

Na administração indireta, bancos oficiais acabam excluídos

Eis a íntegra do Apêndice II Conceito e Estimativa de Déficit Público: 1986 e 1987

Discute-se neste Apêndice II o conceito de déficit do setor público utilizado neste plano, e as justificativas econômicas para o critério escolhido. Entende-se por Setor Público, neste caso, tanto os órgãos oficiais da administração direta com os da administração indireta nos três níveis de Governo: federal, estadual e municipal. A administração indireta inclui as empresas estatais, porém exclui os bancos oficiais.

Trata-se, então, da mensuração das deficiências de recursos do setor público não-financeiro, visto que a função do setor bancário oficial é a de intermediar o processo de alocação de recursos, isto é, de repassar recursos financeiros para os setores produtivos. Obviamente, qualquer repasse de recursos a fundo perdido, subsídios e, eventualmente, mesmo seus custos operacionais não cobrados aos clientes, por ordem do Governo, devem, supostamente, estar sendo cobertos pelo orçamento fiscal de alguma das esferas de governo.

Do ponto de vista de seu impacto sobre o desenvolvimento econômico a longo-prazo, é importante a qualificação dos gastos do Governo e a distinção entre o "déficit em conta corrente" e o "déficit financeiro total", envolvendo os dispêndios líquidos na conta de capital, particularmente os investimentos.

Em geral, este último conceito de déficit está associado às chamadas Necessidades Líquidas de Financiamento do Setor Público não-Financeiro (NFSP), significando, por definição, a variação líquida da dívida pública global. É líquida porque já compensa as amortizações e é global porque envolve todas as possíveis fontes de financiamento das deficiências de recursos do Estado: emissão de moeda, dívida mobiliária, dívida bancária, outras dívidas internas (ex. junto a empreiteiros e fornecedores e dívida flutuante) e dívida externa.

O "déficit do governo em conta corrente", por sua vez, procura qualificar as NESF, destacando o fato de que grande parte do déficit do setor público brasileiro atual equivale aos investimentos. A ênfase, neste caso, procura se concentrar no fato de que investimento é um gasto do Governo que tem um retorno social e, por conseguinte, se auto-financia a longo-prazo, depois de um certo período de maturação.

Entretanto, do ponto-de-vista macroeconômico de curto-prazo, isto é do ponto-de-vista do impacto imediato dos gastos públicos sobre o sistema financeiro e, em última instância, so-

bre os preços, juros e balanço de pagamentos, o conceito das NFSP é o mais relevante, sobre o qual o Governo deve atuar na busca do ajustamento e estabilidade econômica. A pergunta simples que deve ser respondida é a seguinte: qual é a fonte de recursos que financiará os investimentos estatais se o Governo não dispõe de poupança corrente suficiente? É sintomático que, da profusão de conceitos de déficit público surgidos recentemente no Brasil, o conceito NFSP — com as melhorias experimentadas em seu processo de mensuração — é o único que tem sobrevivido aos testes críticos dos últimos anos como instrumento relevante de política fiscal.

Nesse sentido, o Governo procura manter o conceito das NFSP como o critério relevante de exame das contas públicas e como um dos instrumentos relevantes de curto-prazo no processo de ajuste da política fiscal. Exceto eventual atualização de valores e estimativas, nada será mudado, ou de novo criado, em matéria de conceito de déficit do setor público brasileiro.

É sobejamente sabido, por outro lado, que, devido às distorções de cálculo quando da comparação com o PIB, introduzidas pelo mecanismo de indexação institucional, as NFSP no Brasil têm sido computadas excluindo-se a parcela correspondente às correções monetária e cambial da dívida pública. O resultado desse expurgo é o já conhecido "déficit operacional". É este o conceito adotado neste plano.

