



1290001067



IE

TCC/UNICAMP P414d

DÉFICIT PÚBLICO NO BRASIL:
1973 - 1989

Carlos de Brito Pereira

Monografia apresentada ao
Instituto de Economia da
UNICAMP, sob a orientação
do prof. Sérgio Prado.

Campinas, dezembro de 1989

Aos que moraram comigo nestes
cinco anos de graduação.
Porque morar com o Cabeça não
é fácil !

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1. CONCEITOS DE DÉFICIT PÚBLICO.....	2
1.1 OS ANOS SETENTA.....	2
1.2 CRÉDITO INTERNO LÍQUIDO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SE- TOR PÚBLICO.....	4
1.3 A "NOVA REPÚBLICA".....	8
1.4 CONCLUSÃO.....	17
2. HÁ UM ÚNICO DÉFICIT PÚBLICO ?	18
BIBLIOGRAFIA.....	23

INTRODUÇÃO

Atualmente, o déficit público ocupa um papel de destaque nos debates travados tanto na imprensa comum quanto em publicações especializadas em economia. Segundo a maior parte dos debatedores, diminuir ou mesmo eliminar o déficit público deve ser o objetivo maior de qualquer política econômica séria. Entendem estes debatedores que a aceleração inflacionária hoje presenciada tem como principal causa o referido déficit.

Precisar quando esta polêmica surgiu é tarefa difícil; Oliveira (1986A) aponta a década de 1970 como o momento onde a preocupação com as contas públicas aumentou de intensidade e sugere que, à medida que as taxas de inflação elevam-se, maiores ficam as atenções voltadas ao déficit público. Este ensaio não tem como objetivo estudar se o déficit público é ou não inflacionário. Pretende, isto sim, discutir os vários conceitos de déficit público surgidos no período 1973 - 1988, bem como as várias alterações ocorridas nos orçamentos da União durante tal período. Isto porque o Brasil, durante todos esses anos, não teve uma única medida de déficit público, mas várias. Entendemos ser necessário, antes de discutir os efeitos do déficit na economia, explicitar de qual déficit se está tratando.

Este trabalho é o resultado das atividades desenvolvidas no âmbito das disciplinas Monografia I e II. O propósito desta monografia é apresentar os vários conceitos de déficit público criados no período estudado e tentar provar que não existe um único conceito de déficit público que consiga apreender a dimensão e o impacto dos gastos públicos na economia. Tentaremos mostrar que a existência de vários conceitos é enriquecedora na análise das contas públicas. Dentro desta perspectiva, a primeira parte corresponde à apresentação dos conceitos de déficit público utilizados pelo governo federal no período 1973 - 1988. Na segunda parte desta monografia, será mostrado como os conceitos existentes são complementares entre si, ou seja, para percebermos a verdadeira dimensão do gasto público é necessário o uso de diversos conceitos.

1. CONDIÇÕES DO DÉFICIT PÚBLICO

1.1 OS ANOS SETENTA

Enquanto as taxas de inflação permaneceram em um patamar aceitável, a questão do déficit público foi pouco discutida. É durante a década de 1970, com a elevação ininterrupta das taxas de inflação, que o problema do déficit aparece. Mas como "déficit", se o Orçamento Fiscal era superavitário? A resposta está no fato de o Orçamento Fiscal estar mutilado, posto que várias contas de origem fiscal transitavam no Orçamento Monetário, tais como os subsídios creditícios e os encargos da dívida pública. Ademais, não havia um orçamento das empresas estatais e as autarquias e demais órgãos da administração indireta não estavam incluídos no Orçamento Fiscal. Ainda assim, Oliveira (1986A) critica estes argumentos da seguinte forma: 1) Os subsídios não passariam de um mero jogo contábil, pois não deixavam de ser uma comparação entre as taxas de juros dos empréstimos governamentais com a taxa de juros média do mercado ou com a taxa de remuneração de algum ativo na economia; esta diferença corresponderia ao "custo de oportunidade" (ou seja, ao subsídio). 2) Os encargos da dívida pública eram frutos da execução de uma política monetária, não tendo qualquer conteúdo fiscal.

Enfim, surgida a questão do déficit, aparece também a questão de como medi-lo. Podemos mensurar o déficit de duas formas (independente do conceito usado): "acima da linha" (ex-ante) e "abaixo da linha" (ex-post) (Cf. Oliveira, s.n.t.). O déficit ex-ante é o déficit projetado ou programado. Para calculá-lo, levamos em conta os próprios orçamentos do setor público (Despesas Consolidadas menos Receitas Consolidadas). O déficit ex-post é o déficit real, vale dizer, é o déficit que de fato aconteceu. Para medi-lo, tomamos os registros das contas das Autoridades Monetárias, bem como as contas dos sistemas financeiro e não-financeiro internos e externos. Através do déficit "abaixo da linha" podemos identificar as fontes de financiamento do setor público (Cf. Oliveira, s.n.t.).

Quanto à questão de conceituação e mensuração do déficit, Doellinger (Cf. Oliveira, 1986A e Oliveira, P.A., in FUNDAP, 1988, pp 17-38) foi um dos primeiros economistas a realizar tal tarefa, chegando aos seguintes resultados: 8,3% em relação ao PIB para o ano de 1979; 6,7 % para 1980 e 5,6% para 1981. No entanto, estes dados foram muito criticados por corresponderem apenas aos gastos do governo federal. Ao criticarem a estimativa realizada por Doellinger, os analis-

EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL

1973-1983

Em milhões de Cr\$

	RECEITA	DESPESA	RESULTADO DE CAIXA
1971	27,0	27,7	- 0,7
1972	37,7	38,3	- 0,6
1973	52,9	52,6	0,3
1974	76,8	72,9	3,9
1975	95,4	95,4	0
1976	166,2	165,8	0,4
1977	242,9	241,8	1,1
1978	349,2	344,3	4,9
1979	567,8	567,8	2,0
1980	1.219,4	1.217,4	2,0
1981	2.262,0	2.258,9	3,1
1982	4.617,8	4.611,2	6,6
1983	11.335,5	11.301,2	34,3

FONTE: Oliveira, 1986A, pg 2.

tas depararam-se com o problema de qual conceito deveria ser utilizado para medir o déficit e quais "partes" do governo tal conceito deveria abranger (União, Estados, Municípios, Estaduais etc.). Esta questão passa ainda pelo fato de não haver unificação orçamentária do Estado. Um conceito tradicionalmente utilizado, o de Contas Nacionais, tem o defeito de não corresponder ao "formato" do Estado brasileiro, ainda que agregue todo o setor público não-financeiro. Por exemplo, as empresas estatais estão diluídas dentro do item empresas em geral (Cf. Teixeira e Biasoto Jr., s.d.).

Em 1979, durante a gestão Delfim Netto na Seplan (Secretaria do Planejamento da Presidência da República), surge a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais, a SEEST. Assim, ao contrário de haver uma tentativa de unificação orçamentária, surgem três orçamentos: Fiscal, Monetário e das Estatais, isto sem contar o orçamento da Previdência Social, o que tornava ainda mais difícil a estimativa do déficit público, como também analisar o seu impacto na economia nacional.

1.2 CRÉDITO INTERNO LÍQUIDO E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

No começo dos anos oitenta, dado o colapso das contas externas nacionais, o Brasil é forçado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Como resultado dos acordos firmados com o FMI, é adotada uma política de ajuste monetário do Balanço de Pagamentos. A suposição é de que o país está vivendo "acima dos seus meios" (déficit em transações correntes) e deve reequilibrar suas contas externas, reajustando a sua economia. Não se trata de tentar modificar as condições de financiamento externo, mas sim de eliminar o déficit na conta de transações correntes, ampliando os superávites da balança comercial. É neste contexto que surge o conceito de "Crédito Interno Líquido" (CIL).

