvendo os três níveis de Governo e as aplicações líquidas das Autoridades Monetárias que correm por conta do Tesouro Nacional

c) - Este valor corresponde ao "Déficit Operacional" do Setor Público Não Financeiro.

d) - Inclui estimativa de pagamento de "juros" (inclusive deságio) sobre a "Dívida Pública Mobiliária (ORIN e LTN)" (junto ao Público).

e) - Refere-se às aplicações líquidas nas operações internas do Bc? do Brasil e dos repasses do Bc? Central ao resto do sistema exclusive aquelas referentes ao Setor Público Não Financeiro. Os depósitos e empréstimos dos Governos Estaduais e Municipais junto as A.M., entretanto, permanecem incluídos neste item.

f) - Refere-se às aplicações líquidas nas operações externas do Bc? Central e Bc? do Brasil exclusive aquelas referentes ao Setor Público Não Financeiro. Os juros pagos ao exterior sobre os "Depósitos em Moeda Estrangeira" bem como os "Encargos de Projetos" estão incluídos neste item.

$$NFSP^a = \Delta B + \Delta T + \Delta E + \Delta X = DC^{AM} + \Delta E + \Delta X \quad (3)$$

Visto através do cálculo "acima da linha", o valor dessa célula da matriz de Financiamentos Líquidos, corresponde ao item IV do Quadro 8, com estimativas de déficits realizados para 1983 e 1984 e déficit projetado para 1985.

Este é um conceito amplo que considera como déficit financeiro do governo mesmo as necessidades líquidas de recursos das A.M. para o financiamento de seus programas de crédito junto ao setor privado e para o financiamento da expansão do ativo, seu e do resto do setor público não financeiro (ex. Reserva de Divisas Internacionais, ouro, produtos agrícolas, etc...).

Assim, essa versão do Déficit Público, visto pelo lado do financiamento, é a variação da Dívida Líquida do setor público como definido; isto é, variação da Dívida que não paga juros, ΔB , mais a variação da dívida que paga juros ($\Delta T + \Delta E + \Delta X$).

3.2. Necessidade de Financiamento do Setor Público Não Financeiro, NFSP

No caso do acordo Brasil-FMI é usado um conceito estrito de Necessidades de Financiamento do Setor Público não financeiro. Este não inclui as contas das A.M.. Nesse sentido os resultados líquidos das operações Internas e Externas das A.M. fora do setor público não financeiro não são considerados no cômputo desse conceito de Déficit Público. Isto corresponde a deduzir de (3) o resultado de $\sum_{i=2}^6 B_1$. Visto diretamente do lado do financiamento, o cruzamento da linha (1) com a coluna (6) da matriz revela que:

$$NFSP = \Delta B_1 + \Delta T + \Delta E + \Delta X \quad (4)$$

onde ΔB_1 é a parcela do Déficit do setor Público não financeiro financiada com expansão monetária. Conhecendo-se as NFSP a partir dos orçamentos (cálculos acima da linha) e a soma $\Delta T + \Delta E + \Delta X$, ΔB_1 pode ser obtido por diferença.

Para o cálculo da NFSP-líquida (de amortizações) basta deduzir as correção monetária e cambial dos componente de T, E e X que forem passíveis dessas correções.

IV - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO COMO CRITÉRIO DE DESEMPENHO DO PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ECONÔMICO

1. NFSP e Crédito Interno Líquido

Teoricamente, o controle do CIL seria suficiente para se perseguir o objetivo maior do programa de ajustamento macroeconômico interno e do Balanço de Pagamentos. A

inserção no acordo de metas para as NFSP, vai, de fato, além desse objetivo macroeconômico e interfere na composição da demanda agregada. Argumenta-se que se essa condicionalidade adicional não fosse imposta os governos poderiam cumprir o programa às custas do ajustamento do setor privado. O eventual "excesso" de gastos públicos que teria provocado o desajuste inicial poderia continuar intacto ou mesmo ser ampliado graças à expansão da Dívida Pública ($\Delta T + \Delta E + \Delta X$). Um processo de "crowding-out" tenderia a ocorrer com o aumento das taxas de juros internas e queda dos investimentos privados. A poupança privada tenderia a ser rapidamente drenada pelo setor público, financiando um processo crescente de estatização. É provável que a comunidade financeira internacional em geral, e o FMI em particular, não desejassem esse desenvolvimento como consequência de um programa de ajustamento por eles mesmos imposto. Esse juízo de valor parece ser, na verdade, a razão da condicionalidade representada pelo critério das NFSP nos programas de ajustamento do FMI.