É oportuno lembrar, ainda, que há duas formas de se medir o "déficit operacional" pelas contas públicas: a partir dos próprios orçamentos e balanços públicos; e b) a partir da variação líquida dos saldos — descontadas as correções monetária e cambial — das obrigações dos governos federal, estadual e municipal — inclusive empresas estatais e Sinpas. O primeiro (o chamado cálculo acima da linha) aproxima-se mais de um critério de competência contábil. O segundo (o chamado cálculo abaixo da linha) resulta do fluxo de caixa da execução orçamentária. Por essa razão, além de uma possível discrepância contábil resultante de informações procedentes de fontes distintas (fontes deficitárias e fontes superavitárias no sistema financeiro), o que exige "ajustes de compatibilização" de contas para aproximar um resultado do outro — há que se admitir um float natural de recursos que explique a divergência entre a competência e o fluxo de caixa.

As tabelas seguintes detalham os valores observados na execução de vários orçamentos do setor público em 1986 e projetados (antes dos cortes determinados neste plano) para 1987.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO (CONCEITO OPERACIONAL)

DISCRIMINAÇÃO	1986				1987				PROGRAMAÇÃO
	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	
I — Governo Central	36.035	0.9	261.030	2.0	205.377	2.5	161.077	1.4	
II — Governos Estaduais e Municipais	38.713	1.0	219.251	2.3	235.556	2.1	175.568	1.6	
III — Empresas Estatais	84.414	2.3	194.831	2.0	225.540	2.1	106.464	1.0	
● Aportes do FND	—	—	-31.300	-0.3	-46.300	-0.4	-46.300	-0.4	
IV — Agências Descentralizadas	897	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
V — Previdência Social	-4.540	-0.2	1.175	1	2.417	1	2.417	1	
VI — Fundos e Programas	-12.774	-0.3	-8.969	-0.1	-10.096	-0.1	-10.096	-0.1	
TOTAL	137.737	3.7	636.066	6.7	692.494	6.2	389.494	3.5	

Fonte: Banco Central do Brasil — BACEN

(a) A diferença para a coluna anterior decorre da adoção de novo parâmetro para a inflação média, o que afeta as estimativas do PIB e de algumas rubricas de receita e despesa.

OBS: Valores do PIB, em CZ\$ milhões: 1986 = 3.687.473; 1987 (pré-estabilização) = 9.563.461; 1987 (pós-estabilização) = 11.119.556.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

DISCRIMINAÇÃO	1986				1987				PROGRAMADO
	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	
I — Receita Total	395.050	9.6	934.965	9.8	1083.557	9.7	1083.557	9.7	
II — Transferências do Tesouro	215.996	5.8	601.081	6.3	654.308	5.0	639.208	5.7	
● Estados e Municípios	99.101	2.7	253.884	2.7	306.469	2.7	306.469	2.7	
● SINPAS	7.370	0.2	3.332	1	2.000	1	2.000	1	
● Juros e Outros Encargos Financeiros da Dívida Pública	82.334	2.2	153.019	1.6	167.616	1.5	152.516	1.4	
● Subsídio ao Crédito Rural	7.869	0.2	98.669	1.0	82.144	0.7	82.144	0.7	
● Transferências a SEST (Subsídio)	19.322	0.5	95.177	1.0	96.079	0.9	96.079	0.9	
III — Receita Líquida (I — II)	139.054	3.8	330.884	3.5	429.249	3.9	444.349	4.0	
IV — Despesas	269.322	7.3	699.212	7.4	820.806	7.4	733.806	6.6	
● Pessoal e Encargos Sociais	98.661	2.7	253.224	2.7	298.347	2.7	298.347	2.7	
● Subsídio ao Trigo	32.830	0.9	41.479	0.5	43.975	0.4	31.975	0.3	
● Despesas Líquidas dos Produtos Agropecuários	4.040	0.1	85.600	0.9	103.436	0.9	83.436	0.7	
● Outras Despesas Correntes	58.758	1.6	166.730	1.7	242.723	2.2	205.778	1.9	
● Outras Despesas de Capital	75.033	2.0	152.179	1.6	132.325	1.2	114.070	1.0	
V — Necessidades de Financiamento Líquido, exclusive transferência de capital a SEST (IV — III)	130.268	3.5	368.328	3.9	391.557	3.5	289.257	2.6	
VI — Ajuste para o Critério de Financiamento — BACEN (inclusive "Float" do OGU)	94.233	2.6	-107.290	-1.1	-106.180	-1.0	-128.180	-1.2	
VII — Necessidades de Financiamento Líquido (Conc. Operacional), exclusive transf. de Capital a SEST (V + VI)	136.035	0.9	261.038	2.8	285.377	2.5	161.077	1.4	
VIII — Transferências de Capital a SEST	34.807	1.0	213.400	2.2	294.500	2.7	294.500	2.7	
IX — Necessidades de Financiamento Líquido Conc. Operacional-BACEN (VII + VIII)	70.842	1.9	474.438	5.0	579.877	5.2	455.577	4.1	

