

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 139

julho/setembro – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# O déficit público brasileiro

Uma perspectiva histórica do Império ao Plano Cruzado

DANIEL JARDIM PARDINI

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. A institucionalização do déficit orçamentário. 3. A consolidação do déficit financeiro. 4. Observações finais. 4.1. Conclusão.*

### 1. Introdução

A relevante influência do déficit público nas condições econômicas de qualquer estrutura governamental induz os administradores públicos a disciplinarem o processo de alocação de recursos no sentido de reverter os saldos negativos de natureza orçamentária, financeira ou contábil. No caso do déficit brasileiro, entre as medidas tomadas para a diminuição de seu impacto sobre a economia, em nenhum momento do período analisado se efetivou o equilíbrio do setor público como requisito básico para a concretização dessa reversão.

O desequilíbrio das contas públicas da União, antes de ganhar a quase irreversível dimensão impelida pelo exacerbado endividamento do Estado, já era cultuado como prática constante na monarquia e na recém-instalada república. Pode-se dizer que o debate em torno do déficit influenciava e refletia na elaboração dos textos constitucionais com enfoques de variável rigidez disciplinar, até se estatuírem de fato as normas para as finanças públicas brasileiras que se consubstanciaram por meio da Lei n° 4.320/64.

No momento em que a ação desenvolvimentista tomou conta do Estado brasileiro, uma expressiva política de expansão das despesas públicas e financiamento de investimentos internos aumentou o déficit público consideravelmente. Entretanto, mesmo tendo contribuído para alavancar o desenvolvimento brasileiro, a ausência de estudos prospectivos das re-

Daniel Jardim Pardini é Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro de Minas Gerais e Analista Fazendário da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais.

percussões financeiras futuras dessa política implicou reflexos inflacionários de grande magnitude nas gestões seguintes.

Em vista disso, o déficit brasileiro passou a estar diretamente associado ao pagamento dos serviços da dívida pública, e a União, estados e municípios se tornaram altamente vulnerabilizados pelas oscilações das taxas de juros externa e interna. A flexibilidade dos limites de financiamentos para cobrirem déficits orçamentários, seja mediante a captação de recursos nos mercados interno e externo, ou por emissão de títulos, acaba dificultando o controle do endividamento do setor público.

Assim, ao avaliar o processo histórico e estrutural do déficit orçamentário brasileiro, considerar-se-á duas etapas distintas. A primeira, caracterizada por desequilíbrios orçamentários esporádicos, variando de acordo com a alternância no domínio do poder do Estado e que culmina na legitimação do financiamento de orçamentos deficitários. A segunda, marcada pela concretização financeira do déficit, oriunda do desenfreio do fluxo de capital externo para o financiamento de investimentos públicos, que se avolumou com as duas crises posteriores que assolaram o mercado financeiro internacional: a do petróleo e da elevação das taxas de juros.

## 2. A institucionalização do déficit orçamentário

Se formos resgatar um pouco da trajetória do déficit no Brasil, depararemos com uma cultura secular que permeia seu processo de formação, caracterizado por movimentos pendulares de representatividade do Executivo e do Legislativo. Os momentos históricos desse período foram marcados por seis promulgações de Constituições, amparadas por preceitos legais e institucionais de matéria orçamentária, com traços excludentes e autoritários da participação da sociedade.

Foi no Império que se instituiu o primeiro movimento de participação do Legislativo no processo orçamentário brasileiro. A Constituição de 1824 atribuiu à Assembléia Geral e ao Imperador a competência para fixar anualmente as despesas e receitas públicas e ao Ministro da Fazenda a elaboração do orçamento. Na prática, entretanto, a autonomia do Legislativo permanecia enfraquecida pois, constitucionalmente, era o Imperador quem convocava as seções extraordinárias de discussão e aprovação do orçamento e sancionava a lei orçamentária

apresentada pela Assembléia Geral. Assim, mesmo com os recorrentes déficits no orçamento, os parlamentares se aliavam ao Imperador para a obtenção de empréstimos externos que mantinham a elite imperial, em troca da permissão para a livre discussão das receitas orçamentárias na Assembléia Geral<sup>1</sup>.

A primeira Constituição Republicana, datada de 1891, ampliou as prerrogativas do Legislativo, atribuindo-lhe, além da discussão e votação da proposta orçamentária, legislar sobre a dívida pública e autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos. Apesar do ensaio para democratizar o processo orçamentário, o debate dissociado das receitas e das despesas<sup>2</sup>, as elevadas taxas de câmbio, a falta de estrutura arrecadadora e os pagamentos da dívida pública conduziram as contas públicas ao desequilíbrio, culminando com um déficit permanente entre os anos de 1914 e 1923.

