

Livro branco do déficit público

A Secretaria do Planejamento da Presidência da República divulgou em julho de 1986 o *Livro Branco do Déficit Público*, cuja íntegra publicamos.

A QUESTÃO DO DÉFICIT PÚBLICO

1. NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO E DÉFICIT DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

1. Introdução

Os meios de comunicação falam frequentemente no déficit público e de como seu eventual descontrolo pode ameaçar ou comprometer o Programa de Estabilização do governo. A despeito da natureza eminentemente técnica da questão, a sociedade tem o direito de saber o significado correto do déficit do setor público. A existência do déficit não é necessariamente um indicio de ineficiência ou empreguismo. Curiosamente a convicção contrária parece generalizar-se mesmo entre pessoas que não comandam uma definição clara do que é exatamente um déficit público. É claro que todo mundo sabe que déficit é o que falta para receitas igualarem as despesas, mas isto não é suficiente para resolver as dúvidas. A questão é o que

incluir nas despesas e receitas e, depois, que significado econômico atribuir ao número obtido.

Este documento pretende esclarecer a questão do déficit público no Brasil, dentro da filosofia de transparência e seriedade que tem caracterizado a política econômica da Nova República. Serão examinados aspectos conceituais e metodológicos e apresentadas as melhores estimativas disponíveis neste momento para o comportamento dos vários orçamentos do setor público em 1986. De posse dessas informações, cada cidadão poderá formar seu próprio juízo sobre a situação atual das contas públicas e suas conseqüências sobre a vida econômica da nação.

2. Necessidades de financiamento e déficit corrente: aspectos conceituais

Por influência dos critérios de avaliação do Fundo Monetário Internacional foi introduzida no país a noção de que o déficit público deve ser medido através das necessidades de Financiamento Líquido do Setor Público não-financeiro (resumidamente NFSP), que indica o fluxo líquido* de novos financiamentos obtidos ao longo de um ano pelo setor público não-financeiro nas suas várias

* O termo "líquido" no caso significa "líquido de amortizações".

esferas de atuação: governo central, governos estaduais e municipais, empresas estatais, e previdência social. Como o Estado só consegue endividar-se quando suas receitas são menores que suas despesas parece ficar evidente a lógica do conceito: as NFSP seriam a contrapartida financeira e, portanto, uma fiel medida do déficit público.

Há que se ter certo cuidado, entretanto, na interpretação de uma suposta medida global de déficit público como esta, que não leva em consideração a distinção fundamental entre despesas de investimento e despesas correntes ou de consumo (que incluem apenas despesas de custeio e encargos financeiros). Uma despesa corrente envolve a compra de um serviço ou bem de consumo que não se transforma em um ativo produtivo do Estado, capaz de gerar bens de valor econômico no futuro. Uma despesa de investimento é a compra de um ativo produtivo que dê à sociedade o comando sobre uma corrente de rendimentos futuros, cujo valor presente, do ponto de vista social, não deve ser inferior ao custo de aquisição do ativo. Uma dívida emitida pelo governo para financiar uma despesa de investimento garantida pelos rendimentos futuros a ela associados é intrinsecamente financiável e, portanto, não representa qualquer ônus para o setor privado.

O caso aqui é similar ao de qualquer empresa privada que se endivida para financiar projetos de investimentos de boa qualidade, cujos retornos esperados são compatíveis com os encargos financeiros da dívida. Ninguém pensaria em associar os recursos financeiros que a empresa levanta para financiar seus projetos de expansão da capacidade produtiva ao seu prejuízo operacional. É óbvio que essas necessidades de financiamento não representam um resultado operacional negativo, já que elas têm como contrapartida uma valorização do patrimônio da empresa.

Este raciocínio evidentemente não se aplica às despesas correntes do governo, que representam apenas a absorção pelo Estado de poupanças privadas para financiar o seu próprio consumo. É por isso que a preocupação não deve ser com a necessidade de financiamento global do setor público — que é medida pelo conceito NFSP — mas sim com o déficit corrente do governo (DCG), que corresponde à parte das NFSP destinadas a cobrir o excesso de gastos de consumo (inclusive encargos financeiros das dívidas internas e externas) sobre as receitas do governo. Este é o déficit que representa uma drenagem do Estado sobre o esforço coletivo de poupança que pode reduzir a capacidade de crescimento da economia. Trata-se de uma apropriação pelo Estado, para seu próprio consu-

mo, de recursos que o setor privado reservou para poupança e investimento.

3. Estimativa das necessidades de financiamento do setor Público para 1986

O primeiro passo para obter-se uma medida do déficit corrente do governo é a estimativa das necessidades de financiamento do setor público (NFSP). A partir desse número, subtraindo-se uma estimativa do investimento total do setor público, chega-se ao déficit corrente.

As alterações econômicas resultantes do programa de mudanças no final de 1985 e do Plano Cruzado de fevereiro último afetaram sensivelmente os fluxos de receitas e despesas do setor público, como se descreve em detalhe no Anexo 1. Como resultado estima-se que a NFSP cairão significativamente como proporção do PIB, evoluindo dos 5,2% observados em 1985 para 4,7% em 1986, ainda sem considerar aqui o ganho de receita e redução de despesas que deverão resultar de algumas das medidas associadas ao Plano de Metas.

A Tabela 1 apresenta os números discriminados por orçamento. Vale notar que o aumento das necessidades de financiamento indicado no Orçamento Geral da União (OGU) deve-se basicamente à ampliação dos aportes de recursos desse orçamento para os demais, particularmente para o orçamento Sest para capitalizar empresas estatais. O Anexo 2 apresenta informações detalhadas sobre a construção desta estimativa das NFSP.