Fontes: SOF/SEPLAN E SINPAS.

(a) A diferença para a coluna anterior decorre da adoção de novo parâmetro para a inflação média, o que afeta as estimativas do PIB e de algumas rubricas de receita e despesa.

OBS: Os valores do PIB em CZ\$ milhões: 1986 = 3.687.473; 1987 (pré-estabilizado) = 9.563.461; 1987 (pós-estabilizado) = 11.119.556.

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO EMPRESAS ESTATAIS 1986/1987

DISCRIMINAÇÃO	1986				1987				PROGRAMADO
	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	
A. Orçamento SESI									
I. Receitas totais	491.392	13.3	1.404.461	14.7	1.515.527	13.6	1.564.220	14.1	
● Operacionais	418.659	11.3	1.211.927	12.7	1.316.153	11.0	1.361.057	12.2	
● Não-Operacionais	7.299	0.2	18.138	0.2	23.275	0.2	23.275	0.2	
● Outras Receitas	46.112	1.3	79.219	0.8	80.020	0.7	83.819	0.8	
● Transferências do tesouro (Subsídio)	19.322	0.5	95.177	1.0	96.079	0.9	96.079	0.9	
II. Despesas Totais	542.527	14.7	1.576.189	16.5	1.715.746	15.4	1.645.363	14.8	
● Pessoal	71.803	1.9	206.194	2.1	225.567	2.0	213.776	1.9	
● Encargos Financeiros	74.733	2.0	192.264	2.0	208.471	1.9	203.998	1.9	
● Outros Custeios	263.005	7.2	750.682	7.8	823.136	7.4	800.476	7.2	
● Investimentos	107.373	2.9	301.749	3.1	331.474	3.0	300.914	2.7	
● Outras Despesas de Capital	24.813	0.7	125.300	1.3	127.098	1.1	126.199	1.1	
III. Necessidades de Financiamento Líquido das Estatais Federais, excl. transf. de Capital do Tesouro (II-I)	51.135	1.4	171.728	1.8	200.219	1.8	81.143	0.7	
B. Empresas Estaduais e Municipais									
IV. Necessidades de Financiamento Líquido	19.524	0.5	23.103	0.2	25.321	0.3	25.321	0.3	
C. Total das Estatais e Ajustes									
V. Ajuste (Critério de Financiamento)	13.755	0.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
VI. NFL-Conceito Operacional BACEN (exclusive Transferências de Capital a SEST) (II+IV+V)	84.414	2.3	194.831	2.0	225.540	2.1	106.464	1.0	
VII. Outros Recursos (Estatais Federais)	34.807	1.0	244.700	2.5	340.800	3.1	340.800	3.1	
● Transferências de Capital a SEST (Capital)	34.807	1.0	213.400	2.2	294.500	2.7	294.500	2.7	
● FND	—	—	31.400	0.3	46.300	0.4	46.300	0.4	
VIII. NFL-Conceito Operacional BACEN (VI-VII)	49.607	1.3	-49.869	0.5	-115.260	-1.0	-234.336	-2.1	

Fonte: SEST/ME

(a) A diferença para a coluna anterior decorre da adoção de novo parâmetro para a inflação média, o que afeta as estimativas do PIB e de algumas rubricas de receita e despesa.

