

Um 'buraco' de Cr\$ 5,7 trilhões separa Brasil do FMI

Para o Governo Federal, o déficit público, em 1982, foi de 5,8 por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Para o Fundo Monetário Internacional, o déficit chegou a 16,9 por cento do PIB. Uma diferença de Cr\$ 5,7 trilhões: 5,8 por cento do PIB, estimado em Cr\$ 51,6 trilhões em 1982, representam Cr\$ 2,99 trilhões; 16,9 por cento, são Cr\$ 8,72 trilhões.

Trabalhando-se com a estimativa do PIB de 83 — Cr\$ 100 trilhões — essa diferença dobraria, passando para Cr\$ 11,1 trilhões (Cr\$ 16,9 trilhões menos Cr\$ 5,8 trilhões).

O Governo brasileiro, antes de recorrer ao Fundo Monetário Internacional, já tinha como meta realizar um corte no déficit público de 50 por cento. Realizar um corte de 50 por cento em 83 representa, de acordo com o cálculo das autoridades brasileiras, manter o déficit constante em cerca de Cr\$ 3 trilhões. Já para o FMI, o déficit tem que ser mantido em Cr\$ 8,8 trilhões.

Por que tamanha disparidade entre o cálculo do Governo Federal e o do Fundo Monetário Internacional? A avaliação do déficit do setor público, pelo Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Banco Central, é feita com base na consolidação dos resultados negativos dos três Orçamentos federais: o Orçamento Monetário, o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (ou da Sest ou das estatais).

Já o Fundo Monetário Internacional, na realidade, não trabalha com o conceito de déficit do setor público. O acompanhamento trimestral do desempenho da economia de um país é feito pelo FMI com base na evolução das necessidades líquidas de empréstimos (internos e externos) do setor público deste país (public sector net borrowing requirements).

De certa forma estas necessidades líquidas de empréstimos — ou crédito líquido interno (expressão que vem sendo utilizada na imprensa) — têm correspondência com o déficit do setor público, porque são os saldos devedores do setor público junto ao sistema monetário (autoridades monetárias — Banco Central e Banco do Brasil — e bancos comerciais) e junto ao sistema não monetário (Caixa Econômica, Banco Nacional da Habitação, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, bancos de investimentos e bancos de desenvolvimento).

O DÉFICIT NA VERSÃO OFICIAL

O economista Carlos Von Dollinger, Coordenador do Planejamento Geral do Iplan-Ipea, vem trabalhando há alguns anos com o cálculo do déficit do setor público.

A estimativa de Dollinger é feita com base nos resultados do Orçamento da União, do Monetário e nos das Estatais. O orçamento da União (Fiscal ou do Tesouro), explica ele em seu artigo "Estatização, déficit público e suas implicações", publicado no livro "A Crise do bom patrônio", engloba as receitas fiscais (tributos federais) e as despesas típicas de manutenção da máquina administrativa do Governo Federal (Poder Executivo, Judiciário e Legislativo).

Teoricamente, neste Orçamento deveriam estar incluídas praticamente todas as receitas e despesas do Governo, mas dos três orçamentos federais é hoje o menos importante, apesar de ser o único efetivamente debatido e aprovado pelo Congresso Nacional.

A chamada conta da dívida pública interna federal, na opinião do economista, é uma peça autônoma das finanças públicas brasileiras, desde o início dos anos 70, quando as operações financeiras relativas à emissão de títulos do Governo (receitas com a emissão de Letras do Tesouro Nacional e Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e despesas com resgates, pagamentos de correção monetária e juros) foram separadas do Orçamento da União. Admitiu-se, na época, implicitamente, que a cobertura do serviço da dívida (juros e amortizações) seria feita através de novas emissões de títulos.

Por isso, Dollinger só trabalha com esta conta quando se constitui em um item dos demais orçamentos, ou seja, com a contribuição da dívida pública para o Orçamento Monetário e com o repasse do Tesouro para cobrir parte dos encargos da dívida.

O Orçamento Monetário, peça peculiar da administração financeira do Brasil, refere-se aos dispêndios e recursos de responsabilidade das autoridades monetárias: Banco do Brasil e Banco Central. Nele estão os dispêndios com subsídios, alguns fundos e programas administrados pelo Banco Central, linhas de crédito subsidiado a setores prioritários e as contas cambiais (compra e venda e depósitos de moedas estrangeiras).