Supondo uma economia aberta operando com uma taxa de câmbio fixada em termos realistas, bem como a existência de uma relação estável entre a demanda por bens e a procura por moeda, um excesso de liquidez pode causar inflação e/ou déficit no Balanço de Pagamentos. Isto porque um aumento de demanda por moeda estará ligado a um crescimento da procura por bens, que por sua vez gerará um aumento de importações e/ou uma diminuição das exportações. Para evitar tais desequilíbrios, um instrumento importante de controle monetário é o CIL. A definição de Crédito Interno Líquido é a diferença entre as variações

na base monetária e nas reservas internacionais. Assim, variações nas reservas internacionais ajustariam a base monetária e o crédito disponível para a economia (tanto para o setor público como para o setor privado), impedindo um crescimento da demanda interna por bens e, conseqüentemente, um "desequilíbrio" no Balanço de Pagamentos.

Em 1982, foi adotado o conceito "Necessidades de Financiamento do Setor Público não-financeiro" (NFSP), também fruto dos acordos com o FMI. As NFSP nada mais são do que a versão local do conceito "Public Sector Borrowing Requirement" (PSBR). Neste conceito eram considerados: os governos federal, estaduais e municipais, as empresas estatais, as agências descentralizadas (IAA, IBC, INCRA, SUKAB etc.), a Previdência Social, os Fundos e Programas administrados pelo Banco Central (BACEN) e os financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil, exceto as operações realizadas com suprimentos do BACEN.

O cálculo das NFSP se dá "abaixo da linha" e é feito por diferença de estoques, ou seja, é a diferença entre as NFSP verificadas em um ano e as NFSP do ano anterior. Por serem calculadas "abaixo da linha", as NFSP permitem a identificação das fontes de financiamento do setor público. No entanto, o cálculo ex-post dificulta o reconhecimento dos gastos públicos que originaram a necessidade de crédito (Cf. Teixeira e Biasoto Jr., s.d.).

A adoção do conceito NFSP está ligada ao ajuste da economia com base no CIL. Segundo a ótica do FMI, não basta controlar o crédito interno; é necessário garantir que não ocorra um processo de "crowding-out", ou seja, trata-se de impedir o setor público de concorrer com o setor privado pelo crédito existente na economia (e mais, que o setor público "aproprie-se" de créditos "destinados" ao setor privado). Daí o porquê de se controlar as NFSP.

Como as NFSP superaram as várias metas acordadas junto ao FMI, surgiram muitas críticas à utilização deste conceito: 1) Dado que as NFSP incluem as correções monetária e cambial e são medidas comparando-se o estoque da dívida ao final de dois anos consecutivos, pode haver um aumento das NFSP resultante apenas das citadas correções, não significando um aumento real de gastos do setor público. 2) A inclusão de títulos da dívida pública é discutível, posto que não necessariamente a emissão destes títulos é feita para compensar um déficit fiscal, uma vez que tais títulos também são instrumento de política monetária (Cf. Batista Jr., 1985). Como forma de adaptar o conceito NFSP à realidade brasileira (uma economia altamente indexada) e também para cumprir as metas estabelecidas junto ao FMI no tocante aos

I T E M	Fluxo em milhões de cruzeiros			
	1985	1986	1986	1987
	JAN/DEZ.	JAN/MAR.	JAN/DEZ.	JAN/MAR. PRELIMINAR
1. GOVERNO CENTRAL	191 022	114 314	219 633	246 881
1.1 - NO BANCO CENTRAL	183 576	108 993	248 809	244 132
Custo da Dívida Mobiliária	174 817	111 457	193 210	232 444
Recursos Fiscais	-20 711	-10 731	15 462	-26 243
Despesa em Fidejussões e Financiamentos	20 136	0	0	7 216
Bancos do Crédito Rural	-	-	7 869	29 086
Empréstimos Externos(1)	12 914	8 965	26 995	8 447
Despesa de Dep. Reg. em Moedas Estrangeiras	-1 802	718	3 740	63
Financiamento Externo (repasse menos amortizações)	-1 818	-2 416	-6 377	-7 801
1.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	7 446	5 321	-1 256	2 952
Banco do Brasil S/A.(*)	-1 071	-508	-3 427	4 407
Bancos Comerciais	-2 431	-2 028	-1 254	-7 045
Demais Instituições Financeiras	10 968	7 877	3 425	5 590
2. GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	86 248	44 148	95 135	122 904
2.1 - NO BANCO CENTRAL	10 227	3 192	27 459	17 740
Empréstimos-ponte (MF-30)	4 731	-35	9 592	2 792
Créditos Especiais	0	368	569	97
Salvamento de Bancos Estaduais	-	-	16 018	14 115
Despesa em Dep. Reg. em Moedas Estrangeiras	-485	29	4 174	1 245
Financiamento Externo (repasse menos amortizações)	5 979	2 830	-2 894	-510
2.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	76 021	40 956	67 676	105 164
Banco do Brasil S/A.(*)	-613	354	-1 777	1 787
Bancos Comerciais	28 158	9 918	20 257	29 769
Demais Instituições Financeiras	23 509	14 542	21 204	28 705
Dívida Mobiliária	24 967	16 142	27 932	44 902
3. EMPRESAS ESTATAIS	155 790	49 777	124 619	116 109
3.1 - NO BANCO CENTRAL	57 445	1 016	59 446	-12 215
Empréstimos-ponte (MF-30)	56 448	12 350	115 135	19 743
Créditos Especiais	5 975	2 947	2 414	1
Aplicações Líquidas em Títulos Federais	-7 151	-13 205	-21 056	-20 207
Despesa em Dep. Reg. em Moedas Estrangeiras	7 603	3 080	17 951	2 207
Financiamento Externo (repasse menos amortizações)	-5 430	-4 156	-54 998	-13 959
3.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	98 345	48 761	65 173	128 324
Banco do Brasil S/A.(*)	3 782	3 329	-2 650	11 464
Bancos Comerciais	40 078	17 660	26 111	42 643
Demais Instituições Financeiras	53 377	29 809	40 115	71 444
Empreiteiras e Fornecedoras	1 108	-837	1 597	2 773
4. AGÊNCIAS DESCENTRALIZADAS	5 833	-544	3 909	12 297
4.1 - NO BANCO CENTRAL	-	-	-	-
4.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	5 833	-544	3 909	12 297
Banco do Brasil S/A.(*)	-603	-332	3 181	4 976
Bancos Comerciais	5 044	-806	68	5 194
Demais Instituições Financeiras	1 342	594	660	2 127
5. PREVIDÊNCIA SOCIAL	-5 297	-2 869	-15 013	-28 862
5.1 - NO BANCO CENTRAL	-0 277	-3 095	-14 155	-29 909
Aplicações Líquidas em Títulos Federais	-6 277	-3 095	-14 155	-29 909
5.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	980	226	-858	1 047
Banco do Brasil S/A.(*)	233	158	-386	466
Bancos Comerciais	754	69	-469	583
Demais Instituições Financeiras	-7	-1	-3	-2
6. FUNDOS E PROGRAMAS	-46 589	-2 657	-49 064	-1 563
6.1 - NO BANCO CENTRAL	-37 705	-316	-41 048	-2 123
Financiamento Interno	-38 251	-515	-46 296	-3 166
Financiamento Externo	546	199	5 248	1 043
6.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	-8 884	-2 341	-8 016	550
Banco do Brasil S/A.(*)	-	-	-	-
Bancos Comerciais	-5 328	-1 420	-2 000	3 046
Demais Instituições Financeiras	-3 556	-921	-6 016	-2 496
FINANCIAMENTO/TIR (%)	27,5	8,5 ⁽²⁾	30,8	4,2 ⁽²⁾
TOTAL	386 987	202 189	399 219	466 959
A - NO BANCO CENTRAL	207 276	108 790	272 591	216 625
B - FORA DO BANCO CENTRAL	179 761	92 399	126 628	250 334

ITEM	Fluxo em milhões de cruzeiros			
	1986 JAN/DEZ.	1986 JAN/MAR.	1986 JAN/DEZ.	1987 JAN/MAR. (PRELIMINAR)
1. GOVERNO CENTRAL	25.749	2.054	70.847	14.033
1.1 - NO BANCO CENTRAL	30.337	910	70.344	16.756
Custo da Dívida Mobiliária	21.670	3.382	28.624	6.006
Recursos Fiscais	-20.711	-10.731	15.406	-26.283
Despesas Fiscais e Financiamentos	18.194	0	0	7.216
Subsídio ao Crédito Rural	-	-	7.000	29.046
Empréstos Externos (1)	12.914	9.905	20.990	8.447
Saques de Dep.Reg. em Moedas Estrangeiras	-1.892	718	3.746	1.63
Financiamento Externo (repasse menos amortizações)	-1.818	-2.416	-6.377	-7.801
1.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	-4.120	1.146	-5.461	-2.691
Banco do Brasil S/A. (*)	-1.021	-544	-3.477	4.407
Bancos Comerciais	-2.411	-2.028	-1.254	-7.045
Demais Instituições Financeiras	-1.148	3.672	-706	-53
2. GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	12.542	0	38.713	27.819
2.1 - NO BANCO CENTRAL	6.914	2.984	24.831	17.140
Empréstimos-ponle (ME-30)	1.424	-261	6.964	2.792
Créditos Especiais	0	368	569	97
Suplemento de Bancos Estaduais	-	-	16.018	14.115
Saques em Dep.Reg. em Moedas Estrangeiras	-495	29	4.174	1.246
Financiamento Externo (repasse menos amortizações)	5.479	2.830	-2.844	-510
2.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	5.628	-2.966	13.882	10.673
Banco do Brasil S/A. (*)	-1.143	-65	-2.792	33
Bancos Comerciais	-1.816	-1.210	2.243	2.878
Demais Instituições Financeiras	3.219	3.162	7.404	4.268
Dívida Mobiliária	5.061	-4.833	6.957	2.883
3. EMPRESAS ESTATAIS	40.947	3.747	49.610	23.737
3.1 - NO BANCO CENTRAL	30.154	5.181	40.024	4.866
Empréstimos-ponle (ME-30)	24.409	11.967	65.895	19.743
Créditos Especiais	5.925	2.947	2.414	1
Aplicações Líquidas em Títulos Federais	-5088	-8.657	-11.233	-3.126
Saques em Dep. Reg. em Moedas Estrangeiras	7.003	3.080	17.951	2.207
Financiamento Externo (repasse menos amortizações)	-5.433	-4.156	-54.458	-17.959
3.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	-1.080	-1.434	9.578	18.471
Banco do Brasil S/A. (*)	-1.716	526	-6.594	1.913
Bancos Comerciais	-216	-4.116	3.109	4.897
Demais Instituições Financeiras	-65	3.227	11.876	9.425
Empreiteiras e Fornecedores	317	-1.071	1.187	2.236
4. AGÊNCIAS DECENTRALIZADAS	-2.136	-3.488	612	5.593
4.1 - BANCO CENTRAL	-	-	-	-
4.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	-2.136	-3.488	612	5.593
Banco do Brasil S/A. (*)	-603	-332	3.181	4.976
Bancos Comerciais	-645	-2.647	-1.773	703
Demais Instituições Financeiras	-888	-509	-796	-86
5. PREVIDÊNCIA SOCIAL	-2.222	-1.004	-9.548	-15.651
5.1 - NO BANCO CENTRAL	-3.202	-1.230	-8.690	-16.698
Aplicações Líquidas em Títulos Federais	-3.202	-1.230	-8.690	-16.698
5.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	980	226	-858	1.047
Banco do Brasil S/A. (*)	233	158	-386	466
Bancos Comerciais	754	69	-469	583
Demais Instituições Financeiras	-7	-1	-3	-2
6. FUNDS E PROGRAMAS	-4.801	698	-12.774	-1.673
6.1 - NO BANCO CENTRAL	-1.375	292	-7.505	-2.123
Financiamento Interno	-1.921	93	-12.753	-3.166
Financiamento Externo	546	199	5.248	1.043
6.2 - FORA DO BANCO CENTRAL	-3.426	1.406	-5.269	550
Banco do Brasil S/A. (*)	-	-	-	-
Bancos Comerciais	130	1.327	747	3.046
Demais Instituições Financeiras	-3.556	-921	-6.016	-7.496
FINANCIAMENTO/PIN (%)	4,3	0,1 (2)	3,7	0,5 (2)
TOTAL	60.044	7.007	137.452	53.558
A - NO BANCO CENTRAL	65.363	8.127	124.968	20.508
B - FORA DO BANCO CENTRAL	-5.279	-6.120	12.484	33.049

gastos públicos, foi criado em setembro de 1965 o conceito NFCF operacional, também conhecido como "Déficit Operacional do Setor Público" (DOCF). Este conceito exclui as correções monetária e cambial do seu cálculo. A simples eliminação destas correções também não é a solução ideal, ainda segundo Batista Jr. (1985), devido ao fato de muitas empresas estatais, governos estaduais e outras "partes" do setor público terem contraído dívidas em moeda estrangeira. Essas dívidas sofrem a influência de alterações cambiais e isto não pode ser desconsiderado.

1.3 A "NOVA REPÚBLICA"

Em 1985, com o advento da "Nova República", novos conceitos de déficit público são introduzidos, em uma tentativa de melhorar a transparência das contas públicas. É neste contexto que surge o "Déficit de Caixa do Governo Federal" (DCGF), englobando o Orçamento Fiscal e o Orçamento Monetário, neste incluídos os encargos do Tesouro (Conta trigo, conta açúcar e álcool e a compra de produtos agropecuários e estoques reguladores), uma previsão de déficits da Previdência Social, das empresas estatais, dos estados e municípios e administração indireta, gastos com Fundos e Programas e encargos financeiros (juros da dívida interna, juros sobre depósitos em moedas estrangeiras no Banco Central e encargos de projetos) (Cf. Oliveira, 1986A e 1986B).

Muitas críticas foram feitas à utilização do conceito DCGF:

- 1) Tal conceito desconsidera o fato de 60% do déficit ser de origem financeira (ou seja, encargos financeiros do Orçamento Monetário e encargos da dívida do Tesouro), na medida em que nada mostra sobre a natureza do déficit. Isto ocorreu porque o então ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, estava preocupado com uma expansão da receita fiscal, vale dizer, estava interessado em realizar um choque fiscal. Se considerarmos o déficit como de origem financeira, fica sem sentido uma política fiscal "agressiva" (de aumento das receitas e cortes de grandes magnitudes nos gastos "fiscais").
- 2) O déficit projetado para estados e municípios foi arbitrário, uma vez que não se baseou nas estimativas dos mesmos (Cf. Oliveira, 1986A e 1986B).
- 3) Não considera a parte do déficit que foi financiada pelo sistema bancário, pelo setor externo e pelas empreiteiras e fornecedores das estatais.
- 4) Não leva em conta os encargos financeiros de estados, municípios e empresas estatais.
- 5) Há uma indeterminação quanto à projeção de inflação utilizada nos cálculos do déficit.

Ainda em 1985, surge o "Déficit de Caixa das Autoridades Mo

PROJEÇÃO DO DÉFICIT DE CAIXA DO GOVERNO FEDERAL

BRASIL:1985

DISCRIMINAÇÃO	Fluxos em Cr\$ bilhões
Orçamento Fiscal (Tesouro)	
Receita Fiscal	121.000
Despesas	125.911
Pessoal e Encargos Sociais	38.200
Encargos Financeiros (dívida)	14.935
Outros gastos correntes e de capital	12.524
Transferências:	55.341
Vinculadas	14.726
Estados e municípios	28.287
Orçamento Monetário	8.228
Previdência Social	4.100
Despesas Adicionais	4.911
(1) Déficit do Orçamento Fiscal	4.911
Orçamento Monetário	
Receita (Transf. do Tesouro)	8.228
Despesas	88.217
Encargos do Tesouro	12.028
Conta trigo	4.600
Conta Açúcar/Alcool	5.058
Compra Prod. Agro e Estoques Reg.	2.370
Déficit da Previdência Social	4.500
Déficit das Empresas Estatais Federais	20.000
Déficit dos Estados, Municípios e Adm. Indireta	8.200
Fundos e Programas	4.425
Encargos Financeiros	39.064
Juros da dívida interna	15.946
Juros s/depósito moeda estrangeira	8.751
Encargos de Projetos	14.367
(2) Déficit do Orçamento Monetário	79.989
Déficit Global do Governo Federal (1) + (2)	84.900

FONTE: Oliveira, 1986A, pg.11.

Déficit de caixa das Autoridades Monetárias

Fluxo em Cr\$ Bilhões - 1985

D i s c r i m i n a ç ã o	
A - Setor Público	62.348
Governo Central	15.974
Governos Estaduais e Municipais	5.538
Empresas Estatais	32.004
Previdência Social	- 2.978
Agências descentralizadas	- 347
Fundos e Programas	- 4.452
Encargos financeiros externos ao Banco Central	16.609
B - Setor Privado	12.376
Outras operações externas	- 16.267
Operações do Banco Central	18
Operações do Banco do Brasil	20.029
Outras contas	8.596
C - Total (A + B)	74.724
Base monetária líquida	35.575
Base monetária	37.734
Depósitos à vista do setor público (2)	- 2.159
Colocação líquida de títulos	44.488
Captação líquida de recursos	25.689
Custos da dívida	21.824
Aplicação líquida em títulos federais do setor público não-financeiro	- 3.027
Depósitos registrados em moedas estrangeiras-setor privado (3)	- 5.337

FONTE: Oliveira, 1986A, pg.14.

notárias", (OCAB). Na verdade, é o outro nome do Orçamento Monetário; nele estão incluídas as emissões monetárias e de títulos da dívida pública que financiam as atividades dos governos federal, estaduais e municipais, a Previdência Social, as agências descentralizadas, as empresas estatais, os Fundos e Programas, outras contas (não discriminadas anteriormente), o setor privado não-financeiro, ativos externos não-disponíveis no curto-prazo e as reservas internacionais líquidas. Este conceito de déficit tem relevância apenas para medir a expansão da base monetária, pois não contempla outras fontes de financiamento do setor público, como empréstimos externos ou empréstimos junto ao setor privado interno (Cf. Oliveira, s.n.t.).

O conceito "Dívida Líquida do Setor Público" (DIL) surgiu no final de 1985. Seu objetivo é mostrar a evolução do endividamento do setor público não-financeiro. Para tanto, incluía o governo federal (Previdência Social e agências descentralizadas aqui incluídas), os governos estaduais e municipais, as empresas estatais e o Banco Central, sendo que nas despesas deste (BACEN) estavam aquelas referentes à dívida externa. As críticas feitas a este conceito limitam-se à forma como foi apresentado: 1) Não especifica os gastos, se são investimentos ou consumo. 2) Se expresso em cruzados correntes, computa a indexação. Ou seja, se há inflação, aumentam os gastos, ainda que não aconteça um aumento real das despesas. 3) Se expresso em dólares norte-americanos, o problema passa a ser a variação da relação cruzados/dólares, o que dificulta comparações intertemporais (Cf. Teixeira, E., "As Diferentes Formas De Medida Do Déficit Público, in FUNDAP, 1988, pp 39-104). 4) Caso a DIL seja apresentada em relação ao PIB, temos o problema de dividir o estoque da dívida de um período pelo PIB do mesmo período. A solução foi considerar o estoque médio da dívida, supondo crescimento linear ao longo do período, o que não é satisfatório (Cf. Teixeira, E., op.cit.). 5) Na forma como é apresentado o conceito, há uma eliminação das relações entre as diversas contas fiscais e monetárias, para não ocorrer dupla contagem. Isto elimina a possibilidade de entendermos os gastos realizados entre os vários órgãos do setor público.

Finalmente, em 1986 a Seplan apresentou o conceito "Déficit Corrente do Governo" (DCG), que nada mais é do que as NFSP subtraídas de todos os "investimentos" realizados pelo setor público (mas incluindo encargos financeiros das dívidas internas e externas). Esta foi uma tentativa de ocultar a existência do déficit. Apenas para efeito de comparação, em 1985 as NFSP ficaram em 5,2% do PIB, enquanto

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO

Em milhões de cruzados

ITEM	DEZEMBRO/82			DEZEMBRO/83			DEZEMBRO/84			DEZEMBRO/85			DEZEMBRO/86 (A)			MARÇO/87 (B)		
	SALDOS	VAL. I	PART. I	SALDOS	VAL. I	PART. I	SALDOS	VAL. I	PART. I	SALDOS	VAL. I	PART. I	SALDOS	VAL. I	PART. I	SALDOS	VAL. I	PART. I
TOTAL BRUT. (I+II+III)	21743	154.5	100.0	90745	335.7	100.0	324613	249.9	100.0	1231314	272.4	100.0	2812957	43.5	100.0	2332367	55.9	100.0
A - DÍVIDA INTERNA	9672	153.5	44.5	34457	252.1	75.9	139945	234.4	93.6	581412	263.8	44.7	221118	44.2	44.7	1254425	55.5	44.8
B - DÍVIDA EXTERNA	12071	155.3	55.5	64886	442.8	14.1	199748	229.1	6.4	779982	205.5	59.3	1199249	43.4	59.3	1077942	56.2	59.2
I. GOVERNO FEDERAL E BANCO CENTRAL	5983	154.0	27.1	35464	492.9	37.4	129145	268.8	39.4	445525	244.1	36.3	245779	88.5	44.8	1244797	41.9	41.4
DÍVIDA INTERNA	1961	113.4	9.8	8327	227.7	8.9	47253	413.4	14.3	175724	274.4	14.4	251143	42.1	12.5	348538	46.7	11.7
Obrigações	6732	144.6	21.1	19448	155.2	21.5	82927	228.1	25.1	349868	321.9	22.4	613416	75.2	34.5	842244	37.9	27.8
1. Div. nua. Junto ao Público 1/	4527	111.1	18.5	14370	217.9	15.2	63117	340.4	19.1	271525	336.4	22.4	444154	45.4	19.9	596527	49.4	19.9
2. Desp. Fiscais ao B. Brasil	274	42.9	1.2	821	244.1	8.7	3152	253.9	1.4	16667	428.8	1.4	18952	8.3	8.5	12794	1.3	8.5
3. Base Monetária	1944	144.4	8.9	5495	79.8	2.7	15725	134.1	5.6	45465	257.3	3.7	176375	293.5	8.9	169113	-5.4	5.4
4. Dep. Diversos ao Banco Central	7	-79.4	.0	4	-42.9	.0	1901	2344.8	0.3	1253	24.8	0.1	8916	452.1	0.3	54122	624.7	1.4
5. Expr. menos Rec. junto ao SF	5	-53.5	.0	748	14644.4	8.8	2615	256.7	0.8	19145	294.5	0.8	6849	-12.4	0.4	11744	32.4	0.4
Reversos	-4792	95.8	-22.8	-11473	121.1	-11.7	-25672	222.2	-14.6	-173144	385.4	-14.1	-342273	189.2	-18.4	-477571	31.9	-15.2
1. Suprimentos ao B. Brasil	-2452	76.6	-9.4	-4228	186.4	-4.5	-17234	347.6	-5.2	-144154	543.7	-8.5	-742254	152.1	-12.1	-211319	18.9	-4.9
- Específicos	-1	0.8	.0	-1424	18234.8	-1.1	-9214	899.6	-2.6	-78752	659.6	-5.7	-196442	177.1	-4.7	-245411	25.3	-7.6
- Não Específicos (C.Mov.)	-2451	76.7	-9.4	-3804	51.2	-2.4	-7720	147.2	-2.4	-33297	324.4	-2.7	-66213	95.8	-3.3	-66213	0.1	-2.1
2. Rec. Fiscais do TR ao B	-334	46.1	-1.5	-1721	412.2	-1.8	-4542	162.9	-1.4	-17798	291.9	-1.4	0	-144.1	0.1	0	0.0	0.0
3. Crédito do B. ao Inst. Financeira	-1418	76.0	-6.5	-2954	189.5	-3.1	-8321	159.6	-2.7	-28799	226.5	-2.3	-53918	97.2	-2.7	-92154	72.9	-3.0
4. Estorno de Trips	-78	44.4	-0.4	-291	272.1	-0.3	-1194	316.3	-0.4	-4441	271.9	-0.4	-5413	13.0	-0.2	-4125	-17.7	-0.1
5. Rec. de Fidej. e Prog. ao SF	-751	218.2	-3.5	-1584	184.3	-1.6	-3951	162.7	-1.2	-12335	224.9	-1.1	-21351	62.5	-1.4	-15291	-7.4	-0.6
6. Previdência Social	-165	4.4	-0.8	-575	127.3	-0.4	71	0.0	.0	-5223	0.0	-0.4	-28736	267.4	-1.0	-41295	142.6	-1.6
- Rec. Liq. junto ao SF	-143	0.0	-0.7	-331	131.5	-0.3	436	0.0	0.1	1422	224.7	0.1	564	-64.3	.0	1011	185.6	0.1
- Cart. de Títulos Federais	-22	633.3	-4.1	-44	184.8	.0	-366	736.4	-0.1	-6445	1785.7	-0.5	-28944	213.9	-1.4	-51115	143.8	-1.6
DÍVIDA EXTERNA	3942	180.6	18.1	26673	576.6	28.2	91764	246.5	24.7	219591	238.8	21.9	554236	185.6	27.4	926467	68.6	29.8
1. Dívida Registrada 2/	1396	140.0	6.4	16567	1496.7	17.5	82184	396.1	24.9	252298	243.5	22.9	544156	99.8	28.8	899471	59.4	28.4
2. Dep. Int. ex Moedas Estrang. (Excl. Dep. Gov. Fed.)	2413	55.2	11.1	11411	372.9	12.6	34262	244.3	18.4	94492	175.8	7.7	23199	-12.1	4.1	127728	53.6	4.1
3. Dívida não Registrada 3/	1448	214.6	4.6	2584	156.3	2.7	1264	-51.1	0.4	2443	93.3	0.2	7968	236.2	0.4	16571	16.0	0.5
4. Reservas Internacionais	-875	-2.0	-4.0	-3889	344.5	-4.1	-35754	824.4	-14.9	-149432	244.4	-8.9	-144437	-8.2	-5.0	-147453	6.5	-3.4

continua

FONTE: FUNDAP, 1988, pg.101.

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (cont.)

continuação

Em milhões de cruzados

ITEM	DÍVIDA EXTERNA			DÍVIDA INTERNA			DÍVIDA COM. EXTERNA			DÍVIDA COM. INTERNA			DÍVIDA COM. EXTERNA			DÍVIDA COM. INTERNA		
	VALOR	PM2	PM2.1	VALOR	PM2	PM2.1	VALOR	PM2	PM2.1	VALOR	PM2	PM2.1	VALOR	PM2	PM2.1	VALOR	PM2	PM2.1
II. DÍVIDAS EXTERNAS E INTERMEDIÁRIAS	208	176,2	16,7	1170	274,2	12,4	4054	747,1	11,2	1940	272,1	13,4	2444	49,4	13,4	4747	56,4	13,4
DÍVIDA EXTERNA	209	166,4	11,2	802	266,2	9,2	2721	722,4	8,4	1117	252,4	8,4	1875	76,7	9,4	3474	52,4	9,4
1. Dívida Registrada	108	128,4	4,8	205	128,7	2,8	1547	218,4	2,4	1247	202,4	2,7	4144	40,4	2,1	1424	72,1	2,4
2. Sistema Financeiro	100	100,4	6,5	4154	221,7	6,5	2484	728,4	6,5	1444	242,4	6,7	1375	78,4	6,5	1562	49,4	6,7
- Banco do Brasil	21	54,4	1,2	157	302,4	0,2	147	241,4	1,2	494	442,4	0,4	1375	172,4	0,7	2344	72,1	0,8
- F-24 e similares	9	8,4	0,4	8	8,4	0,1	72	122,4	0,1	148	124,4	0,4	1544	174,4	0,7	2454	62,4	0,8
- Outras Intermediárias	7	54,4	0,2	71	14,7	0,1	112	4,4	0,1	47	56,4	0,1	1142	10,4	0,1	112	52,4	0,1
- Banco Int. Financeiro	104	24,4	4,5	379	22,2	6,2	2412	234,1	4,1	7127	254,2	5,4	11754	62,4	5,1	1724	46,7	5,5
DÍVIDA INTERNA	725	1246	2,5	2751	24,4	3,1	11952	274,4	3,3	4721	246,7	4,3	7742	56,2	3,8	14177	53,7	3,4
1. Dívida Registrada	716	123,4	2,5	2146	24,4	3,3	1197	21,2	3,4	537	246,2	4,4	7447	46,7	3,7	14144	52,5	3,8
2. Dívida Intermediária	12	104,4	0,1	105	144,4	0,2	344	24,4	0,2	444	307,4	0,4	1174	10,4	0,1	1127	10,2	0,1
III. DÍVIDAS EXTERNAS E INTERMEDIÁRIAS	1224	128,4	54,1	4742	272,2	54,4	14174	234,4	46,8	4224	247,4	54,1	1724	49,4	46,4	14174	54,7	45,4
DÍVIDA EXTERNA	102	144,9	22,2	1427	246,2	17,4	5422	222,7	14,4	2144	246,4	17,4	27418	74,4	15,4	4444	44,4	17,4
1. Sistema Financeiro	472	127,7	21,8	1427	246,1	17,5	5274	224,4	14,2	2247	247,7	17,4	44771	43,4	26,1	4217	41,1	21,8
- Banco do Brasil	147	24,4	0,7	224	144,7	2,3	744	227,7	2,4	247	471,2	4,1	17112	122,4	1,5	2142	44,4	11,2
- F-24 e similares	0	104,4	0,4	142	4,4	1,7	742	344,4	2,3	442	744,4	5,2	1744	177,1	1,4	2214	42,4	1,2
- Outras Intermediárias	0	4,4	0,4	0	4,4	0,4	0	4,4	0,4	0	4,4	0,4	0	4,4	0,4	0	4,4	0,4
- Outras Intermediárias	147	24,4	0,7	224	24,4	0,4	144	24,4	0,4	147	24,4	0,4	147	24,4	0,4	147	24,4	0,4
- Banco Int. Financeiro	474	174,4	21,1	1422	212,2	15,1	4454	214,5	12,1	1444	224,5	11,7	2122	9,4	11,4	2212	54,4	11,4
2. Bancos e Intermediárias	442	214,4	1,3	74	14,4	1,1	212	144,4	0,1	712	44,4	0,2	144	25,4	0,2	112	51,2	0,2
3. Carteira das Empresas Públicas	107	174,4	1,4	474	12,7	0,7	174	21,2	0,7	444	21,2	0,8	1412	22,7	1,1	1474	44,2	1,4
DÍVIDA INTERNA	724	14,7	2,9	2144	21,2	3,8	14475	244,1	3,3	4724	246,2	3,4	5374	21,2	2,7	1422	44,4	2,4
1. Dívida Registrada	127	124,4	0,4	2424	21,4	4,1	1742	246,1	3,1	472	245,1	3,4	41271	21,1	3,5	1414	44,7	2,1
2. Dívida Intermediária	1174	15,2	2,4	271	27,4	0,2	1142	112,4	2,5	2147	171,2	2,4	474	54,7	2,4	7147	4,2	2,1
3. Dív. do S.F. Financeiro	1122	114,4	5,2	442	27,7	0,2	1177	171,7	0,2	114	171,7	2,4	1442	22,7	1,1	1324	51,5	1,4
4. Dív. do S.F. Financeiro	472	144,7	1,2	2475	254,1	2,4	4214	722,4	2,5	2441	172,4	2,4	2112	21,7	1,5	474	51,5	1,5
5. Dív. do S.F. Financeiro	124	14,7	5,7	444	27,7	0,2	1174	27,1	0,2	117	141,7	2,2	1414	7,2	1,4	1374	41,5	1,7
FLUXO RECORRIDO (TOTAL)	1274			7442			7244			4471			7147			12417		
PI	444			11475			3474			14477			3474					
FLUXO RECORRIDO (PI)	24,4			44,4			44,4			44,4			24,2					
FLUXO RECORRIDO (PI)	2444			544			1747			7224			1424					
FLUXO RECORRIDO (PI)	24,5			44,4			51,2			51,4			44,4					
FLUXO RECORRIDO (PI)	4,21			1,77			3,14			4,4			14,45			22,44		