O eminente fortalecimento do Legislativo elevou a praticidade de desvios no processo orçamentário. Por meio das chamadas “caudas orçamentárias”, os parlamentares criavam funções no governo e distribuía empregos públicos e benefícios salariais com objetivos eleitorais. O aumento do déficit público e o enorme excesso das despesas em relação às receitas, sem a aprovação de novos impostos para a cobertura dos gastos fixados, levaram o então presidente Epitácio Pessoa a vetar as despesas orçamentárias para o exercício de 1922.

O veto teve um efeito disciplinador na organização da proposta orçamentária. Imediatamente, na revisão constitucional de 1926, regulamentou-se a vinculação dos gastos à receita:

“Art. 34 – As leis de orçamento não podem conter disposição estranha à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados...”

Essa orientação foi mantida pelo § 3º do art. 50 na Constituição de 1934. A Carta Magna também vedava expressamente a criação de despesas sem a atribuição das receitas necessárias (art. 183) e vinculava impostos para fins determinados a gastos exclusivos com tais fins (art. 186).

Esses dois importantes dispositivos, que serviam de referência para o equilíbrio orçamentário e para limitar a aprovação, no Congresso, de emendas com objetivos corporativistas ou

<sup>1</sup> ROCHA, 1994, p. 6-9.

<sup>2</sup> O processo de discussão das contas governamentais fixava as despesas antes de estimar as receitas e não considerava a efetiva capacidade do Estado em fazer frente aos gastos previstos.

clientelistas, foram excluídos do texto constitucional de 1946. Assim, na fase democrática populista até 1964, o Legislativo novamente teve um papel ativo e participante na alocação de recursos, principalmente no tocante à aprovação de verbas, já que inexistia a discussão sobre as prioridades orçamentárias.

Esse período foi o marco da ação governamental planejada, que se concretizou com a promulgação da Constituição “planejamentista”<sup>3</sup> de 1946. Em meio à execução dos planos regionais e setoriais, de difícil identificação nas leis orçamentárias em virtude dos seus elevados níveis de dissociação com a realidade financeira do país na época, elaborava-se um projeto de regulamentação e organização das finanças públicas, que daria origem à Lei nº 4.320/64.

A “detalhista” lei orçamentária<sup>4</sup> ainda vigente, apesar de consagrar alguns princípios orçamentários como a unidade, universalidade e anualidade, é ambígua ao tratar das situações de déficit, no instante em que comete exceção ao princípio da exclusividade:

“Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I – abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43; e

II – realizar, em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita para atender a insuficiências de crédito por antecipação da receita para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura.”

Segundo João Angélico, reza a regra da exclusividade que a lei orçamentária não deve con-

<sup>3</sup> O termo se deve aos planos regionais criados na Constituição de 1946, entre outros: plano nacional do carvão, planos de colonização e aproveitamento das terras públicas, planos de defesa contra a seca do Nordeste (vinculados, no mínimo, 3% da receita tributária), plano de aproveitamento econômico do Rio São Francisco (com vinculação de 1% da receita tributária).

<sup>4</sup> A Lei 4.320/64, que “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (art.1º), teve seu projeto apresentado ao Congresso em 1953 e suas alterações foram amplamente debatidas pelos parlamentares até 1964, quando foi aprovada e sancionada entre os últimos atos do Governo João Goulart.

ter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. O objetivo é disciplinar o processo orçamentário, impedindo a aprovação de medidas emergenciais, que em tramitação regular certamente não obteriam êxito<sup>5</sup>.

É notável, na redação da lei, a preocupação em se cobrir possíveis diferenças dos saldos negativos entre receitas e despesas com os positivos acima citados. Teria sido edificante se a legislação tivesse instituído restrições ao desequilíbrio orçamentário, ao invés de buscar soluções para os problemas de caixa. Como bem lembrado por Teixeira Machado, “é bom que se diga que, por princípio, as leis orçamentárias não devem aprovar orçamentos deficitários”<sup>6</sup>.

Um outro aspecto a ser considerado é a excessiva centralização das receitas tributárias na União à época. A reforma institucional, adicionada à ampliação do controle federal sobre fluxos financeiros intergovernamentais, impôs aos estados o endividamento como fonte complementar de recursos, facilitando o acesso ao crédito<sup>7</sup>. Assim, instituiu-se o endividamento não apenas como instrumento de política fiscal e monetária, mas também como importante fonte de financiamento para o governo.