O Orçamento Fiscal, da União ou do Tesouro é equilibrado (às vezes, até superavitário) e transfere recursos para o Orçamento Monetário, o das Estatais e para a conta da dívida. Não gera déficit, portanto.

O déficit do setor público está localizado no Monetário e no das Estatais, onde os dispêndios superam as receitas. Para calcular o déficit do Orçamento Monetário, Dollinger subtrai das despesas (onde estão incluídos os subsídios) as receitas,

considerando como parte das receitas as transferências do Orçamento do Tesouro e a contribuição da dívida pública (esta contribuição é positiva se as novas colocações de papéis forem superiores aos resgates).

No caso das estatais, a mesma subtração é realizada, sendo que as despesas excluem as amortizações de financiamentos contraídos em exercícios anteriores. E as receitas próprias também são somadas às transferências do Tesouro.

Somando-se o déficit do Monetário com o das Estatais, chega-se ao déficit público, que em 1982 foi estimado por Dollinger, com base em números ainda orçados, em 5,7 por cento do PIB. Nova avaliação, com números realizados, chegou a 5,8 por cento do PIB.

AS FALHAS: SUBSÍDIOS E ESTATAIS

O método de Dollinger, que é utilizado pelo Governo federal, segundo economistas, tem algumas falhas sérias. Ele inclui no déficit público os subsídios creditícios, que na realidade não são gastos governamentais, mas uma perda de receita.

— O Governo — explica a economista Sulamis Dain, professora do Instituto de Economia e Administração da UFRJ — — ao oferecer linhas de créditos com taxas mais baixas a setores prioritários, não está gastando recursos próprios, mas sim deixando de ganhar. A diferença entre a taxa de juros real e a subsidiada é coberta por emissão primária de moeda e não por recursos próprios do Banco Central ou do Banco do Brasil. Os subsídios creditícios geram um imposto inflacionário sobre o povo brasileiro, mas não são déficit.

Quanto às empresas estatais, também há uma discussão. O Orçamento da Sest não inclui apenas empresas produtivas. Nele chega a estar incluída a Previdência Social (Sipas). E é um ponto discutível considerar que algumas empresas produtivas estatais, criadas na época do milagre, mas que ainda não estão produzindo, ao terem resultado operacional zero ou negativo, estejam gerando déficit governamental. O que geram é uma pressão nos financiamentos internos e externos.

— O resultado operacional negativo das estatais — diz a economista Margaret Ramson da Costa, do Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas — não pode ser considerado déficit fiscal.

Ela observa ainda que Dollinger erra também ao não incluir no cálculo do déficit as contas dos estados e municípios.

A favor do economista da Secretaria do Planejamento está o fato de ter passado a incluir nas receitas do Orçamento Monetário e no das Estatais as transferências do Tesouro. E o de trabalhar com fluxos de caixas anuais do setor público e não saldos.

O CÁLCULO DO FMI: INVÁVEL

Se a avaliação do déficit, utilizada pelo Governo, tem falhas, o método do FMI — que não diz respeito diretamente ao déficit público, mas sim às necessidades de empréstimos do setor público, tendo um enfoque financeiro, não pode ser aplicado no Brasil, segundo concluíram economistas não só do Governo, mas também da área privada.

O que são as necessidades líquidas de empréstimos? São os saldos credores do Governo central; dos governos estaduais e municipais; da previdência social; de agências descentralizadas do Governo federal; das empresas estatais, e de fundos e programas federais junto às autoridades monetárias (Banco Central e Banco do Brasil), dos bancos comerciais e do sistema financeiro não monetário. E mais: a variação de saldo da dívida pública federal fora das autoridades monetárias (em circulação no mercado), a variação da dívida municipal e estadual, a dívida das estatais com fornecedores e empreiteiras, e o estoque da dívida externa.

Sobre todos estes itens incidem correção monetária ou cambial, o que torna o esquema inviável, ao ser aplicado no Brasil. Só a variação da dívida externa, em circulação no mercado, estimada para este ano, faria com que todos os demais itens do cálculo do FMI não pudessem crescer nada, em termos nominais.