4. Impacto das medidas de financiamento do Plano de Metas sobre a estimativa das NFSP para 1986

O conjunto de medidas destinadas a financiar o Plano de Metas deverá produzir algumas implicações orçamentárias que exigirão uma reestimativa das NFSP para 1986. Esta reestimativa não pode ser realizada neste momento com maior precisão, mas pode-se obter a seguinte avaliação preliminar de seus resultados:

NFSP antes das novas medidas	Cz\$ 163,7 bilhões
Reduções de despesas e ganhos eventuais de receita	Cz\$ 17,5 bilhões
NFSP depois das medidas	Cz\$ 146,2 bilhões

Esta estimativa produz, portanto, NFSP pós-medidas fiscais.

TABELA 1

**RESUMO DAS "NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO DO
SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO"
1985-1986**

Discriminação	1985 Observado	1986 Programado	Cz\$ milhões	% do PIB
I. Orçamento geral da União	52.209	3,8	151.074	4,3
II. Orçamento SEST	13.874	1,0	994	1
III. Orçamento SIMPAS	-5.517	-0,4	-593	1
IV. Orçamento dos estados e municípios	10.466*	0,8	12.200	0,4
V. NFSP não-financeiro (I + II + III + IV)	71.032	5,2	163.675	4,7

* Fonte: BACEN, "Brasil — Programa Econômico" (conceito do déficit operacional).
PIB 1985 = Cz\$ 1.364.124 milhões; 1986 = Cz\$ 3.488.000 milhões.

Associadas ao Plano de Metas igual a Cz\$ 146,2 bilhões, o que corresponde a 4,2% do PIB. Note-se que as medidas de financiamento do Plano de Metas deverão garantir o atendimento de parte dessas NFSP, o que deverá reduzir a parte não automaticamente financiada das NFSP para próximo dos 2% do PIB.

5. Comparações internacionais de NFSP

O conceito de necessidades de financiamento do setor público não é uma medida adequada de déficit público para uma economia como a brasileira em que o Estado tem participação significativa no esforço de investimento acional. Neste caso, entende-se que o conceito mais dequado de déficit público é o Déficit Corrente do Governo (DCG), que leva em consideração apenas as despesas de consumo (custeio mais encargos financeiros). O conceito de NFSP é, entretanto, difundido em todo o mundo, o que nos permite uma instrutiva análise comparativa da nossa posição relativa aos padrões internacionais.

A Tabela 2 apresenta valores para NFSP como proporção do PIB para as sete principais economias da OECD entre 1983 e 1985. Tomando-se a cifra de 4,2% do PIB estimada na seção anterior para nossa economia em 1986, vemos que nossa situação é nitidamente mais favorável que as do Canadá e Itália, comparável às dos Estados Unidos, França e Reino Unido e nitidamente menos favorável que as do Japão e Alemanha.

Quando levamos em consideração o fato de que a participação do Estado na formação de capi-

TABELA 2

**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO
DO SETOR PÚBLICO:
COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS
(COMO % DO PIB)**

Países	1983	1984	1985
Estados Unidos	4,1	3,4	3,9
Japão	3,5	2,7	1,7
Alemanha	2,5	1,2	1,2
França	3,1	2,8	3,3
Reino Unido	3,7	3,8	3,4
Itália	12,4	13,5	13,4
Canadá	6,2	6,3	6,5

Fonte: OECD — Economic Outlook, 1986.

tal é muito maior no Brasil do que na maioria dos países considerados na tabela, com exceção apenas de França, Reino Unido e Itália, ganhamos a convicção de que a situação das nossas contas públicas

está perfeitamente dentro dos melhores padrões internacionais.

6. Estimativa do déficit corrente do governo

Como já foi explicado anteriormente, a medida mais adequada de déficit público é o Déficit Corrente do Governo (DCG), que corresponde à parcela das NFSP utilizadas para financiar o excesso de gastos de consumo sobre as receitas do governo. Esta é a medida correta do impacto negativo da ação estatal sobre o potencial de poupança e crescimento econômico do País.

O DCG pode ser estimado de modo simples subtraindo-se uma estimativa do investimento público total no valor das NFSP. Deste modo temos a seguinte estimativa para 1986:

Discriminação	1985	1986
Necessidades de financiamento do setor público (em Cz\$ bilhões)	71	164
Investimento público (em Cz\$ bilhões)	53	143
Déficit Corrente do Governo (em Cz\$ bilhões)	18	21
Déficit Corrente do Governo (em % do PIB)	1,3	0,6

Vale notar que este valor reduzido do déficit corrente do governo está sendo obtido a despeito dos elevados encargos financeiros das dívidas interna e externa do setor público. Se admitirmos que esta conta de juros, incluindo governo federal, SEST, estados e municípios, aproxime-se de 5,5% do PIB, obtemos um superávit corrente não-financeiro de 4,9% do PIB. Em outras palavras, se não fosse pelo pagamento de juros da dívida, o Estado estaria fazendo uma contribuição positiva importante ao esforço de poupança da sociedade.

Um DCG da ordem de magnitude verificada no Brasil não representa qualquer risco de pressão inflacionária para uma economia que pretende trilhar uma trajetória de rápido desenvolvimento. Com o crescimento econômico, a sociedade requer aumentos proporcionais em seus estoques de dívida pública, tanto monetária como não-monetária. Ao prover esta expansão natural da demanda por dívida pública, o governo precisa oferecer ativos financeiros ao setor privado, os quais podem fi-

nciar o seu déficit corrente. Estima-se que o potencial para essa expansão normal da dívida situa-se, nas condições brasileiras atuais, entre 2 e 3% do PIB. Não pode restar dúvida de que o déficit público brasileiro está inequivocamente sob controle, não havendo qualquer risco de pressão inflacionária proveniente desta fonte.