FONTE: FUNDAP, 1988, pg.102.

que o DCG foi de 1,36 do PIB (Cf. BRASIL, 1986). Desconsidera gastos com investimentos, alegando que no futuro estes gerarão receitas e encorajam os gastos públicos. Como a maior parte desses investimentos (escolas, postos de saúde etc.) jamais propiciará receitas, mas apenas novos gastos, a sua exclusão no cálculo do déficit público é um erro. Foi uma tentativa inútil de apresentar um déficit público "aceitável" ao FMI. Este conceito nem mesmo é citado por alguns estudiosos das finanças públicas, tal é a sua irrelevância.

Também em 1986 o Banco do Brasil deixa de autoridade monetária, pois foi congelada a "conta movimento". Isto transformou o DCAN em "Necessidades de Financiamento do Banco Central" (NFBC), equivalente à parcela das NFSP cobertas pelo BACEN. O conceito NFBC foi o último a ser criado no período estudado. A partir daí, as mudanças significativas para o estudo das contas públicas passaram a ser o processo de unificação orçamentária, iniciado em 1985.

Assim, enquanto todos esses conceitos de déficit eram criados e utilizados, o governo federal dava os primeiros passos em direção à unificação orçamentária. Isto relegaria a um segundo plano as discussões sobre qual conceito é mais relevante para medir o déficit público (quando a unificação estivesse completa, é óbvio). Desta forma, o Orçamento Geral da União (OGU) para 1986 apresentado ao Congresso Nacional englobou todas as contas de natureza fiscal que transitavam pelo Orçamento Monetário (OM), tais como trigo, açúcar e álcool, estoques reguladores, aquisições do governo federal, bem como os encargos da dívida pública, gastos com Fundos e Programas e encargos com empréstimos externos (Cf. Oliveira, F.A., op.cit., in FUNDAP, 1988).

Para programar a execução orçamentária e financeira do governo, foi criada em 1986 a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), fundindo-se a Comissão de Programação Financeira e a Secretaria Central de Controle Interno. Cabe ainda à STN controlar e auditar os outros órgãos da União, bem como ser o órgão central de contabilidade da União. Isto significou que o Banco Central passaria a controlar apenas a liquidez da economia e a execução das políticas monetária e cambial, vale dizer, teria as funções "clássicas" de um banco central.

O OGU voltaria a sofrer mudanças em 1987: os encargos relativos às operações cambiais do BACEN deixariam de constar do OM para serem contabilizadas no OGU. Em contrapartida, o OM receberia do OGU as seguintes contas: aquisições de produtos agrícolas (recursos de suprimentos do BACEN, ainda que controlados pelo Ministério da Fazenda) e os encargos dos títulos da dívida pública mobiliária federal

Necessidade de Financiamento do Banco Central
1984-1987

(Cr\$ milhoes)

	1984		1985		1986		1987	
	VAL	% do PIB	VAL	% do PIB	VAL	% do PIB	VAL	% do PIB
A. Setor Publico M. Financeiro	12549	3,23	65362	4,65	132528	3,60	595877	4,84
B. Setor Privado	10754	2,77	21592	1,54	-62957	-1,71	-17450	-0,14
Operacoes Externas	-2058	-0,53	-12818	-0,91	-82490	-2,24	20976	0,17
Saques de DRME	3072	0,79	5918	0,42	25466	0,69	59361	0,48
Outras operacoes externas	-5130	-1,32	-18736	-1,33	-107956	-2,93	-38385	-0,31
Operacoes Internas	8696	2,24	34410	2,45	19533	0,53	-38426	-0,31
Suprimentos ao Banco do Brasil	2798	0,72	22731	1,62	21724	0,59	74348	0,60
credito rural					8445	0,23	64690	0,53
suprimentos					16314	0,44	123834	1,01
subsídios implícitos					-7869	-0,21	-59144	-0,48
nao especificos	2798	0,72	22731	1,62	13279	0,36	9658	0,08
Fundos e programas (financ)	2068	0,53	11997	0,85	18504	0,50	72222	0,59
Compulsorio s/comb. e veiculos					-13754	-0,37	-43819	-0,36
Compra de ouro	748	0,19	1470	0,10	3331	0,09	21523	0,17
Empréstimos de liquidez	3734	0,96	1571	0,11	4503	0,12	-56111	-0,46
Depositos vinculados ao SBPE					-6579	-0,18	-187686	-1,53
Empr. a micros e peq. empresas							19529	0,16
Subscricao de obrigacoes do FND							66399	0,54
Compulsorio s/dep. a prazo							8507	0,07
Outras operacoes	3464	0,89	-3359	-0,24	-8196	-0,22	-13338	-0,11
C. Total	23303	6,01	86954	6,18	69571	1,89	578427	4,70
Base Monetaria	9230	2,38	32743	2,33	133427	3,62	324637	2,64
Colocacao Liquida de Titulos	14073	3,63	54211	3,86	-63056	-1,73	253790	2,06
Captacao liquida de recursos	9831	2,53	30591	2,18	-92530	-2,51	217045	1,76
Custo da divida mobiliaria	4242	1,09	23620	1,68	28674	0,78	36745	0,30

FONTE: Teixeira, E. e Biasoto Jr., G., s.d., pg.95.