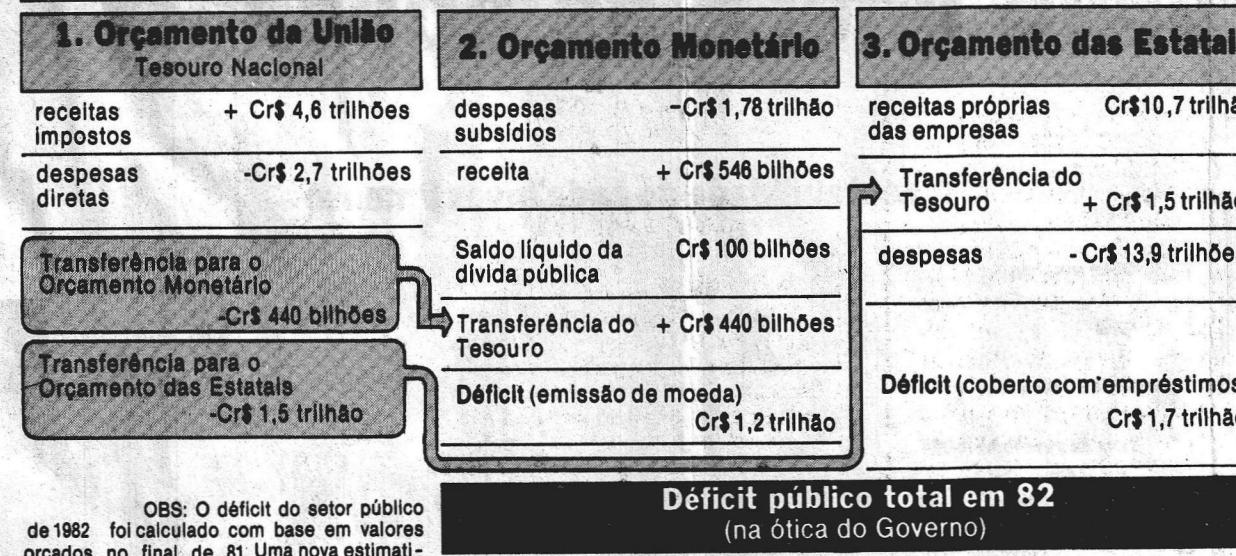
O economista Edmar Bacha, da Pontifícia Universidade Católica (PUC), realizou recentemente o seguinte exercício: a variação do saldo da dívida pública fora das autoridades monetárias equivalia, no ano passado, a 50 por cento do saldo devedor total do setor público. O saldo era de Cr\$ 8,8 trilhões e a variação da dívida interna estava em Cr\$ 4,4 trilhões.

Partindo-se do princípio de que a inflação anual, este ano, fique em 150 por cento, e que, com os expurgos, a correção monetária seja de 80 por cento do Índice Geral de Preços, incidiria sobre o saldo da dívida uma variação de cem por cento: passava portanto para Cr\$ 8,8 trilhões, exatamente o montante total de saldo devedor do setor público fixado pelo FMI para este ano.

CECILIA COSTA

Para se entender o déficit público

O vai-vem de recursos nos cofres governamentais



OBS: O déficit do setor público de 1982 foi calculado com base em valores orçados no final de 81. Uma nova estimativa, feita com base nos números realizados, resultou em um déficit superior: 5,8 por cento do PIB. Com relação ao PIB de 1982, 5,8 por cento representam Cr\$ 2,99 trilhões. Com relação ao PIB estimado para 83 — Cr\$ 100 trilhões — o déficit seria de Cr\$ 5,8 trilhões.

Déficit público total em 82

(na ótica do Governo)

Cr\$ 2,9 trilhões (5,7% do PIB)

(Cr\$ 1,2 trilhão)

(Coberto por emissão de moeda, que é fator inflacionário)

Deste maio, o Governo Federal e o Fundo Monetário Internacional (FMI) estão num impasse, devido aos critérios de avaliação do déficit do setor público.

As autoridades brasileiras não estão plenamente de acordo com o método contábil utilizado pelo FMI para o acompanhamento trimestral do crescimento do déficit do Brasil, num país com características muito peculiares: uma inflação acima de cem por cento e uma economia vinculada a índices de correção de preços.

O que, à primeira vista, pode parecer uma mera discussão conceitual ou metodológica, na realidade é de extrema importância para todos os brasileiros. A dimensão do corte do déficit do setor público, a ser realizado pelo Governo Federal, sob a exigência dos técnicos do FMI, depende diretamente da avaliação do volume deste déficit.