7. Relação entre conceitos correlatos de necessidades de financiamento e déficit

As NFSP, como aqui definidas, dimensionam o impacto em termos de demanda de recursos líquidos, do setor público não-financeiro sobre o sistema financeiro interno e externo. A metodologia de cálculo utilizada é extremamente simples e parte dos próprios orçamentos tal como são apresentados.

Um conceito correlato, bastante próximo das NFSP, é o "conceito operacional" de necessidades de financiamento, calculado pelo Banco Central do Brasil desde 1983.* Apesar de visar o mesmo propósito, o "conceito operacional", em oposição às NFSP, também procura analisar o impacto do setor público, porém a partir do próprio setor financeiro. Tanto é assim que a metodologia de mensuração do "conceito operacional" parte do aumento do endividamento de cada unidade orçamentária junto a cada órgão, ou instrumento financiador: autoridades monetárias, bancos comerciais, demais instituições financeiras, empreiteiros e fornecedores, dívida mobiliária junto ao público ou financiamento externo. Além disso, pela metodologia do "conceito operacional" a demanda de recursos pelo setor público é medida em termos de fluxos de caixa, enquanto as NFSP o faz em termos de competência. Cabe salientar ainda que, contrariamente ao que ocorre com as NFSP, a metodologia do "conceito operacional" omite os encargos cambiais das obrigações externas do Tesouro Nacional administradas pelo Banco Central.

Pelo que foi visto no parágrafo anterior, possíveis divergências entre as estimativas feitas pela metodologia das NFSP e as do "conceito operacional" podem ser explicadas em função dos encargos cambiais e em função do *foat* de recursos que equaliza os fluxos de caixa com a competência das receitas e despesas. Em relação ao PIB, as NFSP em 1985 resultaram em 4,7% (veja Tabela 1), enquanto o resultado do "conceito operacional" foi de 3,3%, como se vê na tabela abaixo:

* Veja Bacen BACEN, "Brasil, programa econômico: ajustamento interno e externo, vol. 2, maio 1986.

**TABELA DE FINANCIAMENTO DO
SETOR PÚBLICO
(CONCEITO OPERACIONAL)**

Ano	% do PIB
1983	3,0
1984	1,6
1985	3,3
1986	2,5*

Fonte: BACEN: "Brasil, programa econômico: ajustamento interno e externo", vol. 2, maio de 1986.

* Estimativa.

O conceito de déficit de caixa das autoridades monetárias (DC), utilizado no Brasil durante algum tempo, diverge das NFSP não apenas por uma questão metodológica de mensuração, mas também por ser um conceito realmente distinto. O DC das autoridades monetárias omite as parcelas do financiamento do setor público pelo setor externo e pelo resto do sistema bancário, bem como pelos fornecedores e empreiteiros. Por outro lado, o déficit de caixa das autoridades monetárias inclui, além do financiamento ao setor público, também o financiamento ao setor privado concedido pelas autoridades monetárias. Nesse sentido, o déficit de caixa visa medir as necessidades de financiamento das autoridades monetárias, mas não as necessidades de financiamento do setor público não financeiro.

Finalmente uma palavra de precaução deve ser levantada contra ilações que se fazem sobre as NFSP do ano a partir da execução de caixa do Tesouro Nacional (déficit de caixa do Tesouro) observada em apenas alguns meses. A execução de caixa do Tesouro procura fazer a sintonia fina dos fluxos de entradas e saídas de recursos e pode, num curto prazo, não estar refletindo as reais necessidades de recursos financeiros do governo para um período mais longo.

2. EMPRESAS ESTATAIS

O orçamento das empresas estatais federais para 1986, que ajusta a programação inicial aos efeitos do Plano Cruzado, foi elaborado admitindo estabilização do nível geral de preços em 1986.

Estão incluídas no orçamento 181 empresas estatais, sendo 162 do setor produtivo-SPE e 19 empresas típicas de governo-ETG.

As empresas estatais estarão gerando em 1986 um total de Cz\$ 439 bilhões de receitas próprias, dos quais Cz\$ 402,2 bilhões serão absorvidos pelos seus custos e despesas, aí incluídos Cz\$ 77,9 bilhões de encargos financeiros. Haverá uma geração própria de recursos líquidos de Cz\$ 36,8 bilhões, conforme Tabela 4.

A necessidade de financiamento líquido será de Cz\$ 1,0 bilhão, enquanto os investimentos somam Cz\$ 117 bilhões. Essa necessidade de financiamento, que se traduz em pequeno aumento do grau de endividamento das empresas estatais, resulta do fato de que o volume de investimentos no setor ainda é superior à geração própria de recursos, capitalizações e outros recursos. Este quase equilíbrio do orçamento das empresas estatais decorre, sobretudo, de menores gastos com matérias-primas (principalmente petróleo), da queda dos juros no mercado internacional e da redução dos preços dos equipamentos.

Este resultado representa uma significativa redução das HFL da SEST se comparado com os anos anteriores, tanto em valor absoluto, quanto em relação ao Produto Interno Bruto-PIB, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO DA SEST

Anos	Valor Cz\$ Bilhões de 1986	% do PIB
1980	87,5	2,8
1981	71,0	2,4
1982	89,3	3,0
1983	50,9	1,8
1984	22,5	0,8
1985	30,2	1,0
1986	1,0	

A) Receita operacional

Para 1986 a receita operacional das empresas estatais foi calculada levando-se em conta o congelamento determinado pelo Decreto-Lei n.º 2.284, que implicou, vários casos, em redução de preços, em termos reais, em relação a 1985. Devido ao aumento da demanda interna, essa queda de preço foi compensada por acréscimos na quantidade dos bens/serviços oferecidos pelas estatais nos setores onde havia capacidade de crescimento de produção.

TABELA 4

SEST
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO

Discriminação	Em Cz\$ milhões		Em % do PIB	
	Realizado 1985	Autorizado 1986	1985	1986
(+) geração própria de recursos	201.184,1	439.033,7	14,8	14,0
Receita operacional	175.914,6	399.090,5	12,9	12,7
Receita financeira	9.026,0	8.361,8	1	1
Outras receitas não-operacionais	8.440,4	13.224,9	1	1
Subsídio do Tesouro	7.803,1	18.356,5	1	1
(-) Despesas	185.131,2	402.234,8	13,6	12,8
Pessoal e encargos sociais	26.429,7	69.979,6	1,9	2,2
Encargos financeiros	350.084,3	77.853,9	2,5	2,5
Matéria prima, componentes e compra de produtos para revenda	78.998,2	144.135,8	5,8	4,6
Gerais de produção e comercialização de bens e serviços	24.435,3	58.824,2	1,8	1,9
Tributárias e parafiscais	10.442,7	29.027,7	1	1
Outras	9.741,0	22.413,6	1	1
(=) Geração Própria Líquida	16.052,9	36.798,9	1,2	1,2
(+) Aportes de Capital	5.432,1	42.575,8	1	1,4
Da União	2.018,3	19.717,6	1	1
De bancos federais	1.054,2	16.389,8	1	1
Demais	2.359,6	6.468,4	1	1
(+) Recursos Diversos	20.734,4	60.143,9	1,5	1,9
Do Tesouro	6.072,2	17.927,5	1	1
Demais	14.662,2	42.216,4	1	1
(=) Geração Total de Recursos	42.219,4	139.518,6	3,1	4,4
(-) Aplicação dos Recursos	56.093,6	140.513,0	4,1	4,5
Investimento Econômico	44.507,2	117.027,3	3,3	3,7
Outras	11.586,4	23.485,7	1	1
(=) Necessidade de financiamento líquido	-13.874,2	-994,4	1	1

Fonte de Dados Básicos: SEST/Revisão Orçamento/86.

Nesses termos está prevista a geração de Cz\$ 399,1 bilhões de receitas operacionais correspondentes a uma queda real de 1,4% em relação ao realizado em 1985. A queda nas receitas operacionais foi em parte amortecida pelo aumento das quantidades de bens/serviços produzidos e a entrada em operação de novos projetos, tais como Açominas, Itaipu, Carajás, etc.

B) A receita financeira

Com a eliminação da correção monetária, as receitas de aplicações das estatais ficaram reduzidas apenas aos juros e, em função disso, há uma queda de 7% nessa rubrica.

C) Recursos do Tesouro

O crescimento real de 54% é explicado principalmente pelo saneamento financeiro do Grupo Eletrobrás, mediante capitalização pela União de Cz\$ 16,6 bilhões obtidos através de empréstimos externos junto ao Bird e de co-financiamentos.

D) Outros recursos

O valor previsto é de Cz\$ 56,8 bilhões, excluindo as aplicações aprovadas pela CMN, cabendo mencionar, entretanto, ocorrências peculiares em 1986, tais como as capitalizações de Cz\$ 9,2 bilhões no Grupo Eletrobrás e de Cz\$ 6,5 bilhões na Caraiiba, para saneamento financeiro. Sem considerar estes aportes, o crescimento real dessa rubrica situa-se em apenas 1%.

E) Investimentos

Foi fixado um limite de investimentos de Cz\$ 117,0 bilhões, o que corresponde a um crescimento real de 14% em relação ao montante realizado em 1985. Esses investimentos se destinam basicamente à conclusão ou continuidade de projetos já em andamento permitindo atender a crescente demanda por bens/serviços.

Os investimentos aprovados para o grupo da Petrobrás atingirão o montante de Cz\$ 34,7 bilhões, representando um crescimento real de 19% em relação a 1985. Estes investimentos se destinarão à exploração e produção objetivando a elevação de produção nacional de petróleo.

O Grupo Eletrobrás programa investir Cz\$ 24,1

bilhões, sendo Cz\$ 11,5 bilhões em geração (com destaque para Tucuruí, Itaparica, Balbina e Samuel), Cz\$ 10,2 bilhões em transmissão (com destaque para o sistema de transmissão de corrente contínua e alternada de Itaipu e o sistema de transmissão de Tucuruí e do Maranhão) e Cz\$ 2,4 bilhões em distribuição e instalação gerais.

O investimento de Itaipu em 1986 permitirá a entrada em operação das duas primeiras unidades geradoras de 60 ciclos e das unidades 5, 6 e 7 de 50 ciclos, aumentando a oferta de energia em 3500mw.

O grupo Telebrás realizará investimentos que correspondem a um crescimento de 28%, objetivando implantar 1 milhão de novos telefones em 1986, procurando atender de forma adequada a crescente demanda por telecomunicações no país.

O significativo crescimento de 59% nos investimentos do grupo RFFSA, decorre de financiamento junto ao Banco Mundial e da consequente contrapartida do governo brasileiro destinados à melhoria da malha ferroviária para transporte de cargas e à melhoria das condições de operações dos trens de subúrbio, bem como aumento do número de passageiros transportados, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro.

A programação de investimentos para o ano (crescimento de 41%) pelo Grupo Siderbrás destina-se principalmente à conclusão da metalurgia da Açominas e à continuidade das obras do 3º estágio da Companhia Siderúrgica Nacional e da Cosipa com vistas à entrada em operação no final de 1986 e 1987, respectivamente. Estas obras são indispensáveis ao atendimento da demanda de aço no país e às metas de exportação, estando compatíveis com o "Plano de Saneamento do setor Siderúrgico".

Os investimentos aprovados para o Grupo Nuclebrás correspondem às necessidades mínimas de implantação do Programa Nuclear Brasileiro, tendo em vista a programação do término das centrais núcleo-elétricas de Angra II em 1992 e Angra III em 1995.