OBS: Valores do PIB em CZ\$ milhões: 1986 = 3.687.473; 1987 (pré-estabilização) = 9.563.461; 1987 (pós-estabilização) = 11.119.556.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO DO SINPAS (1986/1987)

DISCRIMINAÇÃO	1986				1987				PROGRAMADO
	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	
I — Receitas Correntes	194.006	5.3	480.412	5.0	557.550	5.0	557.550	5.0	
Operacional	181.616	5.0	462.125	4.8	537.337	4.8	537.337	4.8	
Outros Recursos	12.380	0.3	18.287	0.2	20.213	0.2	20.213	0.2	
II — Despesas	187.879	5.1	481.587	5.0	558.967	5.0	558.967	5.0	
Despesas Correntes	187.230	5.1	479.935	5.0	558.046	5.0	558.046	5.0	
● Pessoal	20.490	0.6	50.653	0.5	58.897	0.5	58.897	0.5	
● Encargos Financeiros	317	1	783	1	910	1	910	1	
● Outros Custeios	166.415	4.5	428.699	4.5	498.239	4.5	498.239	4.5	
● Despesas de Capital	649	1	1.832	1	1.921	1	1.921	1	
● Investimentos	571	1	1.453	1	1.690	1	1.690	1	
● Outras Despesas de Capital	78	1	198	1	231	1	231	1	
III — Necessidades de Financiamento Líquido (II - I)	-6.127	-0.1	1.175	1	2.417	1	2.417	1	
IV — Ajuste (Critério de Financiamento)	-3.421	-0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
V — NFL-Conceito Operacional	-9.548	-0.2	1.175	1	2.417	1	2.417	1	

Fontes: SEST/ME e CPM/PLAN.

(a) A diferença para a coluna anterior decorre da adoção de novo parâmetro para a inflação média, o que afeta as estimativas do PIB e de algumas rubricas de receita e despesa.

OBS: Valores do PIB, em CZ\$ milhões: 1986 = 3.687.473; 1987 (pré-estabilizado) = 9.563.461; 1987 (pós-estabilizado) = 11.119.556.

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

DISCRIMINAÇÃO	1986				1987				PROGRAMADO
	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	VALOR	PIB	% PRÉ-ESTABILIZAÇÃO	PÓS-ESTABILIZAÇÃO (a)	
I — Relativa à Dívida Externa	1.280	1	19.205	0.2	21.137	0.2	21.137	0.2	
II — Relativa à Dívida Interna	17.222	0.5	111.024	1.2	121.706	1.0	85.512	0.7	
● Mobiliária	6.957	0.2	73.152	0.8	80.374	0.7	41.900	0.4	
● Flutuante	9.225	0.3	32.482	0.3	35.690	0.3	35.690	0.3	
● Futuante	1.040	0	5.390	0.1	5.922	1	5.922	1	
III — Antecipações de Receitas	0	0	35.000	0.4	30.451	0.4	31.770	0.3	
IV — Saneamento Financeiro de Bancos Estaduais	16.018	0.4	53.982	0.5	53.902	0.5	39.149	0.4	
I — Total (I + II + III + IV)	34.520	0.9	219.291	2.3	235.556	2.1	175.560	1.6	
VI — Ajuste (Critério de Financiamento)	4.193	1.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
VII — NFL — Conceito Operacional	38.713	1.0	219.291	2.3	235.556	2.1	175.568	1.6	

Fonte: Estimativa SARFII/SEPLAN, DEPEC/BACEN e CM/PLAN.

a) A diferença para a coluna anterior decorre da adoção de novo parâmetro para inflação média, o que afeta as estimativas do PIB e do financiamento projetado.

OBS: Valores do PIB, em CZ\$ milhões: 1986 = 3.687.473; 1987 (pré-estabilização) = 11.119.556.