### 3. A consolidação do déficit financeiro

O segundo período é caracterizado pelo aumento da dimensão estrutural do déficit que consolidou o desequilíbrio financeiro do setor público brasileiro. O crescente desalinhamento das contas nacionais foi-se materializando à medida que o setor público não-financeiro e as autoridades monetárias assumiam novos financiamentos externos.

A partir dos anos 70, precisamente depois do primeiro choque do petróleo, com as freqüentes ameaças de déficit no balanço de pagamentos, a política econômica do governo brasileiro foi conduzida para a captação de recursos externos, com o intuito de cobrir as deficitárias transações econômicas com as outras nações do mundo.

Adotava-se uma política que requeria formas de induzir o financiamento dos investimentos estatais mediante recursos externos, independentemente da real necessidade de divisas envolvidas nesses investimentos. O que se esperava é que a médio prazo se consolidasse o retorno financeiro, gerado por receitas suficientes para o pagamento dos empréstimos tomados.

<sup>5</sup> ANGÉLICO, 1995, p.40-41.

<sup>6</sup> MACHADO JR., 1995, p.23.

<sup>7</sup> ALMEIDA, 1996, p. 9.

Com uma poupança interna insuficiente para atender a demanda dos recursos traçados nos planos nacionais de desenvolvimento, o governo incentivava a utilização de recursos externos em programas de desenvolvimento. A elevada liquidez do mercado financeiro internacional, que oferecia baixas taxas de juros flutuantes, viabilizou assim a entrada de grandes volumes de capital estrangeiro para se iniciarem inúmeros projetos de grande porte nos setores energético, petrolífero, siderúrgico, mineral, de comunicação, viário, etc. A abundância de recursos financeiros para a consolidação desses investimentos coincide com o aumento real de verbas identificado na política orçamentária brasileira, qualificada de incremental após 1967.

Mesmo com o elevado grau de autoritarismo existente e com a completa falta de planejamento que comportava projetos de retorno duvidoso e inadequados às necessidades brasileiras, até 1975 o governo conseguia manter os investimentos no patamar de 4% do PIB. Esses investimentos, na falta de recursos internos para concretizá-los, eram complementados por financiamentos externos, o que caracterizava a natureza do déficit público como sendo de demanda<sup>8</sup>.

Em 1979, a artificial estabilidade do mercado financeiro internacional foi quebrada com a súbita elevação das taxas de juros internacionais. As taxas flutuantes pularam de 8 para 12% e posteriormente para 20%, provocando um aumento no nível de inflação e queda de crescimento internacional. Os países menos desenvolvidos e detentores de elevadas dívidas externas foram os mais afetados, entre eles o Brasil, que ficou completamente vulnerável às exigências dos credores internacionais. Iniciava-se aqui uma substancial alteração da composição da estrutura do déficit, que passou a ter um perfil eminentemente financeiro.

Após a disparada dos juros, o recém-assumido secretário do planejamento Delfim Netto, objetivando de uma só vez conter o processo inflacionário, acelerar o crescimento da atividade produtiva e gerar superávits comerciais, implementou o experimento ortodoxo. As medidas adotadas foram a maxidesvalorização cambial em 30%, a pré-fixação das correções monetária e cambial para todo o ano de 1980 e a adoção do controle de preços. No entanto, a escalada inflacionária, a desintermediação financeira devido aos atrasos das correções estimadas e a desenfreada especulação com estoques contribuíram decisivamente para o fracasso da estratégia.

<sup>8</sup> LOZARDO, 1987, p.52-53.

Como revela Paulo Oscar França, o choque financeiro pegou a maioria das obras que compunham a mencionada gama de projetos para o desenvolvimento brasileiro em plena execução, com um risco de astronômicos prejuízos se fossem paralisadas<sup>9</sup>. Dando continuidade ao cronograma estabelecido para esses projetos, as autoridades econômicas continuaram a captar financiamentos, o que gerou um maior acúmulo do endividamento, agravando-se ainda mais as condições para uma estabilização econômica.

Com o diagnóstico em mão de que as possíveis causas da inflação estavam na demanda excessiva, as autoridades econômicas voltaram-se para o combate ao déficit público<sup>10</sup>. O déficit chegava em seu limite de crescimento em relação ao produto e o nível das reservas internacionais eram insuficientes para cobrir a conta no balanço de pagamentos, não restando outra alternativa ao governo a não ser adotar políticas monetária e fiscal contractionistas para o ano de 1981.