F) Pessoal e encargos sociais

O crescimento de 15,3% nos gastos pessoal e encargos sociais decorre basicamente do acréscimo real concedido a todos os empregados quando da aprovação do Plano Cruzado (15% para o salário mínimo e 8% para os demais), do reflexo de adiantamento e abonos concedidos no final de 1985, bem como, em menor escala, de novas contratações, aprovadas em caráter excepcional pelo presidente da República, destinadas a atender seja pro-

jetos em início de operação (AÇOMINAS, CVRD-Carajás, CST-Porto de Praia Mole, etc.), seja expansão indispensável de algumas atividades (USIMINAS, EMBRAER, INFRAERO, etc.).

G) Matérias-primas, componentes e compra de produtos para revenda

A queda real de 21% verificada nessa rubrica decorre da redução do preço internacional do petróleo e da diminuição dos estoques de álcool.

H) Endividamento

Os investimentos das empresas estatais nos últimos anos foram feitos às custas de maciça tomada de financiamentos bancários. Como consequência, essas empresas apresentaram um elevado grau de endividamento, 67% de capitais de terceiros para apenas 33% de capitais próprios. Um dos grandes desafios para o governo será o de equilibrar essa situação e para isso é necessária a conjugação de dois elementos fundamentais; 1) Aumento da efi-

ciência/eficácia das empresas estatais; 2) Capitalização das empresas.

3. SINPAS — SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para dar cobertura aos gastos programados para 1986, o SINPAS deverá contar com Cz\$ 186 bilhões de receitas correntes, sendo 89% desse total representado por receitas operacionais e os demais 11% por receitas não operacionais e do Tesouro. Convém observar que foi levado em conta o acréscimo real de salário concedido quando da aprovação do Plano Cruzado (15% para o salário mínimo e 8% para os demais) e acréscimo real do PIB de 6%. Além disso, foram excluídas, a partir de julho, as contribuições de inativos e pensionistas.

As despesas correntes estão estimadas em Cz\$ 184 bilhões, sendo os principais itens: benefícios previdenciários (70% do total); outros custeios (18%) e pessoal (12%) (Tabela 5).

Desse modo, pode-se estimar uma poupança em conta-corrente de Cz\$ 1,8 bilhão. Levando-se

TABELA 5
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO
ORÇAMENTO SINPAS
1985 — 1986

Discriminação	Em Cz\$ milhões		Em % do PIB	
	1985	1986	1985	1986
I — Receitas correntes	72.796	186.080	5,4	5,9
Receita operacional	62.571	164.948	4,6	5,2
Receita não operacional	4.236	4.639	1	1
Tesouro	5.989	16.493	1	1
II — Despesas correntes	67.228	184.227	5,0	5,9
Pessoal	7.568	21.378	1	1
Encargos financeiros	400	256	1	1
Benefícios previdenciários	46.129	129.243	3,4	4,1
Outros custeios	12.695	33.350	1	1
III — Poupança em conta corrente (I — II)	5.568	1.853	1	1
IV — Despesas de capital	51	1.260	1	1
Investimentos	38	1.228	1	1
Outras Despesas de Capital	13	32	1	1
V — Necessidades de Financiamento Líquido (IV — III)	-5.517	-593	0,4	1

Fonte de dados básicos: SEST — Mapa de reprogramação dos Tetos-SINPAS.

em conta uma previsão de Cz\$ 1,2 bilhão de despesas de capital (investimentos) tem-se uma necessidade líquida de financiamento negativa de Cz\$ 0,6 bilhão. Os investimentos programados destinam-se à construção de 34 agências integradas de previdência; duas unidades administrativas; três unidades ambulatoriais; nove unidades de assistência ao menor e aquisição de equipamentos necessários à implantação do sistema de informação gerenciais.

Comparando-se com os valores de 1985, constata-se um aumento de participação no PIB, tanto das receitas (de 5,4% para 5,9%) como das despesas (de 5,0% para 5,9%). Assim sendo, embora o orçamento Sinpas de 1986 apresente um resultado positivo (necessidade de financiamento líquido negativo) ele é menor.

Cabe destacar que, ao se comparar as previsões para 1986 com os dados realizados em 1985, deve-se levar em conta que 1985 foi um ano excepcional para o Sinpas, em termos de recuperação financeira. A melhoria do nível de emprego, a recuperação real dos salários, a antecipação do prazo de recolhimento das contribuições e as aplicações financeiras dos saldos de caixas traduziram-se num crescimento real da receita em 1985 de 21%. Por outro lado, o combate às irregularidades e fraudes e o maior rigor nas concessões dos benefícios contribuíram para que ocorresse uma contenção no crescimento das despesas, que situou-se na faixa de 4,5%.

4. ESTADOS E MUNICÍPIOS

A metodologia utilizada para construção da Tabela 6 difere das demais, porque ainda não se dispõe de uma projeção agregada segura dos orçamentos dos estados e municípios para 1986. Utilizou-se, então, uma abordagem, alternativa, pelo lado do financiamento.

No caso da dívida externa, partiu-se da atual regra refinanciamento de 75%, do serviço da dívida e das informações disponíveis sobre a composição desse serviço (45% de juros e 55% de amortizações). Admitindo-se a rolagem de 100% das amortizações, conclui-se pela rolagem de 44,5% dos juros. Como o serviço da dívida externa dos estados e municípios é de US\$ 1,2 milhão, ou seja, Cz\$ 16,6 bilhões, o total de juros a ser refinanciado pode ser estimado em Cz\$ 3,3 bilhões.

A dívida interna pode ser dividida em três componentes principais: mobiliária, bancária e flutuante.

