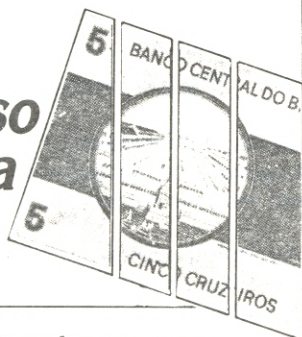


O déficit nosso de cada dia



Um economista brasileiro limitava-se a expor a situação das finanças públicas de seu país a um grupo de técnicos norte-americanos, quando foi abordado pela seguinte pergunta: O senhor quer dizer então, ao admitir a existência de três diferentes orçamentos e de pelo menos duas noções de déficit público, que nós aqui nos Estados, que só temos um orçamento e um déficit, estamos em posição de desvantagem, na formulação de estatísticas fiscais, em relação ao seu país?

A resposta como um todo não caberia aqui, mas sabe-se que, tendo como pano de fundo conhecido teorema de microeconomia de acordo com o qual uma situação de $n + 1$ distorções pode ser mais eficiente do que uma situação de n distorções, limitou-se, como não poderia deixar de ser, a explicar o status quo econômico aqui vigente. A situação do Brasil é de fato peculiar, podendo levar, pela vocação do País de complicar estatísticas que a princípio deveriam ser simples e transparentes, à irritação, implícita na pergunta acima,

de qualquer um que se proponha a desvendar este emaranhado de contas.

Iniciemos nossa análise pelo problema dos orçamentos, passando depois à discussão em torno dos diferentes conceitos de déficit.

Como é de conhecimento geral, a programação das receitas e despesas do Governo federal se distribui hoje nos chamados orçamento fiscal, orçamento monetário e orçamento das estatais.

O primeiro, cujas omissões tornam necessário o acompanhamento dos demais, na análise de estatísticas fiscais, é o único submetido à apreciação do Legislativo.

Destaca recursos provenientes de tributos e outras receitas correntes do Governo, bem como algumas de suas despesas típicas, tais como educação, justiça, saúde, segurança etc.

O chamado orçamento monetário se resume à projeção anual elaborada por técnicos do Ministério da Fazenda (Minifaz), Secretaria do Planejamento (Seplan), Banco Central do Brasil (Bacen), das contas de passivo

e ativo das autoridades monetárias. Sua submissão ao Conselho Monetário Nacional costuma se dar em dezembro de cada ano, para vigência no ano posterior. O fato de muitas destas contas serem de interesse e responsabilidade da União, e, apesar disto, não constarem do orçamento fiscal, o torna um complemento natural deste último.

Por último surge o chamado orçamento das estatais, documento preparado por técnicos da Seplan, com vistas à previsão e acompanhamento das necessidades de caixa das empresas consideradas sob controle do Governo.

Objetivando-se eliminar esta multiplicidade de orçamentos, tem-se discutido, tanto no âmbito acadêmico quanto no oficial (como fica claro pelo voto CMN 283/84), a possibilidade de se efetuar um reordenamento das funções do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Banco do Brasil, hoje em dia um tanto aviltadas em relação às suas concepções originais.

Ao Ministério da Fazenda caberia retomar a gerência da dívida pública, que atualmente, seja na emissão, colocação, resgate ou pagamento de juros, se encontra, sob o amparo da Lei Complementar n.º 12, de 8.11.71, sob responsabilidade

do Banco Central. Caberia ainda a este Ministério incorporar ao orçamento da União todas as despesas de interesse do Governo que, sendo atualmente realizadas no âmbito das autoridades monetárias, não se incluem no orçamento fiscal. Estas duas medidas em conjunto permitiriam uma maior transparência das contas do Governo, facilitando, conseqüentemente o seu acompanhamento e controle.

No tocante às autoridades monetárias, estariam eliminadas, simultaneamente, a necessidade de se envolver em operações ativas em nome do Governo e a possibilidade de financiá-las emitindo títulos em nome deste último.

O Banco do Brasil continuaria exercendo as suas funções de agente financeiro do Governo.

Mas receberia agora, em contrapartida às despesas efetuadas fora de seu contexto de banco comercial, dotações específicas previamente assentadas no orçamento fiscal. Com isto, não haveria mais a necessidade de se manter uma conta de movimento entre o Banco Central e o Banco do Brasil, nos moldes atualmente existentes, pela qual as necessidades de caixa deste último são automaticamente supridas pelo primeiro, conferindo ao Banco do Brasil o status de autoridade monetária.

Estas medidas, compondo o coraçoão do que se tem

Déficit público

denominado "reforma bancária", seriam ainda acompanhadas por uma retomada completa, pelo Bacen, de todas as atividades típicas de um banco central que ainda se realizam no âmbito do BB. Destacam-se dentre estas as funções de depositário dos recursos do Tesouro Nacional e das reservas voluntárias dos bancos comerciais. Esta reforma daria ao orçamento fiscal um status superior ao de uma curiosidade contábil.