Entre as medidas ortodoxas implementadas, o governo federal, visando à redução do déficit público, desvalorizou a moeda acima da taxa de inflação interna, cortou gastos e investimentos públicos, criou novos impostos, instituiu o empréstimo compulsório e aumentou várias alíquotas entre 1980 e 1983. Nesse primeiro ajustamento voluntário<sup>11</sup>, as diretrizes da política econômica passaram a ser pré-condição à cessão de crédito pelos banqueiros internacionais. O desaquecimento do consumo interno equilibraria as contas comerciais e facilitaria o fluxo de recursos para o refinanciamento do estoque da dívida e seus encargos.

O que se viu, entretanto, no primeiro ano de implementação voluntária da política econômica do FMI, foi uma recessão aguda, com custos sociais elevados, refletidos em decréscimos da ordem de 9,4% na produção industrial, 3,3% do PIB e 12,1% de ocupação pessoal nas indústrias no ano de 1981, em relação a 1980. No tocante à política financeira, o governo teve que dividir-se internamente, aumentando a dívida pública federal nas formas de emissão de papel moeda e de colocação de títulos públicos federais no mercado, expandindo violentamente a base monetária.

<sup>9</sup> FRANÇA, 1987, p.131.

<sup>10</sup> A variação do IGP-DI fechava o ano de 1980 em 110,3%, com clara tendência à aceleração nos últimos meses do ano.

<sup>11</sup> Voluntário se refere ao fato de não ter havido um acordo formal com o Fundo Monetário Internacional.

Sendo 1982 um ano eleitoral, a política econômica governamental foi conduzida, notoriamente, de forma contraditória às necessidades de retração das despesas. Diante de um quadro de definitiva ruptura com o setor de financiamento externo e objetivando reduzir essa vulnerabilidade, o governo promovia o aumento dos níveis de atividade, estimulando setores prioritários como álcool, exportações e agricultura, mediante linhas de crédito, subsídios e incentivos fiscais que requeriam pesadas alocações orçamentárias. De acordo com Biasoto Jr., na realidade, a conjugação dessas metas só seria possível com a redução de outros elementos do orçamento monetário e a efetivação de elevadíssimas transferências de recursos a partir do orçamento fiscal<sup>12</sup>.

A indisponibilidade dos recursos externos, acarretada pelos níveis suicidas dos juros, impossibilitou as estatais de continuarem a refinar os compromissos de suas dívidas com

a comunidade internacional financeira. Coube, então, ao governo federal assumir a responsabilidade para absorver e saldar os pagamentos vinculados dos financiamentos contraídos, colaborando para um crescimento da dívida interna fortemente atrelado às necessidades de honrar os serviços da dívida externa. Esse drástico panorama de redução da oferta do crédito externo, a partir de 1982, transparece no quadro de debilidade ao qual estavam submetidas não só as empresas estatais, como também estados e municípios com elevado endividamento em moeda estrangeira<sup>13</sup>.

Sem os recursos próprios suficientes para financiar a expansão dos investimentos, o setor público estadual e municipal passou a ter nos bancos e agências oficiais federais a alternativa preferencial de financiamento. Isso, como demonstrado na Tabela 1, fez aumentar consideravelmente o aval da União nos empréstimos contraídos por esses governos, no período de 1982 a 1985<sup>14</sup>.

TABELA 1

Dívida externa registrada dos governos estaduais e municipais de 1982 a 1985

Em US\$ milhões

Período	Contratos Diretos	Com Aval da União	Dívida* Est. Munic. (Débitos e Avais)	Em %	
				Dívida Pública	Dívida Total
Dezembro 1982	350,4	2.668,0	3.152,6	6,7	4,5
Dezembro 1983	414,8	2.780,5	3.258,3	5,4	4,0
Dezembro 1984	359,8	3.411,8	3.836,5	5,3	4,2
Dezembro 1985	304,3	4.835,1	5.175,7	6,6	5,4

Fonte: Boletim do BACEN *apud* REZENDE & AFONSO

\*Nota: inclui dívida contratada diretamente, dívida do setor privado avalizada por estes governos, dívida avalizada pelo governo federal e pela administração indireta, e dívida da administração indireta avalizada por estes governos.

<sup>12</sup> Realmente um dos poucos pontos positivos nesse período foram os resultados advindos da política monetária do governo. As operações da área cambial e a transferência de recursos do orçamento fiscal para as autoridades monetárias contribuíram significativamente para a contração da base monetária, resultando em uma pressão expansionista de 7,7%, com o resgate líquido dos títulos do governo atingindo Cr\$ 217 bilhões. Ver BIASOTO JÚNIOR, 1992, p. 69-70.

<sup>13</sup> LUNDBERG, CASTRO, 1987, p. 76.