A) Mobiliária — estima-se um aumento da

TABELA 6
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO
ESTADO E MUNICÍPIOS
1986

Discriminação	em Cz\$ milhões	em % do PIB
I — Relativa à dívida Externa	3,300	0,1
II — Relativa à dívida Interna	8,900	0,3
Mobiliária	(6.400)	0,2
Bancária	(500)	1
Flutuante	(2,000)	0,1
III — Nec Total (I + II)	12.200	0,4

Fonte: Estimativa CHP/IPLAN e SAREM.

dívida, por lançamento de novos títulos, em torno de Cz\$ 6,4 bilhões (desse total, 68% já foi autorizado).

B) Bancário — vence em 1986 Cz\$ 4,0 bilhões da dívida bancária. Deverá ocorrer apenas um crescimento residual dessa dívida, em torno de Cz\$ 0,5 bilhão, explicado pelas atuais restrições existentes às novas operações.

C) Flutuante — entre o resgate e a assunção de novos compromissos em 1986, avalia-se um desequilíbrio em torno de Cz\$ 2,0 bilhões.

Nessa condições o crescimento da dívida interna em 1986 pode ser estimado em Cz\$ 8,9 bilhões. O crescimento da dívida total atingiria, assim, o montante de Cz\$ 12,2 bilhões. Como a necessidade de financiamento líquido pode ser medida pela variação da dívida, a NFL dos estados e municípios pode ser aproximada por este montante.

PARTE II

5. O PROGRAMA DE MUDANÇAS FISCAIS DO FINAL DE 1985 E INÍCIO DE 1986.

O governo iniciou a partir do segundo semestre de 1986 uma série de mudanças na política fiscal e no ordenamento institucional das finanças públicas.

Como primeiro passo na direção do reordenamento financeiro do governo federal, submeteu-se ao Congresso Nacional, em agosto, o Orçamento Geral da União (OGU) "unificado" para 1986. Pela primeira vez explicitou-se no OGU os encargos financeiros da União julgados de caráter fiscal

e que até então eram financiados através do Orçamento Monetário (OM). Assim, pela primeira vez, o OGU fez transparecer NFSP elevadas, basicamente camuflados no OM.

Dois instrumentos fiscais e algumas medidas complementares foram acionados ainda no final de 1985, buscando reduzir as NFSP. A primeira medida, adotada em novembro, foi a Emenda Constitucional n.º 27 (Minirreforma Tributária), que visou melhorar a arrecadação dos estados e municípios através de:

A) Transformação da Taxa Rodoviária Única em Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, sendo que este último passava a ser apropriado exclusivamente pelos estados, Distrito Federal, territórios e municípios;

B) Alteração dos percentuais de rateio do produto da arrecadação do ISTR — Imposto sobre Transporte Rodoviário — em favor dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios; e

C) Aumento da alíquota de 16 para 17% do Fundo de Participação dos Municípios sobre a arrecadação do Imposto de Renda e do IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados.

A segunda medida fiscal, a Lei n.º 7.450, adotada em dezembro de 1985, visou fundamentalmente o aumento da arrecadação fiscal, justiça tributária e racionalização do sistema de arrecadação. Com essa medida, alterou-se o Imposto de Renda na Fonte sob vários aspectos:

A) A tabela de fonte foi reformulada e ajustada à nova sistemática em bases correntes;

B) Aumentou-se a taxa do imposto sobre rendimentos financeiros;

C) Tornaram-se tributáveis, exclusivamente na fonte, os ganhos de capital no mercado financeiro, bem como os rendimentos decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas que ainda não estavam submetidas a esse regime; e

D) Redução da alíquota a zero do IR-Fonte nas operações com ORTN escriturais. As grandes empresas passaram a apresentar declarações semestrais do Imposto de Renda. Os ganhos das operações a termo no mercado de ações passaram a ser tributadas pelo IOF — Imposto sobre Operações Financeiras. A base de cálculo do IULC — Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis — foi ampliada pela inclusão da margem de comercialização. A previsão era de que apenas estas alterações melhorariam as arrecadações do Tesouro Nacional em aproximadamente Cz\$ 20 bilhões.

Além disso, a Receita Federal tenderia a aumentar em mais Cz\$ 48 bilhões, líquidos de transferência a estados e municípios, em função de medidas complementares adotadas com relação ao adia-

mento das restituições do IRPF-86, IRPJ-86 e IRPJ-85, bem como com relação à antecipação de receita e os ganhos financeiros daí decorrentes (IOF, IPI-Fumo, IPI-Veículos, IUUE, cota de Previdência, Finsocial, IUM, ISSC e redução do prazo de recolhimento dos bancos). Ainda com relação às medidas complementares visando melhorar o fluxo de receita em 1986, deve-se adicionar o programa de privatização de empresas estatais, cuja previsão era render mais Cz\$ 15 bilhões no ano.

Do lado da despesa, o programa previa uma redução líquida dos gastos com pessoal e encargos da dívida (devido à queda na taxa de juros) sobre um pequeno aumento nas despesas vinculadas aos programas sociais.

Em continuação ao programa de reordenamento institucional das finanças do governo federal, implementou-se, a partir de março de 1986, o congelamento da Conta Movimento do Banco Central do Brasil. Este congelamento retirou do Banco do Brasil a função de autoridade monetária e, por conseguinte, a de emissor de moeda, sem perda da função de agente financeiro do governo. A partir daí o Banco do Brasil só pode gastar em nome do governo, quando puder contar, previamente, com provimentos específicos de recursos do Tesouro Nacional.

O congelamento da Conta Movimento foi um passo importante na direção da unificação do Caixa do Tesouro Nacional. Ainda como passo complementar nessa mesma direção criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional — STN, com competência de 1) Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira (CPF), órgão central do sistema de programação financeira do Tesouro Nacional; e 2) órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria.

6. EFEITOS DO PLANO CRUZADO

O Plano Cruzado afetou em várias direções tanto as despesas como as receitas públicas.