ALTERAÇÕES RECENTES EFETUADAS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

Quadro Resumo

Orçamento	Operações Fiscais Tradicionais	Encargos da Dívida Pública		Aquisição de Produtos Agrícolas	PROFIES (*)	Operações de Crédito	Operações Cambiais do BACEN
		Público	Carteira BACEN				
Até 1986	OGU	OM	OM	OM	OM	OM	OM
1986	OGU	OGU	OGU	OGU	OGU	OM	OM
1987	OGU	OGU	OM	OM	OGU	OM	OGU
1988	OGU	OGU	OGU	OGU/OC	OGU/OC	OGU/OC	OM

OM: Orçamento Monetário

OGU: Orçamento Geral da União

OGU/OC: Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (Anexo do OGU)

(*) São os programas sujeitos a tratamento financeiro específico, tais como: despesas com transporte, armazenagem, seguro nas operações da Política de Garantia de Preços Mínimos e Aquisições de Produtos Agrícolas, subsídios etc.

FONTE: FUNDAP, 1988, pg.219.

que integrar a carteira do BM. Em novembro de 1957, através do Decreto-Lei nº 2.376, é criada a Caixa Financeira do Tesouro (CFT), que deveria fornecer recursos para cobrir eventuais déficits do OGU, cabendo à SIA definir o volume de títulos a serem postos no mercado. Ademais, a autorização para se elevar a dívida pública deixa de ser prerrogativa do BACEN e vem a ser do Congresso Nacional. Concluindo, em 1988 o OGU passa a contar com um anexo, o Orçamento de Operações Fiscais de Crédito (OC), no qual constariam as seguintes contas: aquisições de produtos agrícolas e despesas correntes de financiamento aos setores agrícola e exportador. Retornam ao BM os encargos com operações cambiais do BACEN, enquanto constariam do OGU os encargos dos títulos da dívida pública mobiliária federal (tanto a parcela que está junto ao público quanto aquela que integra a carteira do BACEN).

1.4 CONCLUSÃO

Através desta primeira parte da monografia pudemos observar o processo de unificação orçamentária ocorrido no período 1973-1988. Desde a constatação, na década de 1970, da irrelevância do Orçamento Fiscal (ou OGU) para apresentar o estado das finanças públicas até a volta deste instrumento como peça abrangente da dimensão fiscal no Brasil. Durante o processo de unificação orçamentária que revitalizou o OGU apresentamos os vários conceitos de déficit público criados para suprimir (ou antes, substituir) a falta de um orçamento unificado das contas públicas.

Hoje, mesmo com a Execução Financeira do Tesouro (o resultado do OGU) sendo um instrumento relevante para a medição do déficit público, outros três conceitos também são importantes para mensurar o déficit público: Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), Necessidades de Financiamento do Banco Central (NFBC), e a Dívida Líquida do Setor Público (DIL). Assim, constatamos que não existe uma única medida de déficit público, mas várias. O reconhecimento dessa "coexistência" de diferentes conceitos de déficit implica em desconsiderarmos políticas econômicas baseadas em um único conceito de déficit, como o fez Dornelles com o seu "Déficit de Caixa do Governo Federal", p. ex. Na próxima parte deste trabalho procuraremos mostrar a importância dessa multiplicidade de conceitos para a análise das contas públicas.

2. UM ÚNICO DÉFICIT PÚBLICO ?

2.1- Na parte anterior deste trabalho apresentamos os vários conceitos de déficit público surgidos entre 1970 e 1988. Agora, procuraremos mostrar as principais diferenças entre os quatro conceitos mais relevantes: Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), Necessidades de Financiamento do Banco Central (NFBC), Dívida Líquida do Setor Público (DIL) e Execução Financeira do Tesouro. Ao expormos as principais diferenças entre estes conceitos, estaremos explicando o motivo da coexistência de conceitos para medir o déficit público.

2.2- Recordemos quais "gastos" cada conceito inclui:

- Necessidades de Financiamento do Setor Público Não-Financeiro (NFSP):

- Governo Federal
- Governos Estaduais e Municipais
- Empresas Estatais
- Previdência Social
- Fundos e Programas
- Agências Descentralizadas

Estes gastos são financiados pelo Banco Central (via colocação de títulos da dívida pública ou/e emissão monetária), pelo Banco do Brasil e por outras instituições financeiras. É medido abaixo da linha, ou seja, através das fontes de financiamento (Cf. Teixeira, in FUNDAP, 1988).

- Necessidades de Financiamento do Banco Central (NFBC):

- Governo Federal
- Governos Estaduais e Municipais
- Empresas Estatais
- Previdência Social
- Fundos e Programas
- Operações Externas:
 - Saques de Depósitos Registrados Em Moedas Estrangeiras
 - Outras Operações
- Operações Internas:
 - Suprimentos ao Banco do Brasil
 - Crédito Rural
 - Não-específicos
 - Fundos e Programas (financiamento de,)
 - Compulsório sobre Veículos e Combustíveis

- Depósitos Vinculações do Sistema Monetário, de Poupança e Empréstimo (SIME)
- Outras Contas

O Banco Central financia estas operações através da emissão de moeda e/ou colocação de títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional. Quanto ao financiamento do Crédito Rural e dos Fundos e Programas, o Banco Central apenas cobre a diferença entre as entradas e saídas de recursos dessas contas. Caso estas sejam superavituárias, não haverá desembolso de recursos por parte do Banco Central. Outro ponto importante é notar que até 1936, as Necessidades de Financiamento do Banco Central eram conhecidas como "Déficit de Caixa das Autoridades Monetárias". A mudança de nome deve-se à extinção da chamada "Conta Movimento", que permitia ao Banco do Brasil cobrir seus déficits de caixa. A partir de 1936, somente o Banco Central é considerado Autoridade Monetária.

- Dívida Líquida do Setor Público (DIL):

- Governo Federal
- Governos Estaduais e Municipais
- Empresas Estatais
- Agências Descentralizadas
- Fundos e Programas
- Banco Central
- "Dívida Externa Estatal" (1)

Ao incluir o Banco Central e a "Dívida Externa Estatal", a Dívida Líquida do Setor Público considera todo o Setor Público. É financiada por operações junto a bancos comerciais, instituições financeiras e empreiteiras e fornecedores estatais, bem como por colocações de títulos federais, estaduais e municipais e ainda via captação de recursos externos (Cf. Teixeira, in FUNDAF, 1988).

A Execução Financeira do Tesouro nada mais é que o Orçamento Fiscal da União (Cf. Teixeira e Biasoto Jr., s.d.), ou seja, após todas as mudanças realizadas a partir de 1936, passou a apresentar todas as contas fiscais que transitavam no Orçamento Monetário, tais como os encargos da dívida pública, as aquisições de produtos agrícolas etc.

(1) Ou seja, a dívida externa de empresas estatais, governos estaduais e municipais etc.

2.3- Verifiquemos, em um primeiro momento, entre outros, dois conceitos de déficit público:

Quanto à abrangência, o conceito Dívida Líquida do Setor Público é o maior, mesmo porque inclui o Banco Central, enquanto os conceitos Necessidades de Financiamento do Setor Público e Necessidades de Financiamento do Banco Central consideram o Banco Central como um dos financiadores dos gastos. A Execução Financeira do Tesouro considera um Setor Público muito diminuto - é necessário considerar as estatísticas, p. ex., quando se deseja mensurar o tamanho dos gastos públicos.