<sup>14</sup> De acordo com REZENDE, Fernando, AFONSO, José Roberto. *O (des)controle...* (1988), uma das contribuições para a expansão do endividamento era a existência da disfarçada (sic) transferência tributária federal, que vinculava a aplicação, pelo governo local, em determinados setores, às facilidades para a obtenção de empréstimos com a garantia destas cotas-partes, em um explícito deslocamento do poder decisório dos investimentos.

Suspensos os financiamentos voluntários, não restou outra saída ao governo central a não ser negociar a entrada de divisas com a comunidade financeira internacional, em especial novamente com o Fundo Monetário Internacional. Em 1983 e 1984, eram diversas as modalidades de operações financeiras realizadas: novos empréstimos, renovações de amortizações, linhas comerciais de curto prazo e linhas interbancárias de bancos brasileiros no exterior. Para compensar o crédito externo concedido, o FMI monitoraria a política econômica brasileira.

A principal meta delineada em comum acordo com o Fundo intencionava a redução do déficit em transações correntes a um nível condizente com o novo patamar de disponibilidade de crédito externo. A viabilização de tal alvo se daria aumentando as exportações em 9,5% e diminuindo as importações em 17,1%, propiciando-se, assim, um superávit comercial aproximado de US\$ 6,0 bilhões. A mesma carta de intenções estabelecia um conjunto de políticas fiscais e monetárias altamente recessivas (estava

prevista uma queda de 3,5% do PIB no ano de 1983) para a contenção da inflação, que havia atingido a casa de três dígitos ao final de 1982.

De fato a grande meta da política econômica foi plenamente alcançada: o superávit comercial chegou a US\$ 6,47 bilhões. Mas, o critério de desempenho do FMI para a avaliação da demanda por novos empréstimos para a cobertura de déficits dos países-membros, a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), teve que passar por uma substancial alteração, por melhor dizer, interpretação metodológica. Para uma melhor compreensão dessa situação, tratemos antes da concepção dessa metodologia.

A NFSP apurada expressa em que medida os empréstimos tomados pelo setor público limitam o acesso do setor privado aos recursos disponíveis na economia para a concessão de financiamentos. Ao mesmo tempo, a sua apuração, conforme exemplificado no Quadro 1, expressa a situação das contas e o valor da variação da dívida líquida de um determinado setor público, num certo período de tempo.

#### QUADRO 1

##### Demonstração da apuração da NFSP – Necessidades de Financiamento do Governo Federal

Em R\$ bilhões

<i>Discriminação</i>	<i>Valor</i>
1. Receita Total	177,2
a. Receita Tributária + Receita de Contribuições	117,6
b. Receita vinculada à Previdência Social	46,2
c. Receitas Diretamente Arrecadadas	6,4
d. Outros Recursos do Tesouro	0,2
e. Recursos de Outras Fontes	6,8
2. Despesa Total	170,5
a. Pessoal e Encargos Sociais	45,1
b. Benefícios Previdenciários	46,3
c. Vinculações Constitucionais*	35,5
d. Outras Despesas de Custeio e Capital**	43,6
3. Resultado Primário (1-2)	+ 6,7
4. Juros Reais e Encargos da Dívida	15,5
5. Resultado Operacional (3-4)	- 8,8
6. Correção Monetária embutida nos Juros Nominais***	0,8
7. Resultado Nominal (5-6)	-9,6

Fonte: Mensagem Presidencial de encaminhamento do Projeto de Orçamento para 1997 *apud* SANCHES, 1997.

Notas: (\*) Já deduzidas as parcelas relativas aos ajustes do FAT.

(\*\*) Não incluídos Juros Reais e já deduzida parcela de ajuste do "FLOAT".

(\*\*\*) Valor estimado para efeito de montagem deste demonstrativo.

Uma análise dos resultados no Brasil demonstra que o déficit nominal, que não leva em conta a correção monetária embutida nos juros, estava bastante associado às taxas de inflação. A justificativa para tal afirmação pode ser exemplificada na tentativa de cumprimento do programa de ajustamento acertado entre o governo brasileiro e o FMI para os exercícios de 1982 e 1983.

O governo, demonstrando aos credores o compromisso com o ajustamento externo, maxidesvalorizou a moeda e redimensionou a taxa esperada da inflação para 90%, estourando a meta em termos nominais da NFSP para o primeiro trimestre de 1983 em Cr\$ 1,5 trilhão. Em virtude desse déficit nominal, o FMI suspendeu a segunda remessa de recursos, obrigando as autoridades econômicas brasileiras a realizarem intensas negociações com o Fundo para discutirem novas metas com mais realismo. Reconhecendo a influência do processo inflacionário sobre as dívidas do setor público em uma economia indexada, o resultado operacional, descontando as correções monetária e cambial, passou a ser considerado o principal instrumento de avaliação do setor público.

