



Déficit Público: Revisão de um Debate Inacabado*

■ **Paulo Cesar Vaz Guimarães**
Economista pela Universidade de Brasília (UNB);
Mestrando em Administração Pública na EAESP/FGV;
Técnico da Fundação do Desenvolvimento
Administrativo (FUNDAP).

* **RESUMO:** O texto discorre sobre diferentes abordagens para a análise do déficit público, realçando os problemas de conceituação e mensuração. Três conceitos são discutidos: Necessidade de Financiamento do Setor Público, Déficit Operacional do Setor Público e Déficit Real. O primeiro esteve presente nas relações com o FMI nos anos 80, sendo substituído pelo conceito operacional em razão das distorções geradas pela inflação. Já o Déficit Real representa uma interessante alternativa ainda não utilizada. Conclui-se que não existe uma opção definitiva, a qual depende das características institucionais da economia e do aprimoramento das contas públicas, além do tipo de análise que se pretende desenvolver.

* **PALAVRAS-CHAVE:** Déficit Público, Política Fiscal, Contabilidade Pública.

* **ABSTRACT:** The paper presents different approaches to Public Deficit's study, stressing the conceptual and measurement problems. Three concepts are analysed: Public Sector Borrowing Requirement, Public Sector Operational Deficit and Real Deficit. The first was used in the eighties during the negotiations with the IMF and it was replaced by the operational concept due to distortions caused by inflation. The Real Deficit represents an interesting alternative which has not been applied yet. It is concluded that there is not a definitive option, which depends on the institutional features of the economy and the improvement of public accounts, besides the intended kind of analysis.

* **KEY WORDS:** Public Deficit, Fiscal Policy, Public Accounting.

* Agradeço a orientação do Prof. Dr. Eurico Korff na realização do estudo e os comentários do Prof. Paulo Nogueira Batista Júnior.

INTRODUÇÃO

Embora o tratamento da restrição orçamentária do governo e suas diferentes formas de financiamento sejam tradicionais na Teoria Econômica, também o é, como nos lembra Carneiro¹, a problemática da transformação de conceitos analíticos em números que orientem a política econômica. Isto é excepcionalmente verdadeiro nos dias de hoje, a despeito do aprimoramento no ferramental auxiliar disponível, quando a complexidade das relações intersetoriais parece torná-las ainda mais nebulosas e indefinidas. É exatamente deste ponto que diversos analistas brasileiros e estrangeiros têm se ocupado, procurando desvendar os mitos e compreender a real dimensão do impacto do *déficit* público.

Assim, este texto tem por objetivo retratar pontos de algumas contribuições que abordam os aspectos conceituais e de mensuração², a fim de reforçar a opinião de que o debate está longe de ser concluído, demandando estudos que vislumbrem com maior clareza as contas públicas e seus desdobramentos na economia brasileira.

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)

O conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público adotado pelo FMI pode ser considerado relativamente recente no Brasil, e é utilizado para captar a pressão das atividades do governo sobre o setor privado. A fundamentação é nitidamente ortodoxa, sendo um dos pilares de sustentação a prevenção do *crowding out*³ do setor público pelo setor privado, já que decorre da equação de restrição orçamentária ser assumida como uma função e não como uma identidade.⁴ Logo, as suas metas representam a tentativa de limitar o crédito ao governo na expectativa de que a poupança privada não seja drenada indevidamente.

Um dos primeiros problemas consiste na delimitação da abrangência do setor público. Dado o tamanho do mesmo e a complexidade das contas públicas, torna-se um exercício estafante a manipulação dos números para o cálculo de *déficit*.

Um dos principais problemas encontrados pelos analistas do caso brasileiro até pouco tempo era a existência de três orçamentos — Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento Monetário e Orçamento das Empresas Estatais — com o complicador de que todos eram de caráter híbrido.⁵ Também a vigência da conta movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Central dificultava o tratamento do comportamento das Autoridades Monetárias (AM), além da flexibilidade permitida pela Lei Complementar nº 12.⁶ Mais recentemente, no entanto, o início da unificação orçamentária e a extinção da conta movimento facilitaram os estudos voltados para a consolidação das contas públicas⁷, mas ainda não podem ser consideradas suficientes.⁸