Outra questão que distingue os conceitos acima mencionados é a forma de financiamento dos respectivos gastos: as Necessidades de Financiamento do Setor Público não-financeiro são financiadas pelo Banco Central, por bancos privados e por outras instituições financeiras. As Necessidades de Financiamento do Banco Central são financiadas via colocação (1) de títulos da dívida pública no mercado e/ou emissão de moeda. Já a Dívida Líquida do Setor Público é financiada por colocações de títulos da dívida pública, captação de recursos externos e do setor privado nacional. Finalmente, é a Execução Financeira do Tesouro que é financiada via emissão de títulos da dívida pública e/ou de moeda.

O que cada conceito mede? O conceito Necessidades de Financiamento do Setor Público não-financeiro procura medir a quantidade de crédito existente na economia que é captada pelo setor público. Está dentro da visão do FMI de que um excesso de gastos do setor público não-financeiro provocará uma inflação de demanda (Cf. Teixeira, in FUNDAP, 1989). Ademais, significa que o setor público não-financeiro está competindo com o setor privado pelos recursos financeiros disponíveis na economia, ou seja, as Necessidades de Financiamento do Setor Público não-financeiro medem o "crowding-out" do setor privado pelo público (Cf. Biasoto Jr., s.d.).

O conceito Necessidades de Financiamento do Banco Central procura medir a parte do déficit (ou antes, do gasto) público financiada por emissão monetária e/ou colocação de títulos da dívida pública.

(1) Colocação de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. A partir de 1986 o BACEN deixou de emitir títulos da dívida pública. O BACEN apenas compra tais títulos e coloca-os no mercado financeiro.

o conceito de financeiro pelo Banco Central. Segundo Teixeira (in FUNDAP, 1980), ao não qualificar as transferências para as empresas estatais, este conceito incorre em um erro de cálculo, pois tais transferências podem não significar déficit público, se possibilitarem a redução do endividamento das empresas estatais. Outro ponto que não permite às Necessidades de Financiamento do Banco Central serem chamadas de "déficit público" refere-se ao fato deste conceito não contemplar outras fontes de financiamento do setor público, como p. ex., empréstimos junto aos setores financeiros interno e externo (Cf. Oliveira, s.n.t.). Finalmente, ao computar integralmente os gastos com Funções e Programas e operações de Crédito Rural, o conceito não considera as entradas (recebimentos) provenientes dessas contas. Como já vimos, o Banco Central apenas cobre a diferença entre os recebimentos e as despesas dessas contas. Assim, na prática as Necessidades de Financiamento do Banco Central medem apenas a atuação da autoridade monetária, ou seja, o Banco Central.

A Dívida Líquida do Setor Público deve representar as "responsabilidades assumidas pelo setor público não-financeiro e Banco Central" (Cf. Teixeira, pg. 90, in FUNDAP, 1988). Procura englobar o setor público no seu sentido amplo e leva em conta também a dívida externa assumida pelo setor público. Como este conceito é apresentado por estoques da dívida, (comparando os estoques da dívida em dois períodos distintos), não é possível separar gastos de investimento e gastos de consumo. Se for expresso em moeda estrangeira, fica difícil uma comparação intertemporal, dadas as variações cambiais ocorridas atualmente na economia brasileira (Cf. Teixeira, in FUNDAP, 1988). Assim, a Dívida Líquida do Setor Público mede na realidade, a situação patrimonial do setor global em um dado momento e não o déficit público.

Por último, a Execução Financeira do Tesouro considera o setor público no seu sentido restrito: apenas o governo federal, não levando em conta, p.ex., as empresas estatais. Este conceito permite, entretanto, verificar se há um déficit fiscal e qual o valor da emissão de títulos do Tesouro Nacional necessária para cobrir tal excesso de gastos.

2.4- Após todas essas considerações sobre os vários conceitos que tentam aferir o déficit público, fica claro que não há um conceito "melhor" ou "pior". Cada conceito serve como instrumento para medir um determinado déficit. Somente utilizando todos estes conceitos em conjunto conseguiremos apreender o impacto do setor público na eco

nosir a qual a consequência deve ser a. Não há um conceito que permita verificar todos os vários efeitos dos gastos públicos, nem se no o verdadeiro estado das contas públicas. Portanto, todos os conceitos mencionados nesta segunda parte da monografia são relevantes. A conclusão a que chegamos é que não se deve falar em "déficit público", mas sim em "déficits públicos".

BIBLIOGRAFIA

ALVES, S.R., "O desafio do déficit público", Rev. de Economia Política 8(2): 139-145, Brasiliense, São Paulo, 1988.

DATISTA Jr., F.N., "Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil", Rev. de Economia Política 5(4): 16-38, Brasiliense, São Paulo, 1985.

BIASOTO Jr., G., "O Déficit Público Na Teoria Econômica", UNICAMP, Campinas, s.d. (mimeo).

BRASIL, Secretaria do Planejamento da Presidência da República, "Livro branco do déficit público", Rev. de Economia Política 6(4): 133-145, Brasiliense, São Paulo, 1986.

CARNEIRO NETTO, D.D., "Passivo Do Governo E Déficit Público: A Experiência Da Economia Brasileira No Período de 1970/84, FUC/RJ, Rio de Janeiro, 1986(mimeo).

DALL'ACQUA, F.N. e PEREIRA, L.B., "A composição financeira do déficit público", Rev. de Economia Política 7(2): 54-65, Brasiliense, São Paulo, 1987.

FRAGA NETO, A. e RESENDE, A.L., "Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro", Rev. de Economia Política 5(4): 57-66, Brasiliense, São Paulo, 1985.

FUNDAP, "Déficit E Endividamento Do Setor Público", São Paulo, 1987 (mimeo).

MODIANO, E.M., "Mitos E Fatos Sobre O Setor Público Brasileiro", FUC/RJ, Rio de Janeiro, 1986 (mimeo).

OLIVEIRA, F.A., "A Questão Do Déficit Público", UNICAMP, Campinas, 1986A (mimeo).

OLIVEIRA, F.A. et alii, "Retrospectiva 1985: Finanças Públicas", UNICAMP/CECON, Campinas, 1986B (mimeo).

OLIVEIRA, J.C., "Déficits Dos Orçamentos Públicos No Brasil: Conceitos E Problemas De Mensuração", s.n.t.

PEREIRA, L.B. e ANTINORI, M.G., "Nota Sobre O Déficit Público E A Correção Monetária", Rev. de Economia Política v.(?), pp 135-138, Brasiliense, São Paulo, s.d.

RAMALHO, V., "Dívida Do Setor Público Segundo O Banco Central - Algumas Considerações", FGV/CEMEI, nº16, 1986A.

RAMALHO, V., "Caráter "Financeiro" Do Déficit Público - Apreciação De Um Diagnóstico", FGV/CEMEI, nº21, 1986B.

RAMALHO, V., "O Déficit Público Global Como Indicador Consistente Para Política De Estabilização", FGV/CEMEI, nº26, 1986C.

RAMALHO, V., "Vinte E Cinco Tópicos Sobre Déficit Público", FGV/CEMEI, nº9, 1987.

SILVEIRA, C.C.L.P., "Déficit Público - Introdução Ao Debate", bol. IERS, nº31, s.d.

TEIXEIRA, E. e BIASOTO Jr., G., "Setor Público Nos Anos Oitenta: Desequilíbrios E Ruptura Do Padrão De Financiamento", UNICAMP/CECON, Campinas, s.d., mimeo.

VILLARREAL, R., "A Contra-Revolução Monetarista", pp 17-101, Record, Rio de Janeiro, 1984.