Do lado da perda de receita registra-se o seguinte: 1) redução da receita operacional das empresas estatais devido ao congelamento de preços; 2) redução da arrecadação do Imposto de Renda incidente sobre os ganhos financeiros decorrente da sensível redução do volume de operações de *open-market*. Deve-se mencionar ainda a não realização do aumento de arrecadação do IPI sobre fumo, previsto por ocasião da adoção das medidas fiscais de dezembro, em função do aumento pro-

gramado dos preços do cigarro, congelados com o Plano Cruzado.

No que tange ao aumento das despesas do setor público decorrente do Plano Cruzado deve-se salientar: 1) encargos adicionais como seguro-desemprego; 2) aumento do salário médio real pago pelo setor público, em função dos abonos diferenciados de 15% e 8% sobre a média dos seis meses anteriores; 3) agravamento da situação financeira do BNH; 4) aumento dos subsídios do trigo, açúcar e álcool em relação ao previsto anteriormente ao congelamento de preços; 5) subsídio aos produtores de leite visando garantir o abastecimento normal do mercado.

Por outro lado, ganhos em termos de finanças públicas também devem ser creditados ao Plano Cruzado: 1) redução dos encargos financeiros em função da tendência de queda da taxa de juros real; 2) redução das despesas com subsídios nas linhas de crédito oficial que tinham cláusulas de correção monetária abaixo da taxa de inflação, ou quando a taxa de juros nominal contratual também era abaixo da inflação; 3) eliminação da perda de arrecadação real que existia em função do lapso de tempo que decorria entre o fato gerador e o recolhimento do tributo pelo governo; 4) redução da evasão fiscal na medida em que o público passou a exigir nota fiscal para reforçar o congelamento de preços; e, finalmente, e mais importante, 5) a rápida retomada do nível de atividade econômica, que favoreceu enormemente a receita de todos os orçamentos públicos.

Em decorrência do Plano Cruzado, o orçamento SINPAS programa equilíbrio para 1986, principalmente em função da retomada do nível de emprego e salário. O orçamento SEST, por sua vez, conseguiu um relativo equilíbrio em decorrência de uma reprogramação dos investimentos e da política de saneamento financeiro das empresas estatais por parte do governo, através de aporte de recursos do Tesouro Nacional. Assim, coube ao Orçamento Geral da União uma necessidade de financiamento maior, principalmente em decorrência da necessidade de aportar recursos à administração indireta.

Anexo 2

Estimativas das necessidades de financiamento do setor público para 1986

A construção da estimativa da NFSP pressupõe uma definição prévia do escopo do setor público relevante. Como o setor financeiro é, em princípio, um repassador de recursos, interessa medir as

necessidades de financiamento do setor público, "não-financeiro", excluindo portanto as autoridades monetárias e demais instituições financeiras oficiais. Incluem-se apenas os três níveis da administração direta (governos federal, estaduais e municipais) e a administração indireta (empresas estatais e Sinpas). A situação orçamentária do governo federal é demonstrada através do Orçamento Geral da União (OGU) aprovado anualmente pelo Congresso Nacional. A medida final das NFSP sai da agregação do resultado do OGU com os resultados dos orçamentos Sest (das empresas estatais), SINPAS (da Previdência Social) e dos Estados e municípios.

1. Necessidades de financiamento líquido do Orçamento Geral da União

A estimativa da necessidade de financiamento líquido do Orçamento Geral da União (OGU) para 1986 é apresentada na Tabela 3. A NFL atinge o montante de 151 bilhões de cruzados, ou seja, 4,3% do PIB.

Na estrutura de receitas do OGU o principal item é a receita tributária federal (incluindo Finsocial), que representa 90% da receita orçamentária. Os principais tributos são o Imposto de Renda (46% da receita tributária federal); IPI (24%); Finsocial (8%) e IOF (7%). Entre as demais receitas destacam-se contribuição para o PIN e o Proterra (28% das outras receitas) e contribuição salário-educação (24%).

Do lado das despesas, o principal item é juros e outros encargos financeiros que, sozinhos, representam 3,6% do PIB e 25% das despesas totais. A grande representatividade desse item é devida principalmente à magnitude da dívida pública interna. O segundo item mais importante é o de pessoal e encargos sociais (21% da despesa total). As transferências a estados e municípios, exclusive pessoal e encargos financeiros (que foram somados aos respectivos itens), respondem por 2,3% das despesas.

A expressividade dessas transferências resulta da estrutura tributária brasileira, que concentra a competência tributária nas mãos da União, considerando essa situação com uma ampla sistemática de transferência de receita (fundo de participação dos estados e municípios e partilha dos impostos únicos). Seguem-se: despesas líquidas com produtos agropecuários (7%); transferência para a SEST (7%) e transferência para o SINPAS (1%). O item "outras despesas" é formado, principalmen-

te, por dispêndios com investimentos, serviços de terceiros, material de consumo e alguns subitens dos encargos financeiros da União-EFU, tais como o Fundo da Reserva Monetária e Proagro.

Convém ressaltar que o cerne do problema das NFL do OGU situa-se nos recursos que são repassados pelo OGU ao Banco Central e estão classificados dentro dos EFU. Em 1986 o total de juros e outros encargos financeiros e despesas liquidadas com produtos agropecuários representa 4,6% do

PIB, o que supera a própria necessidade de financiamento líquido (4,3% do OGU).

A Tabela 3 coteja a estimativa de NFL para 1986 com o resultado de 1985. Para que os dados sejam comparáveis, entretanto, foi preciso introduzir algumas adaptações, pois o OGU de 1985 não era unificado, na medida em que grande parte dos gastos fiscais corriam por conta do orçamento monetário. O que se fez foi, simplesmente, buscar esses valores na execução.