O orçamento monetário, da forma como hoje se conhece, simplesmente deixaria de existir.

Como estamos interessados numa variável representativa de política fiscal, é claro que todos os lançamentos deveriam ser efetuados pelo regime de competência, e não pelo regime de caixa. Assim, por exemplo, as despesas do Governo geradas no período "t" deveriam ser contabilizadas no período

"t", mesmo que efetivamente pagas fora deste exercício contábil. De fato, se o Governo contrata as firmas para executar uma obra no período "t" e as paga em títulos no período "t + i", o aumento sobre a demanda de bens e serviços se deu no período "t", e não no período "t + i". Este raciocínio deixa clara a falta de representatividade da

chamada necessidade de financiamento do setor público como variável de política fiscal.

Múltiplos orçamentos

Passemos agora do problema da multiplicidade de orçamentos ao problema da multiplicidade de conceitos de déficit.

Numa tentativa de avaliar a efetiva necessidade de financiamento do setor público no Brasil, que leve em consideração não apenas o resultado em conta corrente das três esferas de administração pública, mas também os investimentos do setor governamental, tem sido publicadas estatísticas referentes aos déficits nominal e operacional do setor público, este último eliminando, em relação ao primeiro, a parcela referente à correção monetária e cambial dos títulos da dívida pública.

Neste sentido encontram-se disponíveis trabalhos efetuados sob a ótica do financiamento¹ ou sob o ponto de vista das despesas e receitas totais do setor público.² Ambos procuram adotar idêntica metodologia e deveriam, para um mesmo grau de abrangência, chegar aos mesmos resultados.

Concentremo-nos agora na questão nominal x operacional, introduzindo também um novo conceito, o de déficit real. Existe uma

certa confusão no que diz respeito a estas classificações.

Quando se toma uma série temporal de valores nominais, obtém-se a série dita "real", deflacionando-se os valores pelos índices de preço. Um outro problema, que com este último não deixa de guardar uma certa relação, consiste em se obter os valores nominais e reais dentro de um mesmo período. Neste caso, trata-se simplesmente de se efetuar uma distinção entre juros reais e juros nominais pagos ou recebidos pela posse de ativos financeiros. Esta diferença só existe, nas Contas Nacionais, no tocante à alocação da renda entre os diferentes agentes econômicos, não fazendo sentido sob a ótica do produto ou no tocante à renda interna como um todo.

A passagem, tal como hoje se faz, da contabilidade nominal

para a chamada contabilidade operacional, deduz das transferências do setor governamental ao setor privado (onde são contabilizados os juros da dívida pública) o valor correspondente à reposição do valor real dos títulos de responsabilidade do governo. Um passo adiante, que nos levaria ao déficit real do setor público (assim definido), acrescentaria como receita corrente do governo os juros reais negativos sobre a base monetária (imposto inflacionário) dado que este procedimento obedece à mesma lógica contábil que orienta a passagem do déficit nominal ao déficit operacional. Com efeito, trata-se de repor o valor real do passivo líquido das autoridades monetárias (aqui consolidadas junto ao setor público). Desta forma, chega-se à tautologia apresentada por Simonsen³ (1985):

$$\text{Déficit real} = \text{déficit operacional} - \text{imposto inflacionário}$$

Esta passagem obviamente não se restringe ao campo dos neologismos. Quando se objetiva determinar o papel do Governo na formação de demanda agregada, não apenas através de seus gastos e investimentos correntes, mas também em sua atuação

sobre a renda disponível do setor privado, tanto o conceito operacional como o real requerem, na sua utilização como parâmetro desta medida, que seja desprezível a propensão marginal a consumir sobre a correção monetária.

Com isto, o pagamento de juros da dívida pública gera a

Déficit público

própria poupança que o financia (a menos da parte que ultrapassa a correção monetária) não impondo, desta forma, pressões sobre a poupança privada real. Em outras palavras, trata-se de admitir que o consumo pessoal responda às variações reais, e não nominais, da renda pessoal disponível.

A desvantagem do conceito operacional, no entanto, decorre de algo mais do que uma contabilidade feita pela metade. A omissão da receita gerada pelo imposto inflacionário, que em estimativas preliminares se mostra hoje em torno de 2% do PIB, o deixa impreciso como medida de ação do governo no processo de determinação de demanda agregada. Neste ponto, sobressai o déficit real, como uma variável mais adequada de política fiscal.

Rubens Penha Cysne
Professor da EPGE/FGV.

¹ Banco Central do Brasil. Relatório Anual, 1984, p. 67.

² Costa, Margaret H. "A política fiscal na economia brasileira". Conjuntura Econômica, fev., 1985 p. 109, com base em dados elaborados pelo Centro de Estudos Fiscais, IBRE/FGV.

³ Simonsen, Mario Henrique e Cysne, Rubens Penha. "As Contas Nacionais". EPGE/FGV. 1985. (Ensaio Econômico 64.)