Bresser Pereira e Fernando Dall'Acqua utilizam a experiência brasileira de ajustamento entre 1982/84 para ilustrar o argumento de que o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada depende da composição (financeira/não financeira) do déficit público. Nesse período, a política adotada reduziu os gastos públicos e aumentou a receita tributária em tal ordem que o déficit não-financeiro foi praticamente zerado em 1984. Apesar disso, o déficit financeiro não cedia porque os serviços da dívida aumentavam com a elevação das taxas de juros, inibindo assim o caráter expansionista da política fiscal.

Nessas condições, os dois economistas enfocam que a redução do déficit público em um quadro econômico recessivo "torna-se uma tarefa contraditória". Se, por um lado, faz-se necessário aumentar a despesa pública de custeio e investimento para motivar a economia deprimida, de outro, é preciso diminuir o déficit não-financeiro visando reduzir a taxa de juros interna para que os investimentos sejam retomados. Esse foi o dilema que a economia brasileira enfrentava no final de 1984<sup>15</sup>.

Em 1983, acerca das previsões pré-estabelecidas, o PIB havia caído 2,5% e a produção industrial decrescido 5,7%. A política fiscal para 1984 seria caracterizada por um severo corte de

gastos, combinado com uma ascendente recuperação de receitas, tendo por fim a diminuição do déficit operacional do setor público em 3% do PIB. Na concepção do FMI, o controle monetário deve ser realizado por meio de crédito interno líquido, e a pretensão era que o setor público gerasse um superávit operacional de 0,3% do PIB e um déficit nominal de 9% na mesma relação para 1984. O governo então exerceria a política de contenção monetária, cortando subsídios e, sobretudo, transferindo recursos do Orçamento Geral da União para as autoridades monetárias, optando pela expansão da base monetária e dos meios de pagamento, como forma de conter o processo inflacionário.

Novamente, o governo, atrelado a corrigir e assumir os compromissos com o FMI, teve que rever sua política econômica. As metas monetárias combinadas para o primeiro trimestre de 1984 consistiam em um aumento da base monetária em até 2% e uma contração dos meios de pagamentos em 3,8%. Com as freqüentes intervenções do Banco Central no mercado financeiro injetando recursos no *overnight* de Cr\$ 1 a 2 trilhões diariamente, o governo buscava retomar o controle das taxas das ORTN cambiais desaguadas no mercado em outubro de 1983<sup>16</sup>. Esse descontrolo monetário refletiu drasticamente nos resultados de abril, que comprometeram mais uma vez os acordos com o Fundo: a base monetária e os meios de pagamento cresceram respectivamente 19,1% e 15,2%.

Na 5ª Carta de Intenções com o FMI, o superávit de 0,3% do PIB para o ano de 1984 foi reiterado e a meta anual para o déficit nominal foi elevada, devido à inflação, em até 13% do PIB. Uma das fórmulas utilizadas pelo governo para tentar atingir esses objetivos foi o estreitamento da oferta de crédito, restringindo empréstimos ao setor privado e impondo rígidos tetos mensais de endividamento para as entidades públicas junto às instituições financeiras. Essas medidas contribuíram para a contenção do crescimento do crédito e para a redução dos gastos públicos no primeiro semestre; entretanto, não resolveram os problemas da política monetária. Em função da troca de governo em março do ano seguinte, o mercado financeiro vivenciou, nos últimos meses do ano, total incerteza com relação ao tratamento que seria dado à dívida pública. Diante dessa situação, todas as taxas de juros aumentaram, proporcionando, ao final de 1984, um incremento real do saldo da

<sup>15</sup> PEREIRA, DALL'ACQUA, 1987, p. 23.

<sup>16</sup> Sobre o fracasso do choque monetário e fiscal do início de 1984, ver BIASOTO JR., 1992, p. 89-96.

dívida pública federal junto ao público de 68,2%, em relação a dezembro de 1983.

Mais uma vez, infringiam-se os índices operacionais e nominais pactuados. Os resultados de 1984 contrariaram quase todas as previsões dos analistas econômicos: o PIB teve um crescimento real de 5,7%, o déficit operacional foi de 3,1% sobre o PIB, e o nominal, acompanhado de uma inflação anual de 215,3%, atingiu 23,6% do PIB. Em compensação, a Nova República, capitaneada por Francisco Dornelles e sua hegemônica equipe econômica, herdava do governo anterior um superávit comercial de US\$ 13,1 bilhões, alavancado por um firme crescimento da produção industrial e das vendas externas.