O "modelo" do FMI aplicado ao Brasil, a partir da 4ª carta de intenções, além de metas sobre o CIL, passou a controlar também a Base Monetária. Comenta-se, em consequência, que o "modelo" utiliza-se de dois instrumentos para atingir um só objetivo: o controle da demanda agregada. Ocorre, porém, que a partir do final de 1983 e início de 1984 um novo objetivo começou a ser sistematicamente perseguido pelo governo brasileiro: a rápida recuperação do estoque de Reservas Internacionais através de superávits comerciais crescentes. A monetização desses superávits pressionaria a demanda interna e a inflação. Daí a condicionalidade do controle sobre a Base Monetária através de sua esterilização pela Dívida Pública a partir do final de 1983.

2. A confiabilidade na NFSP como critério de desempenho

As NFSP tem sido tomadas como critério de desempenho no programa de ajustamento tanto em termos de valores absolutos como em termos de sua relação com o PIB.

Como se trata da definição restrita de NFSP, os encargos da carteira de títulos da Dívida Mobiliária deveriam também compor a definição do déficit, o que não acontece no atual modelo do cálculo do FMI. Dessa forma, a mera mudança para uma política monetária mais restritiva (com a correspondente redução da carteira de Títulos públicos das A.M.) pode estourar as metas das NFSP, mesmo que os gastos públicos não tenham aumentado.

Em termos relativos o quociente $\alpha = \text{NFSP}/\text{PIB}$ não é independente do nível de preços. Como é computado, α tende a oscilar diretamente com a taxa de inflação por duas razões. A primeira razão é explicada pelo fato de que no numerador a variação da dívida é valorada aos preços do final do período (inflação acumulada) e o denominador corresponde a uma valoração aos preços médios (inflação média do período). A segunda

razão é que basta que haja inflação a variação nominal da dívida é positiva e, portanto, α cresce assintoticamente em direção à relação à Dívida/PIB¹.

Dessa forma, sugere-se que se abandone a relação α como critério de desempenho do programa de ajustamento e mantenha a relação NFSP-líquida/PIB e/ou, preferencialmente, a relação D_t/PIB_t , onde D_t incluía a Base Monetária.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A verdadeira unificação orçamentária exigirá mudanças institucionais que dificilmente se completarão no curto-prazo. Isto, porém, não exime a responsabilidade de se desenvolver esforços no sentido de se proceder a melhor consolidação possível dos orçamentos públicos existentes. Esta consolidação exige o aprimoramento do conceito relevante de Déficit Público e das técnicas de apresentação e análise dos dados.

Este artigo discute formas de consolidação e acompanhamento do déficit público. Uma dessas formas, que mede os déficits públicos efetivo, projetado e programado, "acima da linha", visa fornecer subsídios para a análise da formação do Déficit. A outra forma, que mede o déficit efetivo "abaixo da linha", isto é, pelo lado do financiamento, visa o acompanhamento tempestivo dessa variável. A primeira forma evidencia a evolução da estrutura dos dispêndios e receitas públicas e se constitui num instrumento para a política Fiscal. A segunda, permite a visualização simultânea do "Crédito Interno Líquido", do "Déficit de Caixa das A.M." e das "Necessidades de Financiamento do Setor Público" de acordo com distintos níveis de agregação e definição do setor público. Esta última abordagem subsidia a tomada de decisões de curto prazo na área da política monetária.

Apesar de discutir pontos julgados críticos no programa de ajustamento econômico e relativizar as NFSP como um critério confiável de desempenho do referido programa, o artigo não teve intenção de ser conclusivo em nenhum aspecto.

1) Seja $\alpha = (NFSP_t)/(PIB_t) = (\Delta D_t)/(PIB_t) = [(D_{t-1})/(PIB_{t-1})] [\frac{\rho}{1+\theta} + \frac{\pi}{(1+\pi)(1+\theta)}]$ onde ρ e θ são, respectivamente, as taxas de crescimento real da Dívida e do PIB e π é a taxa de inflação. Assim, α é afetada também por duas componentes: $\rho/(1+\theta)$, que é a componente devida ao crescimento real da Dívida e do PIB e $\pi/[(1+\pi)(1+\theta)]$, que é a componente devida à inflação. Dessa forma, quando $\pi \rightarrow 0$ implica que $\alpha \rightarrow (D_{t-1}/PIB_{t-1}) \cdot [\rho/(1+\theta)] = \Delta D_t/PIB$ e quando $\pi \rightarrow \infty$ implica que $\alpha \rightarrow (D_{t-1}/PIB_{t-1}) \cdot [(1+\rho)/(1+\theta)] = D_t/PIB_t$.