TABELA 3

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO
1985 - 1986

Discriminação	Em Cz\$ 1985(A)	Milhões 1986	Em % do PIB (B)	
			1985	1986
I. Receitas	133.176	352.000	9,8	10,1
Receita Tributária e Finsocial (líquida de restituições do IR, crédito-prêmio e incentivos fiscais)	117.885	316.000(C)	8,7	9,1
Outras receitas	15.291	36.000(D)	1,1	1,0
II. Despesas	185.385	503.074	13,6	14,4
Pessoal e Encargos Sociais	41.112	105.000	3,0	3,0
Juros e outros encargos financeiros	53.236	125.991	3,9	3,6
Transferência para Estados e Municípios (exclui pessoal e encargos financeiros e inclui amortizações)	29.868	79.140	2,2	2,3
Transferência para a SEST (exclui pessoal e encargos financeiros e inclui amortizações)	8.078	33.246	0,6	1,0
Transf. para o SINPAS (exclui pessoal e encargos financeiros e inclui amortizações)	2.890	4.344	0,2	0,1
Despesa líquida com produtos agropecuários	17.171	36.517	1,3	1,0
Outras despesas correntes	9.227	55.033	1,4	1,6
Outras despesas de capital	13.803	63.803	1,0	1,8
III. Necessidades de financiamento líquido (II-I)	52.209	151.074	3,8	4,3

Fontes de dados básicos: despesas - Execução orçamentária da Despesa, de 15.7.1986 - SOF, Receitas - SEAE/MF e SNT/MF; Execução orçamentária - DEPEC/BACEN

Notas:

mento monetário de 1985.

(A) Para efeito de comparação com o OGU de 1986 (unificado), somaram-se os valores do orça-

(B) PIB 1985 - Cz\$ 1.364.124 milhões PIB 1986

- Cz\$ 3.488.000 milhões.

(C) Estimativa Sere/MF

(D) Estimativa STN/MF. Obs.: O Serviço de comercialização de produtos agropecuários foi subtraído da receita e da despesa para tornar os dados de 1986 comparáveis com os de 1985, pois estes últimos somente são disponíveis, no BACEN, em termos líquidos na execução monetária de 1985 e somá-los, depois de devidamente classificados, ao Orçamento Geral da União de 1985. Um segundo ajuste teve que ser feito. Como o Banco Central contabilizava essas contas fiscais que estavam no Orçamento Monetário por seu valor líquido, foi preciso subtrair, da receita e da despesa do OGU de 1986, o valor da receita correspondente ao serviço de comercialização de produtos agropecuários.

Comparando-se a NFL do OGU de 1985 com as de 1986 verifica-se um aumento de sua participação no PIB de 3,8% para 4,3%. Esse resultado deve-se ao aumento das despesas (de 13,6% do PIB para 14,4%), mais do que proporcional ao aumento da receita (de 9,8% para 10,1%).

O aumento na participação das despesas totais no PIB é explicado pelo crescimento, acima da taxa estimada para o PIB, das transferências para estados e municípios (em decorrência dos efeitos da Emenda Constitucional nº 27 e do bom desempenho do IPI, IUEE e IUM): das transferências para a Sest (pela inclusão do co-financiamento do Banco Mundial para a Eletrobrás, no valor de 16,6 bilhões de cruzados — a inclusão desse financiamento eleva a NFL do OGU, porém reduz a NFL da SEST, não alterando, assim, a NFL do setor público consolidado), e outras despesas de capital. Todos os demais itens de despesas tiveram uma participação constante ou decrescente em relação ao PIB.

Do lado da receita, a Receita Tributária Federal mais o FINSOCIAL elevam sua participação no PIB de 8,7% para 9,1%. Os seguintes tributos apresentam decréscimo real: Imposto de Renda retido na Fonte (atualmente, a principal rubrica da Receita Tributária Federal), Imposto de Exportação e IULC. Além disto, a TRU passou da competência da União para a dos estados. Os tributos que apre-

sentam crescimento real são: FINSOCIAL, Imposto de Importações, Imposto de Renda; — pessoa jurídica, IPI, IOF, Imposto de Transporte, Imposto de Comunicação, IUEE, IUM e taxa de melhoramento dos portos.

O fraco desempenho do IR-Fonte deve-se ao impacto do Plano Cruzado sobre o *open-market*, significativa fonte de arrecadação dessa rubrica, e as modificações nas tabelas introduzidas pela reforma fiscal de dezembro de 1985, como já foi analisado. Em relação ao Imposto de Exportação, o problema decorre da isenção das exportações de café em 1986.

As transferências a estados e municípios vinculados a tributos federais, que respondem por cerca de 32% da Receita Tributária Federal, apresentam crescimento real, como decorrência dos efeitos da Emenda Constitucional nº 27 e do bom desempenho de alguns tributos federais partilhados, como o IPI, IUEE e IUM.

As demais receitas apresentam uma participação no PIB razoavelmente estável.

Cabe uma explicação sobre a disparidade entre os valores indicados como transferências do OGU para a SEST e para o SINPAS e aqueles que aparecem nos orçamentos SEST e SINPAS como recursos recebidos do Tesouro.

A diferença com relação à SEST decorre da impossibilidade de caracterizar determinadas dotações na época da elaboração do orçamento, como transferência para a SEST. É o caso de dotação para secretarias gerais, que só posteriormente são destacadas para estatais. O mesmo ocorre com recursos que compõem reservas técnicas dos programas especiais, do FINSOCIAL, etc. Finalmente, existem algumas renúncias tributárias que não transitam pelo Tesouro, mas são incorporadas ao capital das empresas estatais, como é o caso da ELETROBRÁS (IUEE) e SIDERBRÁS (IPI).

No caso do SINPAS, a diferença decorre, em boa medida, da não inclusão, no OGU, de recursos diretamente arrecadados pelo Iapas (Decreto-Lei nº 1.867/81) de contribuições da União ao FLPS.