A grande vilã era de fato a inflação. Em um contexto de elevado endividamento público e inflação superior a 200% a.a., os juros nominais tendem a crescer em proporção muito superior aos da receita do governo. Isso explica o insucesso da política ortodoxa contracionista do governo em 1985 para fazer frente ao enorme déficit de caixa estimado. O aumento da receita, a elevação da dívida, o corte de gastos e a emissão de moeda não surtiram os efeitos imediatos esperados, e os resultados de 1985 mostravam que o déficit nominal estava integralmente relacionado às altas taxas inflacionárias. Mesmo com um crescimento real de 17,5% da receita tributária e de 8,3% do PIB, o déficit nominal alcançou 27,5% do PIB e a inflação chegou a 242,2% no final do ano.

Entre os conceitos do déficit nominal e operacional, provou-se que ambos são de suma importância. Para que as taxas de juros no mercado livre não fiquem sob a pressão do giro dos títulos governamentais, é preciso não só reduzir o déficit operacional, como também o déficit nominal<sup>17</sup>. Nesse contexto, são essenciais medidas que baixem o índice inflacionário, para que o controle do déficit público atue como um dos pontos-chaves no processo de estabilização.

Entre 1985 e 1986, o déficit público foi mantido praticamente constante em torno de 4,5% do PIB. A partir de setembro/85, após o Plano Cruzado, a monetização do déficit público permitiu uma substancial redução nos encargos financeiros associados à dívida pública. Essa redução, no entanto, foi compensada por um aumento nos gastos públicos<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> FRANÇA, op. cit., p. 130.

<sup>18</sup> PEREIRA, DALL'ACQUA, op. cit., p. 28.

#### 4. Observações finais

Do período de formação efetiva do déficit financeiro, pode-se concluir, pelo quadro sintético que ilustra a fase ora citada (Quadro 2), que as profilaxias utilizadas pelas autoridades econômicas para combaterem os sintomas internos da economia brasileira, oriundos de crises e eventos externos, apenas contribuíram para aumentar os índices da inflação e da dívida pública.

A flutuação da moeda no ritmo inflacionário expande os fundos disponíveis do orçamento público, no sentido de poder fornecer o volume projetado do nível de atividade econômica. Conhecida a extensão da inesperada mudança de preços, os orçamentistas, exaurindo os recursos em necessidades imediatas, perdem o controle financeiro, fazendo flutuar desenfreadamente o orçamento em termos de caixa. A orçamentação por volume como forma de indexação demonstra ser contraprodutiva no combate à inflação, pelo fato de acomodar o aumento de preços antes de encorajar o empenho para baixá-los. Indexar os benefícios contra a escalada inflacionária também torna-se contraproducente, no momento em que, para os contemplados com a correção dos preços, inexistente qualquer motivação para deter a inflação<sup>19</sup>.

Porém, vale lembrar que, em uma situação inversa de desindexação da economia, como ocorrido no Plano Cruzado, a previsão orçamentária com taxas de inflação desprezíveis não surtiu o efeito esperado, em face da crescente elevação das contas de gasto público. O déficit público foi retomado, atuando como inibidor dos investimentos e principal causador de altas taxas inflacionárias e de desemprego. Semelhante dificuldade foi vivenciada pelas finanças públicas estaduais, quando da implementação do Plano Real. Apesar de o recuo dos preços ter provocado forte incremento nas receitas, as despesas reais custaram a se acomodar frente a corrosão inflacionária das despesas nominais<sup>20</sup>.

Pouca eficácia tem também a política de desvalorização cambial na reversão do déficit financeiro. Diante de uma estrutura do déficit público onde a dívida externa tem um peso significativo, esse mecanismo que busca elevar a competitividade dos produtos de exportação compromete a estabilidade dos preços, não assegura o crescimento das reservas internacionais e tampouco elimina o déficit<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> WILDAVSKY, 1988, p. 412-413.

<sup>20</sup> ALMEIDA, op. cit., p. 34.

<sup>21</sup> LOZARDO, op. cit., p. 42.

## QUADRO 2

Relação entre as medidas econômicas tomadas e resultados obtidos perante os ambientes externos que influenciaram a economia brasileira de 1973 a 1986

<i>Ambiente externo</i>	<i>Sintoma interno</i>	<i>Diagnóstico adotado</i>	<i>Resultados</i>
1. Choque do petróleo	Déficit no balanço de pagamentos	Captação de financiamentos externos	Endividamento, aumento de investimentos
2. Aumento da taxa de juros	Inflação e queda de crescimento econômico interno	Maxidesvalorização, controle de preços, pré-fixação de taxas financeira e cambial	Aumento da inflação, especulação de estoques, desintermediação financeira
3. Choque financeiro	Ameaça de paralisação de obras iniciadas	Captação de financiamentos	Aumento do endividamento
4. Aumento do déficit das nações	Diminuição das reservas internacionais	Desvalorização cambial, corte em investimentos, instituição de novos impostos	Recessão aguda
5. Fechamento do mercado internacional de crédito	Abertura de financiamentos internos	Política (eleitoral) para aumentar o nível de atividade econômica via concessão de subsídios	Federalização da dívida externa das estatais, aumento da dívida interna
6. Socorro do FMI aos países endividados	Aumento do aval da União frente às dívidas estaduais e municipais	* Aumento das exportações, diminuição das importações, política monetária e fiscal recessiva	Superávit comercial, diminuição do déficit financeiro, inflação, aumento do déficit nominal
7. Monitoramento do FMI	Elevado déficit nominal	Política de contenção monetária mediante a restrição de crédito aos setores privado e público	Aumentos nas taxas de juros, inflação, dívida pública e déficit nominal

Nota: \* Medidas tomadas em comum acordo com o FMI

### 4.1 Conclusão

A constatação clara que se tem é que, praticamente, a totalidade do déficit público brasileiro deriva, na sua essência, da política de administração da dívida pública. Os reflexos dos altos custos do giro da dívida são sentidos na política orçamentária voltada para a contenção dos déficits. Com isso, a União, principal personagem a assumir as astronômicas cifras devedoras, acaba impelida em priorizar a alocação de recursos no pagamento dos serviços da dívida, em detrimento a outras despesas classificadas sob o mesmo enfoque econômico.

Enquanto persiste o compromisso de quitar os encargos dos empréstimos contraídos, o déficit financeiro tem uma relação direta com o

processo decisório orçamentário. Nesse sentido, a coordenação da diminuição de gastos e a fixação de regras de compensação são instrumentos básicos para a consolidação de um ajuste fiscal efetivo. A priorização da redução dos gastos do governo combinada com medidas para reduzir o déficit passam a ser fundamentais para uma estabilização duradoura da economia.

A composição estrutural do déficit leva a crer que o nível de vinculação dos gastos do setor público está diretamente relacionado com o montante dos encargos financeiros da dívida. No caso brasileiro, seria providencial para a reversão desse cenário a diminuição do peso da dívida pública sobre o déficit público atrelada a um sério ajuste fiscal. Entretanto, o aumento do componente de endividamento faz elevar subs-

tancialmente as despesas de natureza financeira em detrimento a gastos com o setor público e investimentos.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Anna O. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Brasília : IPEA, 1996. 49 p. Texto para discussão.
- ANGÉLICO, João. *Contabilidade pública*. 8. ed. Rio de Janeiro : Atlas, 1995. 271 p.
- BIASOTO JR., Geraldo. *Dívida externa e déficit público*. Brasília : IPEA, 1992. 214 p.
- PEREIRA, L. C. Bresser, DALL'ACQUA, F. A composição financeira do déficit público. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro : política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. p.15-31.
- FRANÇA, Paulo O. Déficit público e política econômica. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro : política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. p.129-145.
- LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro : política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. p. 33-54: Déficit público e política cambial.
- LUNDBERG, Eduardo, CASTRO, Antonio L.P. Desequilíbrio do setor público e seu impacto sobre o orçamento monetário. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro : política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. p. 69-98.
- MACHADO JR., Teixeira J., REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada*. 26. ed. Rio de Janeiro : IBAM, 1995. 378 p.
- REZENDE, F., AFONSO, J. R. O (des)controle do endividamento de estados e municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma. In: WORKSHOP PARA CAPACITAÇÃO DE ASSESSORES E ESPECIALISTAS EM ELABORAÇÃO DE PLANOS ESTADUAIS DE GOVERNO, 1987, Brasília. *Palestras...* Rio de Janeiro : IPEA, 1988.
- ROCHA, Paulo Eduardo N. M. *O processo orçamentário no Brasil : racionalização e autoritarismo*. Brasília : Diretoria de Estudos e Pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública, 1994. 25 p. Relatório
- SANCHES, Oswaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília : Prisma, 1997. 295 p.
- WILDAVSKY, Aaron. *The new politics of the budgetary process*. Boston : Little Brown, 1988. 468 p.