Foi neste terreno "acidentado" que o FMI optou pela NFSP restrita, não levando em consideração o setor público financeiro. Através deste procedimento, foram in-

cluídos os governos federal, estadual e municipal, a administração indireta, a previdência e as contas fiscais do orçamento monetário. Como consequência, obteve-se o aprimoramento das estatísticas, principalmente porque as informações disponíveis até 1983, que tinham como fonte as Contas Nacionais, apenas permitiam a análise (parcial) do *déficit* do Tesouro.⁹ Todavia, ao ser excluído o setor financeiro, talvez tenha sido colocado em segundo plano o cerne da questão do *déficit*, como procuraram demonstrar Lundberg e Castro.¹⁰ Nas palavras destes pesquisadores, como as Autoridades Monetárias eram intermediadoras da dívida externa com importante papel no financiamento do setor público não financeiro, o desequilíbrio financeiro do governo se encontrava no orçamento monetário. Os autores frisavam que, diante do processo de estatização da dívida externa¹¹, o conceito de NFSP incorria em dupla contagem por incluir os juros pagos pelas instituições públicas às Autoridades Monetárias, assim como os encargos pagos pelo Tesouro sobre os títulos colocados à venda pelo Banco Central. O mais grave, entretanto, era a incapacidade de estabelecer uma distinção entre políticas monetárias e fiscais, à medida que a esterilização dos efeitos da expansão monetária, em razão do aumento das reservas internacionais ou do crédito do

1. CARNEIRO, D. "Passivo do governo e *déficit* público no período 1970/1985". In: LOZARDO, E. (org.) *Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural*. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1987, p. 217.

2. É necessário frisar que outros autores tratam desta temática utilizando conceitos que aqui não foram privilegiados (*Déficit de Caixa*, por exemplo). Tal fato, no entanto, está mais afeto à opção por uma linha de argumentação do que a uma seleção dos "melhores" conceitos. Para um bom trabalho que examina algumas outras variáveis, ver COSTA, M.; PEREIRA, L. & SILVA, C. *Medidas do *déficit* público: variações em torno dos principais conceitos*. Rio de Janeiro, Centro de Estudos Fiscais, IBRE/FGV, jan. 1988.

3. *Crowding out* é o termo cunhado pela Teoria Econômica que designa a transferência de recursos do setor privado para o setor público, motivada por alguma política pública.

4. BRESSER PEREIRA, L. & DAL'ACQUA, F. "A composição financeira do *déficit* público". In: LOZARDO, E. (org.) *Op. cit.*, p. 17.

5. Para uma descrição dos orçamentos, ver MEREGÉ, L. *External debt and public economics in Brazil (1980-1984)*. Syracuse. Universidade de Syracuse. Tese de Doutorado, 1988, pp. 53-100. (mimeo)

6. OLIVEIRA, J. "déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração". In: LOZARDO, E. (org.) *Op. cit.*, p. 261.

7. Fica a ressalva de que alguns autores colocam dúvidas quanto ao efetivo fechamento da conta movimento. Ver PISCITELLI, R. "O processo de elaboração e execução orçamentária no Brasil: algumas de suas peculiaridades". *Revista de Economia Política*, 8(3):90, jul. 1988.

8. Tal opinião é corroborada por Korff, que frisa enfaticamente a necessidade da transparência orçamentária. Ver KORFF, E. *O Setor Privado da Economia e o *déficit* Público*. São Paulo, FIESP/CIESP, 1987, pp. 2-3.

9. ROSSI, J. "Notas sobre o conceito apropriado de *déficit* público real". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 15(3):567, dez. 1985; ALVES, S. "O desafio do *déficit* público". In: LOZARDO, E. (org.) *Op. cit.*, pp. 56-7; ALVES, S. "Tratamento da Correção monetária dos juros da dívida interna". *Revista de Economia Política*, 9(3):69, jul/set. 1989; FRAGA NETO, A. & LARA RESENDE, A. "déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, 5(4):57-8, out/dez. 1985.

10. LUNDBERG, E. & CASTRO, A. "Desequilíbrio do setor público e seu impacto sobre o orçamento monetário". In: LOZARDO, E. (org.) *Op. cit.*, p. 96.

11. Para uma análise desta questão, ver CAVALCANTI, C. "Transferência de recursos e substituição da dívida externa por dívida interna". *Revista de Finanças Públicas*, ano XLVII, (372):16-42, out/nov/dez. 1987.

Banco Central ao setor privado, era compreendida como incremento no *déficit*.

Diante de tantas dificuldades e inconsistências conceituais, cabe reafirmar a advertência de Werneck¹² de que é errôneo supor que a NFSP corresponde a um indicador adequado da situação fiscal do Estado. Isto porque, afora os problemas citados, estar-se-á tendo por base apenas a variação no passivo público, sem levar em conta as variações no seu ativo.

Batista Jr.¹³, por sua vez, chama a atenção para o fato de que a NFSP "não representa e nem pretende representar uma medida direta do *déficit público*", pois em seu cálculo estão computadas as necessidades de financiamento para investimento do setor público. Além do mais, a NFSP (assim como outros conceitos de *déficit*) é enganosa como indicadora de política fiscal quando a economia se encontra em recessão e/ou processos inflacionários. Batista Jr. sublinha, ainda, que o método baseado na diferença do saldo da dívida (regime de caixa) entre duas datas pode dar margem a incorreções, pois podem estar sendo consideradas as *déficit* operações, tais como o crédito ao setor privado, que não representam pressões no sistema financeiro atribuíveis ao setor público.

Outro eixo de críticas é feito por Alves nos artigos já citados, que considera a NFSP um conceito por demais restrito, não dando conta nem do perfil da dívida ("estrutura da maturidade") nem da possível monetização, ambos essenciais para a política monetária. Entretanto, o enfoque principal do autor recai sobre a inconsistência em aceitar que os pagamentos devidos à correção monetária sejam computados no *déficit*, enquanto as amortizações do principal não o são.

Em linhas opostas se encontram França¹⁴ e Ramalho¹⁵. A preocupação de França é derivada diretamente do paradigma neoclássico, que prevê a subida nas taxas de juros em função da colocação de títulos públicos no mercado. Enquanto para Ramalho a opção por critérios reais resulta da incorreta cisão entre políticas monetárias e fiscais, fruto da análise dicotômica entre curvas IS e LM. Assim, somente um conceito suficientemente amplo abrangerá toda a restrição orçamentária, necessitando serem incorporadas as variáveis que possam ser utilizadas como instrumentos de política econômica. Entretanto, como as premissas do modelo de Ramalho fazem uso de hipóteses comportamentais (ilusão monetária, por exemplo), cabe com muita pertinência o alerta de Bastos *et alii* para que aquelas não sejam fixadas em apenas um lado da equação.¹⁶ Desta forma, por exemplo, se existe ilusão em relação à dívida, esta também estará presente nos aumentos de impostos nominais, o que poderá afetar o deslocamento da demanda.

No meio de tanta discordância, uma aparente convergência se encontra na negação do uso da relação NFSP/PIB como indicador da situação fiscal. Em Bresser Pereira e Antinori¹⁷, está disponível uma argumentação simples e clara de como o processo inflacionário eleva artificialmente a mencionada relação, visto confundir fluxos e estoques. A explicação decorre da NFSP ser medida a preços de fim de período, enquanto o PIB é deflacionado pelo valor médio da variação de preços.

Por fim, os próprios membros do *staff* do FMI reconheceram que as comparações internacionais não devem ser feitas com base na relação NFSP/PIB, em razão das distorções criadas pela inflação.¹⁸

DÉFICIT OPERACIONAL DO SETOR PÚBLICO (DOSP)

O *Déficit Operacional* do Setor Público surgiu para evitar alguns dos problemas gerados pelo processo inflacionário para a mensuração do *déficit público*. Assim, o DOSP exclui do cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público as correções monetária e cambial, a fim de propiciar um melhor indicador da situação fiscal.

Percebe-se da definição que algumas dificuldades com a NFSP permanecem com o DOSP. Uma primeira restrição para o seu uso no Brasil até recentemente foi desconsiderar o setor financeiro, ignorando o orçamento monetário, os problemas com o Sistema Financeiro de Habitação, os "estouros" dos bancos estaduais etc. Isto é que permitiu que em certos períodos, como em 1984, fosse divulgada a eliminação do *déficit público operacional*, enquanto persistiam pressões desestabilizadoras.¹⁹ Batista Jr.²⁰ é incisivo quanto a este ponto, pois critica a disposição da visão heterodoxa, ou inercialista, de aceitar sem mais críticas as estatísticas oficiais.

No tocante à consistência interna do conceito, é relevante a observação de Rossi²¹ de que o DOSP realiza uma contabilidade pela metade. A explicação reside no fato do passivo do governo ser atualizado apenas parcialmente, pois embora a dívida seja ajustada corretamente, para o autor, a base monetária não o é. Pela sua ótica, o imposto inflacionário fica praticamente esquecido, justificando sua preferência pelo *Déficit Real*. Não entrando ainda no estudo deste conceito, é necessário assinalar que outros autores²² chamam a atenção para a complexidade da mensuração do passivo público, o qual comporta variáveis pouco acessíveis como o valor presente da dívida e futuras pensões previdenciárias.

Atentando para o cálculo do DOSP para a economia brasileira, um fator que logo ganha destaque é a alter-

12. WERNECK, R. *Empresas Estatais e Política Econômica*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1987, pp. 44-5.

13. BATISTA JR., P. "Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil". *Revista de Economia Política*, 5,(2):19-23, abr/jun. 1985.

14. FRANÇA, P. "déficit público e política econômica". In: LÓZARDO, E. (org.) *Op. cit.*, p. 130.

15. RAMALHO, V. "Adequação do déficit público global como indicador para política de estabilização". *Revista Brasileira de Economia*, 41(3):296-300, jul/set. 1987.

16. Bastos, C.; LOPES, F. & SERRANO, F. *Conceitos de déficit Público*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1989, p. 11. (Mimeo)

17. BRESSER PEREIRA, L. & ANTINORI, M. "Nota sobre o déficit público e a correção monetária". *Revista de Economia Política*, 3(4):136-7, out/dez. 1983.

18. TANZI, V.; BLEJER, M. & TEIJERO, M. "Inflation and the measurement of fiscal deficits". *IMF Staff Papers*, 34(4):730-1, dez. 1987.

19. Fraga Neto, A. & Lara Resende, A. *Op. cit.*, pp.58-9.

20. Batista JR., P. *Op. cit.*, p.31.

21. ROSSI, J. *Op. cit.*, pp. 571-2.

22. CARNEIRO, D. *Op. cit.*, p. 217; BUITER, W. "Measurements of the public sector deficit and its implications for policy evaluations and design". *IMF Staff Papers*, 30(2):310, jun. 1983.

nância de metodologias para a determinação das correções monetária e cambial. Como consequência, é bastante factível que as pressões do setor público sobre o sistema financeiro estejam superdimensionadas quando a correção oficial ficar abaixo da variação dos preços, ou subdimensionadas em situações opostas.²³ Tendo em vista tal problemática, um estudo de Giambiagi²⁴ procurou estimar o DOSP a partir da inflação, e não com base nos critérios oficiais. As suas conclusões demonstram que, afora a consistência conceitual que permite o procedimento, os resultados sofrem alterações significativas.

.....

Na verdade, como se procurou demonstrar no texto, não pode existir um conceito definitivo de déficit público a ser aplicado universalmente.

.....

Uma defesa mais enfática da utilização do DOSP para o caso brasileiro é o recente estudo de Alves.²⁵ O cerne do modelo apresentado por este autor é que a inflação não afetaria necessariamente o valor real das receitas (visto que existem instrumentos de controle por parte das autoridades fiscais) nem das despesas, em função dos mecanismos de indexação; por outro lado, elevaria o pagamento de juros através de um efeito Fisher²⁶ completo, que garantiria a taxa real de retorno desejada, restringindo fortemente a capacidade das autoridades econômicas atuarem sobre a conta juros. Logo, as parcelas devidas à recomposição do principal em termos reais deveriam ser tratadas como amortizações e, portanto, ficariam fora do cálculo do *déficit*. Neste sentido, o DOSP realmente poderia ser um bom instrumento, mas é de difícil mensuração e só deveria ser utilizado quando o refinanciamento da parcela corrigida da dívida não implicasse pressões inflacionárias²⁷, ou seja, quando o refinanciamento da dívida estivesse automaticamente garantido.

