
déficit público



Grupo de
Conjuntura
Econômica
do CEBRAP

Com as declarações de alguns ministros da área econômica defendendo uma ampla privatização das empresas do setor produtivo estatal, reacende-se a polêmica em torno da participação do Estado na economia.

As diferentes interpretações acerca da natureza do déficit do setor público substanciam as principais posições em relação ao papel reservado ao Estado no desenvolvimento econômico do país. Embora com diferenças de tonalidade, distinguem-se duas visões opostas.

A primeira corresponde à visão neoliberal, a qual parte da premissa de que o sistema de mercado é intrinsecamente eficiente. A presença do Estado distorce as leis da livre iniciativa gerando ineficiência. Expressão disto seria o fato de que o dispêndio do setor governamental tende recorrentemente a ultrapassar o montante das suas receitas fiscais, levando a sucessivos "déficits". Estes, ao serem financiados, em última instância, pela emissão de moeda implicam exacerbção da inflação, na medida que produzem um excesso de demanda.

Neste contexto, a colocação de títulos públicos no mercado é vista como uma alternativa à emissão desenfreada, e a decorrente elevação dos juros, como desejável e necessária, uma vez que reduz a demanda agregada via compressão de consumo e possibilita a captação de "poupança", requisito indispensável para a ampliação, no momento futuro, da capacidade produtiva da economia. É exatamente por isso que o ministro Dornelles, em seu discurso na Câmara dos Deputados em 08/05/85, manifestou-se contra a "redução artificial" dos juros, isto é, à redução dos juros sem a eliminação da sua (suposta) causa originária, que seriam os "gastos excessivos" do setor público. Caso as taxas de juros fossem reduzidas antes da contenção do déficit público, se inviabilizaria a colocação líquida de títulos, o que implicaria financiar uma grande parcela do déficit através de emissão, o que por sua vez levaria a uma aceleração da inflação.

Em suma, o déficit do setor público acaba implicando aceleração da inflação, desequilíbrio do balanço de pagamentos

o que está em jogo ?

e redução do "espaço" de atuação da iniciativa privada (*crowding out*).

A partir deste diagnóstico propõe-se como terapia básica a contração severa dos gastos públicos e, secundariamente, a elevação da receita tributária. Do ponto de vista estrutural, propõe-se um vasto programa de desestatização, a fim de reduzir a presença do Estado ao "mínimo indispensável", o que é definido de maneira extremamente ambígua.

A visão alternativa em relação à natureza do déficit do setor público engloba diferentes correntes de pensamento econômico. Em linhas gerais, o denominador comum é dado pela constatação da necessidade da intervenção estatal na atividade econômica. Tal necessidade decorre tanto da atuação governamental nas áreas sociais — saúde, educação, transporte etc. — quanto do papel do Estado enquanto espaço onde se articula a concorrência intercapitalista, na fase do capitalismo monopolista. Além disso, nos países de industrialização retardatária, o Estado é uma das peças fundamentais da estratégia de desenvolvimento nacional e

de redução da dependência externa. A crítica à ortodoxia monetarista, portanto, enfatiza o caráter eminentemente financeiro do déficit do setor público, chamando atenção para o fato de que este tem sua origem e reprodução determinadas fundamentalmente pela magnitude e velocidade da extensão da dívida pública, tanto interna quanto externa.

No setor externo, a dinâmica de expansão do déficit em conta corrente foi determinada fundamentalmente pelo crescimento das despesas com os juros da dívida. Como se vê na Tabela 1, a dívida acumulada nas décadas de 60 e 70 cresceu a um ritmo muito superior aos déficits em conta corrente, *exclusive* juros.

Quanto à dívida mobiliária interna, seu crescimento foi determinado basicamente: a) por uma política monetária destinada a conter os efeitos expansionistas sobre a base monetária da ampliação das reservas internacionais, decorrente da política de captação indiscriminada de empréstimos externos; b) pela manutenção de elevados juros internos, com o obje-

tivo de incentivar a tomada de recursos no exterior.

Em relação à difícil situação financeira de boa parte do setor produtivo estatal, sua origem está na utilização indiscriminada das estatais como instrumentos de política econômica, tanto no combate à inflação, através da contenção de preços e tarifas, quanto no financiamento dos crescentes déficits em conta corrente, através da captação de recursos externos.

Embora se reconheça ter havido ineficiência na gestão das finanças públicas, principalmente no que diz respeito à execução de projetos "faraônicos", sem qualquer priorização econômica ou social, é importante ressaltar que uma parcela ponderável do descontrolado financeiro atual tem sua origem no fato de o Estado ter assumido vultosos compromissos do setor privado, especialmente cobrindo o risco das desvalorizações cambiais (Resolução n.º 432 e Circular n.º 230 do Banco Central).

A dimensão essencialmente financeira

do déficit público é evidenciada pelos quase Cr\$ 100 trilhões de juros registrados nos três orçamentos que deverão ser pagos este ano como decorrência de uma expansão da dívida pública, de aproximadamente Cr\$ 660 trilhões, à taxa de juros média de 14% a.a., acima da correção monetária e cambial. Entre os diferentes itens de gasto, os custos financeiros constituem o principal propagador dos desequilíbrios orçamentários. Em termos relativos, o peso dos juros chega a 42% das despesas correntes e a 19% do total dos dispêndios. Além da sua magnitude, nos últimos dois anos, o ritmo de crescimento dos juros superou em 70% a variação dos outros tipos de dispêndio (ver Tabela 2).