DÉFICIT REAL

O conceito de *Déficit Real* significa o DOSP menos o imposto inflacionário. Na opinião de Bastos *et alii*, este representa o melhor indicador, pois permite distinguir os impactos do setor público sobre a demanda agregada e a forma de alocação da riqueza privada.²⁸ Rossi²⁹ também acolhe como vital a receita propiciada pelo imposto inflacionário, pois considerava que estaria em torno de 2% do PIB em 1985. Indubitavelmente, está presente para ambos a premissa de inexistência de ilusão monetária, ou propensão marginal a consumir desprezível sobre a correção monetária, nas palavras de Rossi. Caso contrário, o *déficit*, calculado segundo a metodologia da NFSP, poderia ser mais apropriado.

Parece inegável a importância das tentativas de mensuração do *Déficit Real* para a análise das finanças públicas. Como bem ilustra o estudo sobre o Plano Cruzado

elaborado por Cysne³⁰, a exclusiva atenção sobre a relativa estabilidade do comportamento do *Déficit Operacional* no período 1985-86 encobria o fato de que ocorria uma explosão de consumo. Esse fenômeno vinha na esteira do aumento na renda disponível do setor privado (fruto da queda do imposto inflacionário), que estava refletido diretamente na elevação do *Déficit Real*.

Cabe alertar que também são feitas críticas ao *Déficit Real* enquanto indicador da situação fiscal, tal qual à NFSP e ao DOSP. Ramalho³¹, por exemplo, considera o *Déficit Real* enganoso e de uso inadequado nas políticas de estabilização. Através do modelo que desenvolve a partir da equação de restrição orçamentária do governo, conclui que a opção pelo conceito em termos reais equivale a duvidar da efetividade das políticas monetárias e fiscais, o que já não ocorre com o conceito nominal. Conforme o autor, "o tamanho e a variação do déficit real não dão qualquer indicação do impacto do governo sobre a inflação, e isso reafirma exatamente a tese do *déficit nominal*".³²

COMENTÁRIO FINAL

A exposição anterior retrata, em grandes traços, a variedade de hipóteses que podem ser feitas com relação ao *déficit público*. Todo o esforço que vem sendo dispendido procura acumular conhecimento das relações entre os setores privado e público, para melhor avaliação das alternativas de política econômica. Entretanto, conforme procuraram demonstrar Boskin³³ e Eisner³⁴, pouco se conhece dos reais impactos do *déficit*, nem mesmo nas economias mais desenvolvidas, onde existe um maior esforço de pesquisa.

Conclui-se que de forma alguma constitui privilégio da economia brasileira a discórdia a respeito do tema. Na verdade, como se procurou demonstrar no texto, não pode existir um conceito definitivo de *déficit público* a ser aplicado universalmente. Pelo contrário, a discussão dos três conceitos reforça a idéia de que as opções de cada analista estão condicionadas às características institucionais da economia, ao conhecimento disponível das contas públicas e ao tipo de estudo que se pretende desenvolver. □

23. CARDOSO, E. & REIS, E. "déficits, dívidas e inflação no Brasil". Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(3):595, dez. 1986.

24. GIANBIAGI, F. "Os conceitos de custo da dívida mobiliária e déficit operacional do setor público: uma crítica". Revista de Economia Brasileira, 43(1):69-74, jan/mar. 1989.

25. ALVES, S. Op. cit., pp. 74-80.

26. O efeito Fisher está presente quando, em uma economia inflacionária, as taxas nominais de juros tendem a uma taxa real mais alta taxa esperada de inflação.

27. TANZI, V. et alii. Op. cit., pp. 727-8.

28. Bastos, C. et alii. Op. cit., p. 16.

29. ROSSI, J. Op. cit., p. 572.

30. CYSNE, R. "O Plano Cruzado frente às reestimativas do déficit Operacional entre 1984 e 1987". Revista Brasileira de Economia, 44(2):164-6, abr/jun. 1990.

31. RAMALHO, V. "déficit Público: do paradoxo ao déficit Nominal". Revista Brasileira de Economia, 44(2):243, abr/jun. 1990.

32. RAMALHO, V. Op. cit., p. 247.

33. BOSKIN, M. "Federal government deficits: some myths and realities". American Economic Review, 72(2): 297-301, maio 1982.

34. EISNER, R. "Which budget deficit? Some issues of measurement and their implications". American Economic Review, 74(2):138-9, maio 198