Desta forma, diante da importância do desequilíbrio financeiro do setor público, a alternativa fiscal de redução do déficit revela-se absolutamente incongruente. De um lado, como mencionamos acima, o gigantesco estoque da dívida indexada cresce a uma taxa em torno de 14% a.a,

Tabela 1
Brasil — Contas selecionadas do setor externo (saldos líquidos no período)
US\$ 10⁹

Comércio / Serviços produtivos				Capital de Risco			
Períodos	Bal. com.	Bal. serv.*	Saldo	Períodos	Invest. Ilíquido	Lucros e dividendos	Saldo
1969/73	(0,03)	(2,03)	(2,06)	1969/73	1,82	(0,68)	1,14
1974/76	(10,48)	(3,54)	(14,02)	1974/76	3,09	(0,86)	2,23
1977/78	(0,92)	(2,86)	(3,78)	1977/78	2,15	(1,02)	1,13
1979/80	(5,67)	(4,37)	(10,04)	1979/80	3,71	(0,95)	2,76
1981	1,20	(2,60)	(1,40)	1981	1,58	(0,37)	1,21
1982	0,78	(4,20)	(3,42)				
1983	6,47	(3,20)	3,27				
1984	13,00	(3,00)	10,00				

* Serviços considerados: transportes, seguro e importação de tecnologia.

* Exclusive reinvestimentos

Capital de empréstimo

Períodos	Finsc. Import.	Empr. Moeda*	Subtotal A	Amortizações B	Subtotal C=A - B	Juros líquidos D	Saldo C - D	Variação das reservas
1969/73	4,29	10,07	14,36	(7,61)	6,75	(1,58)	5,17	6,16
1974/76	5,33	15,89	21,22	(7,11)	14,11	(3,96)	10,15	0,23
1977/78	3,97	19,09	23,06	(9,55)	13,51	(4,80)	8,71	5,26
1979/80	3,75	18,69	22,44	(13,23)	9,21	(10,50)	(1,29)	(5,01)
1981	3,78	13,97	17,75	(6,24)	11,51	(10,30)	1,21	0,62

* Inclusive bônus.

Obs.: Não estão computados os valores relativos a transferências unilaterais, erros e omissões, viagens internacionais, transferências governamentais e outros serviços.

Fonte dos dados brutos: Boletim do Banco Central do Brasil, vários números.

Tirado de Davidoff Cruz, Paulo. *Dívida Externa e Política Econômica*, São Paulo, Brasiliense, 1984.

em termos reais; de outro, a atividade econômica, da qual o governo obtém a sua receita, cresce em torno de 5% a.a. Em particular, o crescimento da receita tributária da União tem-se mantido sistematicamente abaixo da inflação nos últimos anos, apesar de todos os esforços no sentido de aumentar a arrecadação tributária através do Imposto de Renda (ver Tabela 3). A esse respeito é elucidativo lembrar que, em 1984, a dívida interna federal aumentou em termos líquidos o equivalente a Cr\$ 88,9 trilhões, num exercício em que as receitas orçamentárias da União alcançaram Cr\$ 34 trilhões. Enfim, o que se procura ressaltar é que para uma redução efetiva do déficit do setor público é imprescindível a diminuição dos gastos com os encargos financeiros internos e externos, o que, por sua vez, depende de uma redução do atual patamar das taxas de juros e da desvalorização da dívida interna, assim como de uma renegociação mais dura com os credores internacionais.

A contração do gasto governamental é encarada como uma alternativa não-prioritária, devendo os cortes passar an-

tes por uma cuidadosa análise qualitativa de seus prováveis impactos sociais e econômicos. Logo, uma política monetária contracionista, longe de favorecer um ordenamento das contas do governo, implica, em um segundo momento, através da elevação das taxas de juros, a expansão do déficit. Finalmente, torna-se indispensável o saneamento financeiro das empresas públicas e o redimensionamento do dispêndio governamental para as áreas sociais.

O debate a que se assiste hoje em dia a respeito da natureza do déficit do setor público, bem como das alternativas para o seu equacionamento, dista muito, portanto, de uma querela acadêmica como querem alguns. Em verdade, o que se discute são os contornos que deverá assumir a atividade estatal no delineamento de um futuro padrão de acumulação no Brasil.

Novos Estudos CEBRAP, São Paulo
n.º 13, pp. 88-91, out. 85

Antonio Kadir, Lídia Goldenstein, Mônica Baer, Plínio Sampaio Jr., Rui Affonso, economistas do Grupo de Conjuntura Econômica do CEBRAP.

Tabela 2
Evolução dos Dispêndios Públicos, segundo suas diversas categorias — 1984/85

Itens	% Crescimento em termos nominais
a. Encargos financeiros	1.591
b. Demais despesas correntes	910
b.1. Pessoal e encargos	806
b.2. Outros	958
c. Despesas de capital	816
Total dos dispêndios	973

Fonte: CEBRAP.

Tabela 3
Indicadores de Receita do Setor Público (índices reais)¹
1980 = 100

Ano	Receita do Tesouro	
	Total	Tributária
1980	100	100
1981	88,3	91,3
1982	92,3	92,6
1983	89,0	78,6
1984	82,8	73,6

¹ Deflacionado pelo IGP.

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil.