

FRJ/IEI
TD139

Instituto Federal do Rio de Janeiro

43997-5

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 139
O SETOR PÚBLICO E AS FINANÇAS
PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA: O
CASO DO BRASIL

José Roberto R. Afonso
Sulamis Dain

Dezembro/1987

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



43 - 016500

O SETOR PÚBLICO E AS FINANÇAS PÚBLICAS NA
AMÉRICA LATINA: O CASO DO BRASIL

José Roberto R. Afonso*

Sulamís Dain**

Dezembro/1987

* Economista do BNDES e da SEPLAN

** Economista da FEA/UFRJ; membro do corpo docente do IEI/UFRJ.

As opiniões aqui expressas não refletem o ponto-de-vista das instituições a que pertencem. Os autores agradecem sugestões e críticas de Maria da Conceição Tavares, Júlio Sérgio Gomes de Almeida e Eduardo Teixeira.

Guilherme Coutinho foi responsável pela coordenação das informações estatísticas, colaborando também como auxiliar de pesquisa.

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA

Data: 6 / 7 / 88

N.º Registro:

043997-5

MS 98357

3
UFRJ/IEI
TB 1139

FICHA CATALOGRÁFICA

Afonso, José Roberto R.

O setor público e as finanças públicas na América Latina: O caso do Brasil. / José Roberto R. Afonso e Sulamis Dain. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.

115 f.; tabelas. - (IEI/UFRJ. Texto para Discussão, 139).

1. Setor Público - Finanças. 2. Política monetária. I. Dain, Sulamis. II. Título. III. Série.

INTRODUÇÃO

Diferenças conceituais e de metodologia no cálculo das contas governamentais, bem como no manejo dos instrumentos de intervenção estatal na economia, dificultam a análise agregada do setor público na América Latina. Com o objetivo de aprofundar a discussão sobre o ajustamento do setor público na crise, que, com grau de complexidade distinta manifesta-se em todos os países da área, optou-se por centrar este trabalho no caso brasileiro. Face a dimensão e peculiar importância da intervenção estatal no Brasil, tomou-se a experiência brasileira como expressão limite do desequilíbrio fiscal e financeiro que marca a problemática atual das finanças na América Latina, bem como em muitos países do mundo desenvolvido.

A primeira parte trata da desfuncionalidade institucional do setor público, analisando as distorções introduzidas nos orçamentos fiscais, no controle das empresas estatais, nas peculiaridades do manejo da dívida pública e na atuação das Autoridades Monetárias.

A segunda seção descreve o padrão de financiamento do setor público apontando para as distorções entre a natureza das fontes e a estrutura dos usos dos recursos, bem como para o crescente entrelaçamento das várias esferas de financiamento.

A terceira seção dedica particular atenção ao processo de endividamento público e às distorções no financiamento

global da economia. Procura-se desvendar a dimensão mais ampla do desequilíbrio governamental, na qual se associam crise fiscal e crise financeira, afetando finalmente a própria política monetária.

Uma vez mensurado o déficit público - ou pelo balanço das contas, ou por medidas aproximadas, analisa-se na quarta seção a expressão final das fontes de desequilíbrio do setor público no período recente. As pressões que se manifestam no interior do setor público se originam não apenas do próprio setor, mas também resultam das relações da Autoridade Monetária com o setor privado. A expressão última da problemática do financiamento revela-se no manejo da política monetária pelo estreitamento do raio de manobra.

Na última seção procura-se demonstrar que o saneamento financeiro do Estado e o completo reordenamento das relações entre agentes públicos e privados na economia não admitem soluções triviais. São feitas comparações entre agregados, de modo a evidenciar as dificuldades ao saneamento financeiro do setor público, a partir da mera elevação da carga tributária ou do corte de gasto, de elevação de preços e tarifas do setor público.

Em anexo, o trabalho apresenta uma descrição das principais esferas de financiamento do setor público, tanto pela ótica institucional como pela ótica das contas governamentais.

I - A DESFUNCIONALIDADE INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO ⁽¹⁾

As reformas institucionais realizadas no Brasil a partir de meados dos anos 60, com o objetivo de modernizar o setor público foram sendo progressivamente desvirtuadas, o que hoje dificulta a consolidação das informações bem como o controle e a gestão do setor público brasileiro.

Do ponto de vista dos orçamentos públicos, anteriormente a tais reformas já havia um sistema fiscal e orçamentário, unido pelos mesmos critérios de classificação e pelas mesmas normas de fiscalização pelos legislativos, nos três níveis de governo.

Se, por um lado, a reforma tributária de 1965/1966 pretendeu dotar os orçamentos fiscais de receitas tributárias mais expressivas, tanto pela simplificação do sistema impositivo como pelo aperfeiçoamento da administração tributária, os atos posteriores, que resultaram na maior centralização da receita e na perda de autonomia estadual e municipal descaracterizaram, do ponto de vista político e econômico a federação brasileira, na sua expressão tributária-fiscal tradicional.

Não só os orçamentos estaduais e municipais foram esvaziados, como decorrência da centralização, como o próprio governo federal abriu mão de seu potencial de arrecadação em

favor do setor privado, diminuindo sua representatividade como instrumento financeiro de planejamento governamental. (2)

O esvaziamento do espaço fiscal não se esgota na diminuição da participação das receitas tributárias e dos orçamentos fiscais no conjunto dos fluxos de recursos e das relações institucionais do setor público brasileiro. A perda de substância dos orçamentos fiscais deveu-se também a transferência de parte de suas contas ao orçamento monetário e das "estatais", quanto a este último estimulada pela descentralização associada a Reforma Administrativa de 1967.

Quando a esfera centralizada de governo passou a ser submetida a controles mais rígidos (apresentação de orçamentos, restrições ao gasto, dificuldades de contratação de pessoal, definição de níveis de endividamento), a descentralização abriu espaço para flexibilizar, do ponto de vista administrativo, uma órbita de gasto fiscal, menos restrita em seu recurso e gastos, bem como em suas regras de operação. Claro está que este processo implicou numa dissociação entre o estatuto jurídico e a natureza da função, classificando como autarquias, fundações e até mesmo como empresas, atividades típicas dos orçamentos fiscais.

Se é verdade que a descentralização dotou a administração indireta de um orçamento próprio, aumentando seu grau de liberdade quanto a diversificação de seus mecanismos de financiamento e conseqüente expansão do gasto público, também é fato de que a fragmentação institucional dificultou o con-

trole e a visualização dos resultados além de ampliar o espaço de pressão política sobre o setor público.

A conseqüência mais grave da perda de importância dos orçamentos fiscais no financiamento dos programas sociais tem uma dupla face. Na esfera fiscal tradicional aparece uma "falsa" posição superavitária, propiciando a apropriação dos recursos para usos dissociados de gastos fiscais a fundo perdido, no orçamento monetário e no das empresas estatais. Na esfera descentralizada, ao contrário, o padrão de financiamento transfere parcialmente aos usuários o ônus financeiro dos serviços prestados, sem correspondência entre a definição de preços e tarifas e a capacidade de pagamento, dada a ausência dos mecanismos redistributivos que caracterizam a relação entre a receita e o gasto nos orçamentos fiscais.

A fragmentação institucional e a correspondente mudança nos padrões de financiamento do setor público "fiscal" estabeleceram uma especialização de funções nos distintos segmentos da organização governamental. As responsabilidades da Administração Direta reduziram-se às funções tradicionais de Estado, enquanto fundações e autarquias, apoiadas em recursos oriundos de "contribuições sociais", muitas vezes meramente receitas fiscais não vinculadas às normas que regem o sistema tributário ou a seguridade social, foram encarregadas das políticas sociais contribuindo, pela ausência de comando único, para sua atual descoordenação e ineficácia.

Se por um lado a criação da Sest⁽³⁾ permitiu a visua-lização integrada destas entidades típicas de governo, na esfera federal, bem como o progressivo reconhecimento de sua natureza fiscal, nem por isso deixou, na etapa de transição, de discipliná-las com os mesmos instrumentos de controle, e com as mesmas políticas restritivas de natureza global, por ela aplicadas a atividade econômica, restringindo indiferentemente uma função social e uma função econômica.

A atual anexação da administração descentralizada aos orçamentos fiscais, apenas avança no sentido da correta visualização das receitas e gastos fiscais. Os problemas acumulados até aqui quanto a inadequação entre seu padrão de financiamento e a natureza de seus gastos não se resolvem no plano meramente formal deste deslocamento. Os orçamentos das entidades típicas de governo, ampliados livremente até a criação da Sest, se defrontam agora com orçamentos fiscais diminuídos quanto a sua própria capacidade de autofinanciamento.

Caso o saneamento financeiro da administração descentralizada seja feito pela via do financiamento tributário, notadamente fiscal, a administração descentralizada fracassará duplamente: na sua intenção original de abrir espaço para a ampliação do gasto público, e na efetiva redução dos recursos disponíveis na órbita orçamentária, transferidos para seu saneamento.

Quanto ao outro segmento da administração descentralizada federal - as empresas estatais - também controlado pela Sest, desde sua criação, caberiam algumas observações sobre a

natureza deste controle. A época da criação da Sest, em fins de 1979, chegou-se a especular sobre a possibilidade de sua transformação em uma "holding" das empresas estatais, à semelhança do IRI italiano. Embora os comentários a seguir não se destinem a cobrar da Sest algo que nunca esteve em suas intenções declaradas, o confronto entre o papel efetivamente exercido pela Sest e o seu potencial de atuação na regulação da atividade empresarial do Estado certamente ajuda a caracterizar os problemas institucionais que impedem o efetivo controle e gestão integrada deste segmento da ação estatal.

Desde sua criação, dedicou-se a Sest a controlar o dispêndio, bem como as importações das empresas estatais. Rapidamente, no comando do corte dos investimentos estatais, passou a ser instrumento central do ajuste recessivo da economia brasileira, na entrada dos anos 80, já que na desaceleração do investimento privado da segunda metade dos anos 70, os investimentos do setor produtivo estatal, em audacioso programa de substituição de importações, haviam atenuado a queda da taxa de crescimento.

O corte indiscriminado do investimento estatal, facilitado pela inexistência, num primeiro momento, de um cronograma físico dos projetos das empresas estatais contribuíram para os sucessivos atrasos, desvios de programação e distorção de prioridades que qualificam a ineficiência do segmento empresarial do Estado na primeira metade dos anos 80.

Posteriormente, com o recrudescimento do processo inflacionário, o controle de preços e tarifas das empresas estatais, praticado esporadicamente em momentos anteriores, transformou-se em norma, sendo responsável por parte da queda das receitas operacionais, já freadas pela diminuição da demanda dirigida as estatais.

Embora parte dos atuais encargos financeiros das empresas estatais explique-se por razões da política macroeconômica (indução ao endividamento externo, elevação das taxas de juro internas e externas, dificuldades crescentes a contratação de novos recursos no exterior, etc.) é inegável que o corte do dispêndio, ao implicar no descumprimento dos cronogramas originais das empresas estatais, é parcialmente responsável pela frustração de suas receitas, explicando a continuação do processo de endividamento e conseqüente elevação dos encargos financeiros, na primeira metade dos anos 80.

É preciso observar também que, face a natureza dos controles exercidos pela Sest, as empresas estatais dotadas de maior autonomia política e capacidade de autofinanciamento puderam seguir uma trajetória mais independente que empresas comprometidas financeiramente e por esta razão com reduzido raio de manobra próprio.

O comando mais efetivo da Sest sobre o conjunto das empresas estatais, dependeria de uma articulação mais orgânica, propiciada por sua transformação em "holding" das estatais.

Além desta não ter sido a intenção da Sest, quando de sua criação, a própria situação das estatais na entrada dos anos 80, seguramente agravada pelo ajuste recessivo, não propiciava "per se" a centralização de excedentes, cada vez mais escassos e sua aplicação segundo critérios definidos a partir de um projeto de longo prazo e um comando integrado do segmento empresarial do estado. De fato nenhum instrumento de coordenação de ações de longo prazo que se derivariam de um efetivo sistema de planejamento, ou da holding, se contrapôs aos controles de curto prazo, exercidos pela Sest, de resultados no mínimo discutíveis, até 1985.

O agravamento da situação patrimonial das estatais, bem como as dificuldades crescentes no próprio financiamento corrente, recolocaram a partir da metade de 1986, a temática da "holding", quando da criação do FND. O aporte de novos recursos, de extração compulsória, que constituíram a dotação inicial do FND, poderiam viabilizar o imediato saneamento financeiro das empresas estatais, caso o FND, como holding, assumisse como sua a dívida das estatais. Esta solução facilitaria um gerenciamento do caixa comum para o pagamento, ao menor custo médio, do serviço da dívida, além de viabilizar a conversão da dívida externa em títulos.

Criado finalmente como um fundo, de natureza autárquica, o FND manteve a intenção de contribuir para a capitalização das estatais, programando uma participação com 30% dos investimentos da Eletrobrás para 1987⁽⁴⁾, bem como o aporte de recursos para a capitalização da Siderbrás em substituição

a dívidas de procedência externa. Caso se confirmassem os programas de apoio financeiro do FND às empresas estatais, desapareceriam importantes focos de pressão sobre os orçamentos fiscais, liberando também o orçamento monetário do financiamento das estatais quanto a avais do tesouro e empréstimos ponte.

Como se verá adiante, a inexistência de fontes líquidas de financiamento na economia, termina por direcionar para o Banco Central todas as pressões referentes aos requerimentos de financiamento do setor público e do setor privado. Nestas circunstâncias, o papel predominante até agora exercido pelos recursos do FND, têm sido sua integração ao passivo do orçamento monetário, neutralizando parcialmente o efeito de operações ativas realizadas pela Autoridade Monetária.

A caracterização da disfuncionalidade institucional do setor público brasileiro não estaria completa sem a análise da dívida mobiliária federal. Como instrumento de financiamento orçamentário, destinado a captar recursos do setor privado, em caso de eventuais desequilíbrios financeiros, a reforma institucional de meados de 60 viabilizou o lançamento de títulos da dívida pública, dotados de correção monetária. Entretanto, a dívida mobiliária federal afastou-se rapidamente do financiamento fiscal, passando inclusive sua gestão, de responsabilidade formal do Tesouro, a responsabilidade efetiva do Banco Central.

Além de lastrear operações especulativas, bem como propiciar a recomposição patrimonial do setor privado, a utilização da dívida pública como instrumento da política monetária financeira dotou as Autoridades Monetárias de uma fonte de recursos que financiou operações de fomento e outras, de natureza fiscal, no âmbito do orçamento monetário. Tal orçamento, em si uma aberração, por abrigar contas típicas dos orçamentos fiscais, e das instituições de fomento, novamente não submetidas a controles e gestão integrada, expressava os desvios do Banco Central de sua caracterização como instituição independente, com atribuições clássicas de controle das políticas monetária e cambial. Também o Banco do Brasil manteve até 1986 suas funções de autoridade monetária, criando moeda e crédito; em clara duplicidade com sua situação de banco comercial.

A própria dívida pública foi perdendo funcionalidade no esquema de financiamento, não só nos orçamentos fiscais como também no orçamento monetário. Isto porque, por um lado, as operações de dívida pública, no peculiar arranjo institucional brasileiro se confundiam com as operações de open-market, obrigando as autoridades monetárias a refinanciá-las, em condições de baixa rentabilidade e de estreitamento da liquidez com conseqüências indesejadas pela política monetária. Por outro lado o crescimento exponencial de seus encargos acabou por aprisionar a dinâmica dos títulos públicos à lógica da rolagem da dívida. Finalmente a dívida pública mobiliária não capta recursos de fontes primárias excedentárias, constituindo-se em reserva monetária dos ban-

cos para que estes sim, desempenhem o papel de bancadores em última instância da economia, transformando finalmente o mercado financeiro num mercado monetário.

Finalmente a dívida interna atrela-se a dívida externa, assumindo papel passivo no controle da liquidez gerada pela entrada líquida de recursos.

Em conclusão, o espaço fiscal brasileiro foi simultaneamente encurtado e fragmentado. A dívida pública afastou-se do financiamento fiscal, viabilizando operações nas Autoridades Monetárias totalmente estranhas a suas atribuições clássicas. No que diz respeito as empresas estatais, apropriadas como instrumentos da macro política, foram utilizadas nos ajustes de curto prazo, frustrando-se seu investimento, e a própria possibilidade de avaliação de sua eficiência. Mais que isso, perdeu-se a oportunidade de criação de uma holding, que poderia contribuir, em grande medida para ampliar o horizonte decisório das estatais, facilitando também o seu saneamento financeiro, pela centralização da dívida.

Consequentemente, o setor público brasileiro revela atalmente clara inadequação entre suas instituições e instrumentos e a natureza das funções a eles associadas. A fragmentação institucional dificulta a visualização e a coordenação das ações estatais, enquanto o absoluto predomínio de soluções ad-hoc, torna inútil qualquer encaminhamento de prioridades de longo prazo.

NOTAS DA SEÇÃO I

- (1) Para uma descrição detalhada da organização do setor público brasileira, veja-se o anexo I.
- (2) Dain e Rezende, 1985.
- (3) A Sest foi criada em 1979, tendo apresentado seu primeiro orçamento no ano seguinte. Análises do papel da Sest encontram-se em Dain (1983), Werneck (1985) Rezende (1983), Afonso (1985).
- (4) FND. Programas de Saneamento da Siderbrás e da Eletrobrás (1987).

II - PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - UM BREVE DIAGNÓSTICO

A - FINANCIAMENTO FISCAL

O exame do padrão de financiamento estatal é particularmente importante na caracterização da problemática atual do setor público brasileiro. A análise das relações entre suas várias esferas de financiamento no período recente, torna evidente o papel estratégico dos recursos de natureza fiscal, que, embora decrescentes, extrapolam a mera geração de receita destinada a cobertura de gastos típicos de governo. A receita fiscal tem aportado recursos a capitalização do setor produtivo estatal, contribuindo com empréstimos compulsórios ao financiamento da Eletrobrás e a formação recente de um Fundo Patrimonial, o FND, teoricamente destinado a viabilizar a retomada do investimento estatal. A criação do FND se acrescentou aos demais fundos fiscais pré-existentes, também de natureza patrimonial (PIS-PASEP e FGTS), até hoje expressivos como fontes de recursos ao sistema financeiro estatal (BNDES e CEF). Finalmente, recursos fiscais têm sido destinados a cobertura de encargos da dívida pública⁽¹⁾, majoritariamente dissociada do financiamento de gastos fiscais.⁽²⁾

A extensão atual do financiamento fiscal supera os limites dos orçamentos das três esferas de governo, justificando uma análise integrada das modalidades de captação com

pulsória de recursos fiscais (tributos, contribuições e empréstimos compulsórios) que não necessariamente se destinam aos orçamentos fiscais. A apreciação da problemática das demais órbitas de financiamento do setor público é importante, não só para apreender os determinantes do desequilíbrio de seu padrão de financiamento, como também para explicar o crescente comprometimento de recursos tributários com usos dissociados dos gastos fiscais a fundo perdido.

Esta disfunção é mais grave, quando se considera a queda sensível da receita fiscal, em relação ao PIB, que já implicará, por si só, numa redução de fontes de financiamento do setor público tradicional.

A primeira medida da capacidade estatal para se financiar é dada pela carga tributária, que exprime o total de tributos, taxas, contribuições sociais e empréstimos compulsórios sobre o PIB. A carga tributária bruta brasileira revela a tendência a queda desde 1979, conforme a tabela 2.1, regressando em 1984 ao patamar anterior a reforma tributária de 1965/1966 (vide tabela A.2, em anexo). Quando se confrontam tais resultados com a progressiva elevação da incidência efetiva da tributação direta nos anos 80, conclui-se que os fatores explicativos desta queda situam-se na tributação indireta, que apresenta grande sensibilidade ao ciclo econômico, retraindo-se na recessão.⁽³⁾ A aceleração inflacionária também reduz a arrecadação no período recente, pela defasagem temporal entre a caracterização da incidência e o recolhimento da receita ao erário público.

ANOS OU PERÍODOS	RECEITAS PÚBLICAS COMPULSÓRIAS				TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA		SUBSÍDIOS		SUSTENTAÇÃO		JURROS DA DÍVIDA INTERNA		RECEITA	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	RECURSOS E CONTRIBUIÇÃO	CONTRIBUIÇÃO	PRESTÍTIOS	PREVIDÊNCIA	FUNDO DE COMPULSÓRIAS	GLOBAL				BRUTO	EXCLUIDA CATEGORIA	MONETÁRIA	LIQUIDA	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1976	20,29	4,39	1,29	0,26	26,23	6,21	0,77	17,35	1,30	0,78	0,78	15,95	16,55	
1971	19,18	4,34	1,54	0,28	25,34	7,02	0,68	15,52	1,21	0,58	0,58	15,31	17,42	
1972	19,45	4,48	1,94	0,23	26,10	7,26	0,69	18,15	1,26	0,58	0,58	16,69	17,65	
1973	19,34	4,78	2,28	0,22	26,54	7,02	1,22	19,39	1,26	0,59	0,59	17,19	17,80	
1974	19,20	4,61	2,32	0,20	26,36	6,34	1,26	17,76	1,11	0,59	0,59	16,45	17,26	
1975	18,58	5,24	2,59	0,24	26,53	7,02	1,81	16,79	1,24	0,46	0,46	15,43	16,39	
1976	17,37	5,33	2,68	0,29	25,46	7,23	1,56	16,67	1,40	0,59	0,59	15,27	16,17	
1977	17,42	5,58	2,68	0,18	25,78	7,26	1,58	17,02	1,91	0,59	0,59	15,11	16,52	
1978	17,19	5,71	2,77	0,28	25,87	6,13	1,86	15,88	2,09	0,58	0,58	13,79	15,38	
1979	16,18	5,45	2,58	0,17	24,51	7,79	1,89	14,92	2,07	0,58	0,58	12,65	14,42	
1980	16,95	5,05	2,29	0,17	24,36	7,61	1,69	13,11	1,89	1,10	1,10	11,22	12,01	
1981	16,71	5,32	2,41	0,18	24,42	7,15	1,61	13,81	2,24	1,20	1,20	11,57	12,61	
1982	17,41	6,55	2,55	0,18	26,78	9,88	2,68	15,18	3,46	1,98	1,98	11,64	13,28	
1983	17,21	6,44	2,22	0,15	25,62	8,38	2,63	14,87	4,19	2,78	2,78	9,98	11,39	
1984	15,24	4,48	1,68	0,17	21,69	7,73	1,59	12,53	6,25	3,78	3,78	6,33	8,69	
1985	15,66	4,58	1,79	0,16	22,31	7,12	1,56	13,63	10,93	3,68	3,68	2,78	10,43	
1986(a)	17,35	4,92	2,52	0,68	25,29	...	...	...	...	...	...	...	...	...

MÉDIA DOS COEFICIENTES

76-73	19,57	4,58	1,71	0,25	26,82	7,35	0,87	17,81	1,24	0,55	0,55	16,56	17,26
74-79	17,63	5,34	2,59	0,19	25,75	7,28	1,98	16,49	1,64	0,48	0,48	14,85	16,81
80-83	17,46	5,37	1,37	0,17	25,17	6,27	2,68	14,83	2,95	1,73	1,73	11,48	12,98
84-85	15,55	4,57	1,68	0,17	22,16	7,43	1,57	13,18	6,59	3,65	3,65	4,51	9,45

(a) Estimativa.

NOTAS: - "Receitas Públicas Compulsórias" incluem arrecadação de impostos e taxas (já descontadas restituições e incentivos fiscais); contribuições de geral e específicas à previdência social e formação de fundos patrimoniais dos trabalhadores (FGIS e PIS/PASEP); e empréstimos compulsórios (SILÉNDRAS e, em 1986, ao FND).

- "Contribuições para Fundos Patrimoniais" referem-se a FGIS e PIS/PASEP.

- "Empréstimos Compulsórios" para Eletrobras e, a partir de 1985, FND.

- "Transferências de Assistência e Previdência" incluem correção monetária das OMS e descontos das LTM.

- "Jurros da Dívida Pública Interna", na coluna 10, exclui correção monetária das OMS e descontos das LTM.

- FONTES: Contas Nacionais, Balanço Geral da União, Galantieri de Entidades Públicas, Banco Central e Afonso (1987).

Em contrapartida, em 1986 e 1986, pelos efeitos pro-
cíclicos favoráveis, e pela redução extrema da inflação, no úl-
timo ano, a carga tributária se eleva, retomando em 1986 os
níveis médios dos anos 70. (4) Estimativas preliminares para
1987 apontam nova redução da carga tributária, de 25,3% para
24% do PIB, novamente por associação à política macroeconômi-
ca.

Assim, ao longo de toda a década de 1980, os aper-
feiçoamentos da tributação e a elevação nominal da carga tri-
butária não foram suficientes para compensar o efeito negati-
vo da recessão e da aceleração inflacionária sobre a receita
tributária, nem puderam elevar, de maneira permanente o patá-
mar da carga tributária brasileira. Quando se leva em conta
que o setor público foi agente ativo da recessão, pelo corte
de seus gastos, chega-se a uma explicação de natureza endôge-
na sobre a insuficiência do aporte de recursos tributários
ao financiamento fiscal.

Tal insuficiência, como se viu, não está associada
a baixa tributação. Os níveis atuais da carga tributária bra-
sileira comparam-se com países de igual desenvolvimento rela-
tivo em 1980, ligeiramente superiores a carga média de paí-
ses com renda média superior a US\$ 1.700,00. Por outro lado,
do ponto de vista macroeconômico também são injustificadas
as afirmações que apresentam como excessiva a carga tributá-
ria brasileira. (5)

Dada sua abrangência limitada e a não tributação homogênea das fontes de renda e riqueza, a carga tributária brasileira penaliza excessivamente os rendimentos do trabalho. O peso e a não seletividade da tributação indireta, oneram em demasia o consumo, mais que proporcionalmente nas classes de renda mais baixa, pela maior participação do consumo na renda disponível. Em termos comparativos, e apesar da queda de participação já apontada desde o início da década de 70, a tributação indireta brasileira (tabela A.2) ainda é o dobro da média observada nos países analisados, sendo a tributação sobre a renda equivalente a 40% da carga verificada nos demais países.

No plano das contribuições sociais, as que são estritamente associadas ao sistema de seguridade social no Brasil apresentam-se ligeiramente superiores à média. Entretanto, se a estas agregarmos as "contribuições sociais" que se integram ao orçamento fiscal federal, e as de natureza patrimonial, que se destinam ao financiamento do sistema financeiro oficial, fora do plano fiscal, a relação entre as contribuições social e o PIB no Brasil praticamente duplicam os percentuais observados nos demais países, onde se referem exclusivamente a seguridade social.

A comparação internacional serve de abertura para aprofundar a compreensão do padrão de financiamento fiscal do setor público brasileiro, a partir da visão integrada das receitas públicas compulsórias. A conclusão mais imediata,

TABELA 2.2 CONTEÚMO LÍQUID DE TRIBUTAÇÃO EM % DO PIB - 1970/1985

ANO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
IR	2.422	2.284	2.084	2.071	2.047	2.025	2.012	2.002	2.002	2.002	2.002	2.002	2.002	2.002	2.002	2.002
IR*	2.274	2.126	1.926	1.913	1.889	1.867	1.854	1.844	1.844	1.844	1.844	1.844	1.844	1.844	1.844	1.844
IC	6.872	6.263	5.475	5.422	5.374	5.326	5.278	5.230	5.182	5.134	5.086	5.038	4.990	4.942	4.894	4.846
IC*	4.258	4.085	3.772	3.719	3.666	3.613	3.560	3.507	3.454	3.401	3.348	3.295	3.242	3.189	3.136	3.083
IMPACTOS LÍQUIDOS	1.772	1.682	1.657	1.652	1.647	1.642	1.637	1.632	1.627	1.622	1.617	1.612	1.607	1.602	1.597	1.592
IR*	-	-	-	0.412	0.397	0.382	0.367	0.352	0.337	0.322	0.307	0.292	0.277	0.262	0.247	0.232
IC*	0.162	0.174	0.187	0.200	0.213	0.226	0.239	0.252	0.265	0.278	0.291	0.304	0.317	0.330	0.343	0.356
IMPACTOS EM DÉBITO EXTERNO	3.465	3.492	3.724	3.722	3.720	3.718	3.716	3.714	3.712	3.710	3.708	3.706	3.704	3.702	3.700	3.698
IMPACTOS LÍQUIDOS	3.465	3.242	3.302	3.300	3.298	3.296	3.294	3.292	3.290	3.288	3.286	3.284	3.282	3.280	3.278	3.276
RECEITAS E CONTRIB. ORÇAM. FISCAL	26.272	19.182	17.452	17.342	17.232	17.122	17.012	16.902	16.792	16.682	16.572	16.462	16.352	16.242	16.132	16.022
CONTRIBUIÇÕES AO IMPOSTO	2.782	2.722	2.662	2.602	2.542	2.482	2.422	2.362	2.302	2.242	2.182	2.122	2.062	2.002	1.942	1.882
IMPACTOS CONTRIB. PREVIDENCIÁRIAS	0.452	0.422	0.432	0.442	0.452	0.462	0.472	0.482	0.492	0.502	0.512	0.522	0.532	0.542	0.552	0.562
CONTRIBUIÇÕES ORÇAM. PREVIDENCIÁRIA	4.372	4.242	4.112	4.022	3.932	3.842	3.752	3.662	3.572	3.482	3.392	3.302	3.212	3.122	3.032	2.942
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	24.652	23.652	23.052	22.952	22.852	22.752	22.652	22.552	22.452	22.352	22.252	22.152	22.052	21.952	21.852	21.752
PIB	1.202	1.122	1.042	1.032	1.022	1.012	1.002	0.992	0.982	0.972	0.962	0.952	0.942	0.932	0.922	0.912
PIB/PIB*	6.572	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242	6.242
CONTRIB. ORÇAM. FUNGOS PARLAMENTARES	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022	1.022
CONTRIB. ORÇAM. FUNGOS PARLAMENTARES	26.272	25.642	25.262	25.212	25.162	25.112	25.062	25.012	24.962	24.912	24.862	24.812	24.762	24.712	24.662	24.612

Fonte: relatório de Afonso (1987).

derivada da decomposição da carga tributária bruta em tributos, contribuições sociais da Previdência Social e contribuições extra orçamentárias, é de que houve queda dos tributos, em termos da sua participação no PIB, e também na composição das receitas compulsórias como um todo (tabela 2.1). Em meados de 60, inexistiam os fundos patrimoniais, apenas se iniciava a unificação dos Institutos da Previdência, e consequentemente das contribuições previdenciárias, não haviam sido criadas as contribuições sociais no orçamento da União. A carga tributária, em meio a uma reforma tributária que encontrou sua expressão plena apenas nos anos imediatamente seguintes, era equivalente a carga bruta de 1984, que já incluía o amplo universo das contribuições sociais.

Considerando que o sistema de contribuições sociais agregadas representou em média no período 1980-1986, cerca de 90% da receita tributária federal, conforme tabela 2.3, e equivalendo a mais de 7% do PIB, é possível supor que, se a receita tributária tivesse mantido sua participação no PIB equivalente a 1965⁽⁶⁾, a carga tributária global seria hoje superior a verificada, em 4% a 5% do PIB, independentemente da variação da carga por efeito do ciclo ou da inflação.

O crescimento das contribuições sociais em relação ao PIB, e a recomposição da carga tributária a elas associado, tem várias implicações, tanto do ponto de vista institucional, quanto no que diz respeito a natureza dos gastos por elas financiados. Desde logo, entre 1980 e 1986, em média,

TABELA 2.3
ESTRUTURA E EVOLUÇÃO RECENTE DO UNIVERSO DE
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, POR ORÇAMENTO-1980/86

ANOS	ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO		ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL			EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS					TOTAL		
	CZ\$ milhões de 80		% DO PIB			CZ\$ milhões de 80		% DO PIB			% DO PIB		% DA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
	1	2	3	4	5	6	7=1+3+5	8	9	8	9	9	
1980	96,5	0,76%	583,2	4,61%	298,5	2,36%	978,2	7,74%				97,6%	
1981	91,8	0,75%	592,2	4,85%	304,2	2,49%	988,2	8,09%				87,3%	
1982	97,4	0,79%	754,7	6,12%	324,6	2,63%	1.176,7	9,54%				97,8%	
1983	106,9	0,89%	606,5	5,05%	279,3	2,32%	992,7	8,26%				90,8%	
1984	121,5	0,96%	559,2	4,40%	239,5	1,89%	920,2	7,24%				81,9%	
1985	148,0	1,08%	616,9	4,49%	259,8	1,89%	1.024,7	7,45%				82,0%	
1986	147,0	0,99%	704,3	4,73%	361,8	2,43%	1.213,1	8,15%				88,1%	
Esc. Anual/Média 1986/80	7,3% a.a.	0,89%	3,2% a.a.	4,89%	3,3% a.a.	2,29%	3,7% a.a.	8,06%				89,4%	

ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO compreende a arrecadação bruta registrada na rubrica "Receita de Contribuições Sociais" incluindo Contribuições ao FID/SOCIAL, Salário Educação, PIS/PROTEGA, Cota de Previdência e Sindicais, entre outras.

ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA abrange Contribuições de empregadores e empregados ao SINPAS (não computadas Contribuições da União e de outras fontes ao FIAS).

EXTRA-ORÇAMENTÁRIA refere-se à arrecadação bruta das contribuições para formação de fundos coletivos (rendas das Loterias ao FAS) e individuais (contribuições de empregadores ao FOS e PIS/PASEP). Receita Tributária da União considerada no conceito bruto (inclui incentivos e restituições). Valores corrigidos pelo Deflator Implícito do PIB. Taxa de crescimento anual: média geométrica (Obs.: nas colunas "em % do PIB", média dos coeficientes no período).

FONTE: Azeredo e Rezende (1987), MINIFAZ, SINPAS e BACEN.

apenas 0,89% do PIB ou 10% das contribuições se integra ao financiamento fiscal no orçamento federal. 57% das contribuições alimentam o Sistema de Seguridade Social⁽⁷⁾, praticamente autofinanciável no período recente, e se relacionam a gastos com benefícios associados a cobertura dos riscos sociais básicos, no conceito de seguro social, enquanto 29% são fontes permanentes e expressivas do financiamento do sistema financeiro oficial. Ou seja apenas 10% reforçam os orçamentos fiscais, financiados com recursos tributários sistematicamente decrescentes desde 1970.

Como os fatores usados até aqui para explicar variações conjunturais na carga tributária (recessão e inflação) afetam da mesma forma os tributos e as contribuições sociais⁽⁸⁾, são de outra natureza os determinantes da deterioração estrutural da receita tributária.

Explicam esta deterioração a renúncia a arrecadação implícita nos incentivos, isenções e abatimentos que diminuem o potencial de arrecadação, o não aproveitamento de bases impositivas (tributação sobre o patrimônio e sobre serviços), e a não abrangência e integração da tributação sobre a renda.

No que se refere ao sistema de incentivos, desde o início da década de 70, a arrecadação do ICM e do IPI tem sido por ele limitada, fazendo com que em pleno auge cíclico, tais tributos fossem pouco dinâmicos. Da mesma forma, incen-

tivos de natureza setorial e regional e aos rendimentos da atividade agrícola, frustram o potencial de arrecadação do imposto de renda, em que pese sua comprovada ineficiência allocativa.

Em 1986, somente as deduções por conta dos incentivos regionais do Norte e do Nordeste representam 25% da receita realizada do IRPJ no ano. Caso se agreguem os incentivos setoriais, a proporção dos recursos não arrecadados alcança 30% do IRPJ. Por estes resultados, é possível imaginar o vulto da renúncia tributária, materializadas nas imunidades e créditos prêmio às exportações, nos incentivos do IPI e do II e nos rendimentos isentos do IRPF. Como consequência do sistema de incentivos, parte apreciável do potencial de tributação constitui base de financiamento para o investimento privado nas regiões Norte e Nordeste. Com a renúncia a tributação privilegiam-se atividades como a agrícola e a exportadora.

Da receita fiscal originam-se também os recursos do PIS-PASEP para operações de crédito subsidiadas do BNDES, dirigidas ao setor privado, bem como os do FGTS, destinados ao BNH e atualmente a CEF⁽⁹⁾. O BNH alocou recursos crescentes ao financiamento das habitações para as classes média e alta, com diminuição dos compromissos tipicamente associados a gastos subsidiados, para populações de baixa renda. Ao contrário, em situações de crise, a revisão das regras dos financiamentos do BNH implicou em subsídios aos mutuários (abonos,

equivalência salarial, etc.) reforçando a regressividade na alocação dos recursos.

Atestando a fragilidade do sistema de financiamento de longo prazo na economia brasileira, deve-se observar que o BNDES e a CEF, constituem as únicas fontes internas de recursos com esta finalidade, apoiados pesadamente em recursos fiscais.

A capacidade de financiamento fiscal não pode ser associada simplesmente a carga tributária bruta, mesmo qualificado seu significado, composição e destinação, pelas observações acima. O conceito de carga tributária líquida, desconta as transferências ao setor privado, via gastos com assistência e previdência bem como com subsídios e encargos da dívida.

Como todas as transferências exceto encargos financeiros apresentam queda no último biênio, a redução na disponibilidade líquida de recursos fiscais em mãos do setor público explica-se pelo crescimento dos juros da dívida interna, que passam de 1,9% para 10,9% do PIB entre 1980 e 1985, se incluída a correção monetária ou, o que parece mais correto, de 1,1% para 3,6% do PIB, exclusive correção monetária.

Neste último conceito, a receita fiscal em termos líquidos cai de 16,5% do PIB em 1970 para 10,0% em 1985, revelando a necessidade de uma recomposição da carga tributária bruta para compensar a perda de recursos correspondentes

aos encargos financeiros, ou alternativamente, de soluções que impliquem na redução do estoque e diminuição dos encargos da dívida. (10)

De forma independente destas soluções futuras, a perda de capacidade de financiamento fiscal do setor público nos anos 80 implicou não só na redução dos gastos orçamentários propriamente ditos, como também na mudança nas relações intragoverno, entre o orçamento fiscal, o orçamento das estatais, e o orçamento monetário, analisadas adiante. Como as perdas de carga fiscal se associam a carga tributária no sentido estrito, seu impacto negativo se verifica diretamente nos orçamentos fiscais nos três níveis de governo. Para agravar a penúria fiscal os orçamentos fiscais acolhem também as pressões decorrentes do desequilíbrio financeiro do setor público, sendo obrigados a renunciar a seus gastos próprios para gerar recursos fiscais aosaneamento das empresas estatais e ao pagamento dos encargos da dívida mobiliária. Assim, o diferencial entre carga tributária bruta e líquida se reflete na diminuição do gasto fiscal, strictu sensu, este sim financiado exclusivamente com recursos orçamentários.

A análise do padrão de financiamento fiscal não estaria completa sem a apreciação das relações intergovernamentais. O orçamento fiscal segue o formato institucional federativo, desdobrando-se em orçamentos da União, dos estados e dos municípios, que dividem entre si as competências tributárias e para o gasto. Sabidamente ocorreu no Brasil um processo de centralização, a partir da redefinição das competên

cias tributárias, e da exclusividade da União para criar novos tributos, a partir da reforma tributária de 1965/1966. Estados e municípios tiveram diminuídas suas competências tributárias, foram cerceados em sua liberdade de criar novas fontes de receita, definir alíquotas sobre seus tributos bem como eleger suas prioridades de gasto, mesmo com recursos oriundos de receita própria ou de transferências constitucionais.

Após 1975, foram aliviadas as restrições ao uso de transferências constitucionais e ampliados os percentuais de partilha, verificando-se, entretanto, que a ampliação de recursos disponíveis se localiza na esfera municipal, confirmando-se a queda da participação dos governos estaduais iniciada com a reforma 1965-66, conforme se demonstra na tabela 2.4. A ampliação dos recursos disponíveis na esfera municipal não se processa de maneira homogênea. Os critérios redistributivos associados ao Fundo de Participação de Municípios penalizam as cidades de porte médio e grande, bem como os municípios das capitais onde se concentram crescentemente a população e a demanda por serviços públicos. Assim, pode-se afirmar que tanto os governos estaduais como os municípios que requerem mais recursos para a prestação de serviços públicos, foram penalizados pela restrição de seus recursos e perda de autonomia para o gasto, apresentando uma incapacidade crônica de financiamento fiscal.

Consequentemente, tolhidas em sua receita própria,

TABELA 2.4 DISTRIBUIÇÃO MÉDIA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO
- 1957/1986 -

PERÍODOS	ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA PRÓPRIA				RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS			
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1957/1963	49,8%	43,5%	6,7%	100,0%	42,6%	47,3%	10,1%	100,0%
1964/1966	49,6%	44,6%	5,8%	100,0%	39,3%	46,1%	14,6%	100,0%
1969/1974	57,2%	39,1%	3,7%	100,0%	48,5%	37,6%	14,0%	100,0%
1975/1980	61,6%	33,4%	4,8%	100,0%	51,3%	34,5%	14,2%	100,0%
1981/1983	62,1%	33,3%	4,6%	100,0%	52,5%	32,9%	14,6%	100,0%
1984/1986*	61,8%	34,3%	3,9%	100,0%	49,8%	34,9%	16,1%	100,0%

* 1985/86 = Previsão

Arrecadação Própria = receitas tributárias de cada esfera de governo resultante da arrecadação de impostos, taxas e contribuições (para União, a partir de 1973).

Recursos Disponíveis = receitas tributárias que permanecem em poder de cada esfera de governo agregadas às transferências constitucionais, e partilha de tributos (exclui transferências negociadas).

FONTE: A partir de dados da SEF/MINIFAZ e SOf/SFPIAN.

limitados inicialmente os percentuais e os usos de recursos transferenciais constitucionais e subordinada ao governo federal sua disponibilidade de recursos através de transferências negociadas, engendra-se um processo de crescente dependência das esferas locais de governo quanto ao endividamento, observado tanto pelo crescimento da dívida mobiliária, como principalmente pelo crescimento das operações de crédito internas e externas.

A tabela 2.5 demonstra a evolução das fontes de financiamento a estados e municípios no anos recentes, revelando a maior expressão do crescimento das operações de crédito. Mas é principalmente na administração descentralizada, menos sujeita a controles, que se atenua temporariamente a escassez de recursos disponíveis para os governos locais. As conseqüências deste movimento são claras. De um lado, a expansão do setor empresarial estatal e sua integração a sistemas nacionais, tirou do poder local capacidade decisória sobre as prioridades de investimento e sobre seu financiamento. De outro, a administração descentralizada viu-se forçada a recorrer pesadamente ao endividamento, como modalidade de financiamento, na produção de serviços públicos, mais adequados ao financiamento fiscal a fundo perdido. (11)

No início de 1987, a dívida mobiliária total dos estados equivalia a 13% da dívida mobiliária federal em poder do público e a 35% da dívida interna estadual. O endividamento não mobiliário dos governos estaduais e municipais consistia basicamente em operações de crédito internas, li-

TABELA 2.5 ORÇAMENTO FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
ESTRUTURA DA RECEITA ARRECADADA (Adm. Central) 1970/75

ANOS	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL				MUNICÍPIOS			
	TRIBUTÁRIA 1	TRANSFERÊNCIAS 2	OP. CRÉDITO 3	REC. TOTAL 4	TRIBUTÁRIA 5	TRANSFERÊNCIAS 6	OP. CRÉDITO 7	REC. TOTAL 8
1970	327,6	47,5	26,5	439,2	28,8	67,7	-	112,6
1975	498,5	113,9	123,1	781,8	54,9	124,2	27,8	227,8
1980	618,4	148,0	100,1	918,8	87,4	184,4	22,8	320,1
1984	553,6	141,9	112,9	853,3	64,8	185,1	15,7	290,3
resc. Anual 84/80	3,8%	8,1%	10,5%	4,8%	6,0%	7,4%	...	7,0%

Receita total inclui receitas tributárias, transferências, operações de crédito e outras receitas correntes e de capital.

Deflador IGP-DI.

FONTE: "Finanças do Brasil", diversos volumes, MF/CEF.

gadas as instituições oficiais de crédito e a repasse de fundos federais para programas da área social e a infra-estrutura, crescentemente comprometidos com a rolagem desta dívida, e conseqüentemente impossibilitados de aportar liquidamentos recursos fiscais. O financiamento externo se associava predominantemente ao setor empresarial dos estados, restringindo-se, no plano municipal, aos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo.

Na esfera descentralizada, os recursos fiscais foram assim substituídos pelas operações de crédito. Face a alta de taxa de juros interna, aliada a escassez das demais fontes primárias de recursos acentua-se a dependência do exterior. Posteriormente interrompida esta via de financiamento, restam as administrações locais seus encargos financeiros, e as dificuldades no saneamento da administração descentralizada.

A limitação da receita tributária própria e dos recursos disponíveis em geral para os governos estaduais e municipais, aliada a sua crescente drenagem para cobertura de encargos financeiros está na raiz das reivindicações dos governos subnacionais por uma maior participação na receita tributária global. O clamor de estados e municípios por uma reforma tributária associa-se claramente ao processo que levou a sua crise fiscal a transformar em crise financeira.

Não obstante, a mera redistribuição da receita tributária com diminuição dos recursos disponíveis no governo federal, já não soluciona a crise fiscal que, como se viu, é generalizada, e implica na ampliação dos requerimentos de financiamento fiscal nos três níveis de governos, em sua administração central e descentralizada. Além disso, se os recursos tributários adicionais, resultantes de uma possível descentralização financeira forem destinados ao saneamento de estados e municípios, e associados a rolagem da dívida, continuarão sem fonte de financiamento, a curto e médio prazo, os encargos de governo que certamente a acompanharão a descentralização de recursos no novo sistema tributário.

B - FINANCIAMENTO DE EMPRESAS ESTATAIS

No que se refere as empresas estatais, separam-se duas órbitas, a das entidades típicas de governo, cuja estrutura jurídica não corresponde a natureza das funções, claramente fiscais, e o setor empresarial estatal.

O financiamento das entidades típicas de governo, como mera extensão da administração centralizada, depende de recursos fiscais, até muito recentemente transferidos pelo Tesouro ao orçamento da Sest, e interpretados equivocadamente como "déficits" das empresas estatais. Recentemente, tais entidades foram agregadas pela natureza fiscal de suas ati-

vidades, em orçamento próprio, assemelhado ao orçamento fiscal propriamente dito, para apresentação e apreciação conjunta pelo legislativo federal. (12)

Na esfera produtiva estatal também é possível distinguir aquelas empresas que prestam serviços de utilidade pública e as que se destinam a atividade produtiva. Caso o Brasil tivesse uma distribuição de renda e de salários mais homogênea, com pisos salariais mais elevados e com maior grau de formalização das relações de trabalho, ambos os subsectores poderiam vender seus serviços a preços de mercado, como é usual em países desenvolvidos, sem pressionar o Tesouro com necessidades de financiamento fiscal. Entretanto, dadas as condições brasileiras, o subsídio torna-se parte integrante da formação de receita capaz de cobrir os custos operacionais e a reserva para investimento nas empresas de serviços de utilidade pública, como por exemplo nas áreas de transporte e saneamento. Pela essencialidade de seus bens ao consumo de um contingente populacional de baixa renda, e pela expressão numérica deste contingente na população, as empresas de utilidade pública brasileiras, são parcialmente dependentes de recursos fiscais.

Situação diversa é representada pelas empresas do setor produtivo estatal. Tais empresas, geralmente locali-



zadas na produção de insumos básicos, têm relações capital/produto elevadas, tanto pela densidade de capital por unidade de produto por razões tecnológicas, como pelas descontinuidades de escala e longos prazos de maturação que caracterizam seus investimentos. Para concretizar a expansão de sua capacidade, que normalmente antecipa a demanda a elas dirigida, as empresas necessariamente associam a sua receita operacional a operações de crédito, internas e externas. A segurança destas operações depende apenas de um cálculo capitalista pelo qual a receita esperada deve ser suficiente para o giro da empresa, bem como para a cobertura da amortização e dos serviços da dívida.

São sobejamente conhecidas as razões pelas quais as empresas estatais produtivas, supridoras líquidas de recursos ao orçamento fiscal através da tributação até 1981, e principais agentes da captação de recursos externos da economia brasileira até 1983, vêm comprometida sua saúde financeira, que ainda em 1975 era atestada por alta capacidade de autofinanciamento e por níveis de endividamento (capitais de terceiros/passivos totais) iguais a 44%, inferiores aos 57% correspondentes as empresas estrangeiras e aos 62,6% das empresas privadas nacionais. (13)

A iminência de uma grave crise de balanço de pagamentos tornou alto o risco cambial, retraindo a captação privada de dívidas denominadas em moeda estrangeira. Assim, além da criação de mecanismos que permitiram a assunção pelo

setor público do risco cambial de parte apreciável da dívida externa do setor privado, as empresas estatais foram levadas a arcar com a indesejada e desnecessária responsabilidade de dar continuidade ao fluxo necessário de recursos externos, sendo instrumento principal do processo de estatização desta dívida. (14)

Com a crise cambial, as dificuldades a tomada de recursos no exterior se ampliaram, refletindo-se na elevação dos spreads e diminuição nos prazos dos empréstimos. A obrigação a tomada de créditos no exterior é controlada pelo Banco Central na entrada dos anos 80, para evitar a concorrência mútua entre empresas. Com isso, impossibilitadas de captar a tempo no mercado de euromoedas recursos externos para reciclar sua dívida, e dado o aval do Tesouro, o Banco Central iniciou a prática de adiantar temporariamente recursos, através do Banco do Brasil, (Avisos GB 588), ao financiamento das empresas estatais.

O recrudescimento do processo inflacionário associado as dificuldades crescentes de captação de recursos induz ao controle de preços e tarifas públicas. O ajuste recessivo praticado a partir de 1981, no qual as empresas estatais são subordinadas as determinações da política macroeconômica, implicou em cortes de investimento e paralisação dos projetos em andamento das empresas estatais, e na deterioração de seus resultados operacionais, pela diminuição da demanda e não finalização dos investimentos. Adicional-

mente, em consequência de seus níveis de endividamento, e da elevação das taxas de juros internas e externas, as quais se associam desvalorizações cambiais, se ampliam rapidamente seus encargos financeiros. Assim, embora as empresas estatais tenham mantido superávits operacionais, diminuídos entretanto pelas restrições tarifárias e da demanda, tais resultados não foram suficientes para compensar o crescimento exponencial de seus encargos financeiros, que explicam, na ausência de investimentos, os requerimentos de financiamento recentes do setor produtivo estatal.

Quanto ao crescimento do grau de endividamento das estatais, e principalmente da dívida externa, demonstra-se que sua lógica derivou-se da própria política de ajuste macroeconômico, tendo a indução a tomada de empréstimos externos viabilizado o equilíbrio do balanço de pagamentos. Enquanto as empresas privadas, no ajuste recessivo de 1979/84 conseguiram sustentar suas taxas e margens de lucro, sobretudo no mercado financeiro, e gerar recursos para reduzir seu endividamento e obter alta rentabilidade financeira, as empresas estatais sofriram o impacto da elevação da taxa de juros externa das desvalorizações cambiais, comprometendo simultaneamente sua rentabilidade e liquidez.

Embora as empresas estatais tenham tentado reduzir seus gastos correntes e de investimento e elevar seus preços, não puderam evitar a redução de sua liquidez e a deterioração da relação entre o retorno de capitais de terceiros investido na empresa e seu custo. A tabela 2.6⁽¹⁵⁾ atesta a

EVOLUÇÃO INDICADORES FINANCEIROS SELECIONADOS PARA UMA AMOSTRA DE GRANDES EMPRESAS - 1978/85

INDICADORES FINANCEIROS	GRUPO DE EMPRESAS										em \$	
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985				
DESPESA FINANCEIRA	4,2	4,9	4,4	6,0	5,1	3,8	1,5	9,0				
LÍQUIDA/RECEITA	3,0	4,1	3,6	6,2	4,5	5,6	3,2	0,3				
OPERACIONAL	7,8	11,9	11,7	13,8	11,6	24,1	21,1	10,5				
MARK-UP (LUCRO OPERACIONAL/CUSTO DOS PRODUTOS E SERVIÇOS)	36,0	37,3	38,4	39,6	45,4	49,3	53,9	56,4				
TAXA DE LUCRO (LUCRO OPERACIONAL E NÃO OPER./PATRIMÔNIO LÍQUIDO)	27,2	27,9	25,1	28,6	29,4	34,0	36,5	35,6				
PRIVADAS NACIONAIS	34,1	36,6	26,6	27,4	30,6	38,5	51,1	43,9				
PRIVADAS NACIONAIS	18,9	18,9	28,0	22,3	24,3	25,9	27,9	30,0				
ESTRANGEIRAS	22,4	19,3	24,7	21,9	23,7	23,5	27,0	30,9				
NACIONAIS	4,7	1,0	2,8	1,9	4,1	-0,3	4,2	7,1				
PRIVADAS NACIONAIS	143,4	137,4	133,2	138,4	148,0	150,3	150,9	154,2				
ESTRANGEIRAS	135,6	130,4	118,7	118,4	118,9	119,3	126,7	129,7				
ESTATAIS	95,5	90,0	88,1	79,5	77,9	69,2	80,2	68,6				

Número de empresas consideradas: privadas nacionais 127; estrangeiras, 69; e estatais, 41.

FONTE: Dados de Almeida (1987, pp. 122-125).

deterioração da situação das grandes empresas estatais vis a vis as empresas nacionais e estrangeiras. A mesma tabela revela o enorme crescimento dos encargos financeiros das empresas estatais até 1983 face as demais grandes empresas que atuam no Brasil. Os resultados mais favoráveis de 1985 devem-se ao aporte de recursos fiscais à capitalização dos setores siderúrgico e elétrico, bem como a assunção de dívidas. Para o conjunto as empresas da SEST, o crescimento dos encargos financeiros se acentua em 1984 e 1985, comprometendo progressivamente sua receita operacional. A relação entre encargos financeiros e receita operacional das empresas estatais federais passa de 6,666% para 23,33% em 1985.⁽¹⁶⁾

Com o crescimento de apenas 2% entre 1980 e 1985 da receita operacional, contrastando com o crescimento de 26,9% dos encargos financeiros⁽¹⁷⁾, a poupança líquida do setor produtivo estatal vai de 41,9% para 28,1% entre 1980 e 1985, elevando-se em contrapartida o aporte de recursos do Tesouro, de 16,5% para 24,2%, conforme tabela 2.7.

A queda da capacidade de autofinanciamento do setor produtivo estatal está também associada a recessão, que afeta a demanda, e portanto a receita operacional das empresas, bem como ao controle centralizado de seus preços e tarifas. Com a restrição externa a tomada de novos empréstimos, já agora recurso em última instância das empresas estatais, dada a diminuição da poupança líquida própria, deteriora-se também o investimento destes setores de atividade estatal. Entre 1974/78 os investimentos do setor elétrico cresceram a 14,8% e 15,1% respectivamente, enquanto a Formação Bruta de Capital Fixo ampliava-se em apenas 6%. No quinquênio subsequen-

CUNTA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ORIGEM (PARTICIPAÇÃO %)							
POUPANÇA PRÓPRIA LÍQUIDA	41,9%	33,4%	27,5%	34,2%	41,9%	28,9%	51,3%
RECURSOS DO TESOUREIRO	16,5%	23,4%	19,1%	16,9%	18,2%	24,2%	29,0%
OPER. CRÉDITO LÍQUIDAS	41,6%	43,2%	53,4%	49,0%	39,8%	46,9%	19,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
DESTINO (PARTICIPAÇÃO %)							
INVESTIMENTOS	89,9%	88,2%	89,0%	75,1%	70,3%	73,3%	74,7%
OUTRAS DESP. CAP. LÍQUIDAS	10,1%	7,1%	1,9%	5,5%	4,9%	12,3%	22,8%
VARIACÃO DO DISPONÍVEL	0,0%	4,8%	9,1%	19,3%	24,8%	14,5%	22,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

38

1. 1980/84 - Realizado.
 2. 1985 - Orçamento atualizado até 18/12/1985.
 3. 1986 - Orçamento inicial.
 4. Valores corrigidos segundo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - Coluna 2
- * Receita Operacional - Despesa Operacional - Disponibilidade Interna-Coluna 2
 - ** Receita não Oper. + Outros Rec. - Aplic. CMN - Transferências (Corr. + Capit. - Op. Créd.) + Var. Val. Terc.
 - *** Oper. Créd. - Amortizações + Var. Oper. Créd. CP - Trans. Op. Crédito.
 - **** Outras Desp. Capital - Transferências de Capital.

FONTE: A SISET/SEPLAN

EDIÇÃO CGC em 19/12/85

39

te, a queda de 7,1% na FBCF foi acompanhada por decréscimos de 3,4% e 14,8% nos investimentos do setor elétrico e da Siderbrás. Face a deterioração dos resultados das estatais a partir de 1981, a viabilidade da entrada líquida de recursos externos para as empresas estatais, implica na prévia recomposição da relação entre capital próprio e de terceiros, nos setores mais atingidos pela crise e pela contenção de seus preços e tarifas. O saneamento financeiro das estatais utiliza-se inicialmente da cessão dos direitos de subscrição de ações da União ao BNDES e a Caixa Econômica Federal. No início de 1984, é autorizada a integralização do aumento do capital social da Eletrobrás e da Siderbrás, mediante a capitalização de créditos da União junto as empresas. Este procedimento transformou os débitos das empresas, relativamente ao Aviso GB 588, em aportes do Tesouro, assumindo-se de fato como dívida macroeconômica parte do débito externo destas empresas. Inicia-se assim, o aporte de recursos fiscais as empresas do setor produtivo estatal, repetido nos anos subsequentes.

Tal situação não deve ser entendida nos termos estritos da gestão das empresas estatais, sobre as quais recaí pesadamente o ônus do ajuste externo e da política recessiva e antiinflacionária. Na recuperação de 1985, continua a política contencionista de preços e tarifas das empresas estatais, seguindo comprometidas a capacidade de autofinanciamento e de investimento do setor produtivo, agravada pela inexistência de fontes internas e externas de recursos de longo prazo.

Mesmo quando em 1986, por efeito do congelamento, a queda da taxa de crescimento dos encargos financeiros das estatais (pela extinção da correção monetária e cambial) supera o efeito negativo do congelamento de preços e tarifas, já defasadas em cerca de 30% ao início do Plano Cruzado, desafiando relativamente o setor produtivo estatal, sua capacidade de financiamento continua comprometida, exigindo um fluxo contínuo de recursos externos as empresas.

Quando se generaliza a impossibilidade de captação de recursos externos para reciclar suas obrigações vincendas, completa-se, no âmbito do orçamento das estatais, o ciclo de sua dependência em relação a recursos dos demais orçamentos públicos, com o suprimento de empréstimos (ME 30) pelas Autoridades Monetárias, que, de maneira recorrente, são assumidos pelas empresas estatais, como fonte de financiamento.

A solução para este estrangulamento repousava originalmente nos recursos do FND, criados com a intenção de resolver definitivamente o desequilíbrio financeiro das empresas estatais e aportar recursos para seu investimento. Mais especificamente, previa-se a utilização do FND no saneamento dos setores siderúrgicos e de energia elétrica, onde a relação entre capital próprio e de terceiros encontra-se particularmente deteriorada, pelo vulto do endividamento externo e dos encargos correspondentes.

Em função do aumento recente do déficit público, e

das pressões gerais por recursos que se dirigem a Autoridade Monetária, os recursos do FND tem aliviado as pressões de caixa sobre o BACEN. Com isso, continua comprometida a situação de financiamento do setor estatal, que a partir de sua utilização como instrumento de socialização das perdas na crise externa, acaba por se transformar em mais uma restrição ao financiamento do setor público.

NOTAS DA SEÇÃO II

- (1) A discussão sobre a política monetária e fiscal, sobre a origem e natureza da dívida pública brasileira foi feita por vários autores, citando-se Langoni(1981), Braga (1981, Dain (1983) e Gomes, Dib, Ferracioli(1985), entre outros.
- (2) Estimativa do Ministério da Fazenda, em 1986 indicava co no despesa fiscal, no conceito ampliado, apenas cerca de 30Z dos encargos da dívida mobiliária federal (calculado com base na proporção dos títulos em poder do público que não estava em mãos do sistema bancário).
- (3) Não podem ser ignorados os efeitos negativos das imunidades do ICM e do IPI para exportação de produtos industrializados, bem como a ampliação posterior dos créditos prêmio, sobre o crescimento da arrecadação destes tributos, desde o auge cíclico de 1970/73.
- (4) As alterações na legislação tributária realizadas em fins de 1985, não se concretizaram plenamente por não levar em conta o Plano Cruzado, em 28/02/86, o que frustrou atribuição sobre os ganhos especulativos e o recolhimento na fonte da receita do Imposto de Renda da Pessoa Física associada a sistemática de bases correntes.
- (5) Fanzi, Vito, "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries", citadas por Pinell (1987).
- (6) Ano de recessão, em meio a reforma tributária e com contribuições sociais não superiores a 3Z do PIB.
- (7) No financiamento da Seguridade Social, houve progressiva elevação de alíquotas bem como, elevação dos tetos de contribuição, o que aliado a centralização no INPS e a criação do SINPAS, na segunda metade da década de 70, explica a manutenção e elevação da participação no PIB, a despeito da recessão.
- (8) A incidência das contribuições sociais sobre a folha de salários é apresentada como elemento explicativo em alta sensibilidade da receita da Previdência Social ao ciclo econômico.
- (9) No período 1980/84, os recursos do PIS/PASEP representam em média 40Z das fontes de recursos do BNDES. Em 1982, o FGTS representava 37Z do total das fontes de recursos do BNH. Vide Azeredo e Rezende (1986).
- (10) É possível supor, sem a utilização de dados que em 1986, a carga líquida do setor público pode ter se ampliado, tanto pela eliminação temporária de correção monetária, como pela queda de taxas de juros interna.

- (11) No Brasil, a questão do financiamento a fundo perdido da produção de serviços de utilidade pública, está ligada a distribuição de renda extremamente concentrada e aos baixos salários dos que utilizam pesadamente tais serviços. Associa-se a isso a concentração perversa dos investimentos e a necessidade de investimentos com infra-estrutura urbana e social, que requer gastos mais pesados nas áreas associadas as populações carentes.
- (12) Novamente, a discussão levada por Dain(1983), Coutinho e Reischtul (1983) e Werneck (1984) contribui para aclarar este ponto, e para reformular a própria classificação da SEST.
- (13) Vide Calabi, Reiss e Levy (1979).
- (14) A análise da estatização da dívida externa até a entrada dos anos 80 é realizada por Cruz (1984).
- (15) Fonte: Almeida, 1987.
- (16) Fonte: Orçamento SEST-Despêndios Globais.
- (17) Vide tabela A.9.

III - DÍVIDA E DESEQUILÍBRIO DO SETOR PÚBLICO

A análise do padrão de financiamento do setor público, realizada na seção II ignorou a questão da dívida mobiliária federal. Embora a visão tradicional associe a dívida pública à cobertura de eventuais déficits orçamentários, no caso brasileiro, como em muitos outros a dívida pública afastou-se rapidamente do financiamento fiscal, cumprindo funções muito mais complexas na órbita monetária-financeira, sendo variável final de ajuste da política monetária, instrumento de valorização dos passivos do sistema financeiro e bancário, supridora líquida de recursos para financiamento de operações ativas das autoridades monetárias, dirigidas tanto ao setor público como ao setor privado, além de responsável pela recomposição do patrimônio líquido do Banco Central para fazer frente a seu passivo dolarizado.

Na reforma fiscal-financeira de meados da década de 60, a instituição da correção monetária e o novo título, a ORTN, visava apenas prover o governo de um instrumento não-inflacionário para o financiamento dos investimentos. Até 1970, a expansão desta dívida manteve-se em níveis relativamente modestos: sua aceitação foi crescente e sua emissão rapidamente superou as necessidades de cobertura de saldos negativos na execução orçamentária. Já em 1967, ao transferir-se a administração da dívida para o Banco Central, as receitas e despesas correspondentes passaram a transitar pelas contas do gestor e não mais no orçamento geral.

Em 1970, criou-se a LTN para fins de política monetária e, no ano seguinte, consolidou-se novo sistema de gestão e administração da dívida mobiliária através da Lei Complementar número 12. O Banco Central passa a emitir títulos não apenas para financiar déficits orçamentários, mas, também para cobrir encargos da própria dívida ou simplesmente para fins de política monetária. Dá-se ampla liberdade na destinação dos recursos captados via títulos bem como na forma de obtê-los. A exceção de uma pequena parcela de juros, que continuou a ser lançada no orçamento fiscal, a conta da Dívida tornou-se um orçamento autônomo, no qual as operações de crédito associadas à colocação e resgate de títulos do Tesouro decorreram basicamente do giro da dívida. (1)

A transferência da gestão da dívida às Autoridades Monetárias deu ao Banco Central flexibilidade tanto para esterilizar recursos fiscais quando para cobrir gastos de natureza fiscal extraorçamentários.

No plano das relações com o Tesouro, a colocação de títulos pelo BACEN representa um crédito a conta da União, sem remuneração, e um direito abstrato de saque, somente exercido no caso de déficits orçamentários, inexistentes na década de 70. Tais títulos, na Carteira das Autoridades Monetárias, em contrapartida, geram juros e correção monetária, permitindo repassar ao Tesouro eventuais prejuízos do BACEN. Cria-se assim, o primeiro vínculo entre o orçamento fiscal e o Banco Central, pelo qual serão, quando necessário, justi

ficados aportes de recursos fiscais, que chegaram a representar, de 1981 a 1984 30% da receita orçamentária da União.

Entretanto, a dimensão mais importante da autonomia do BACEN quanto às operações de crédito associadas a colocação e resgate da dívida pública, relaciona-se a possibilidade de, por esta via de financiamento, realizar gastos fiscais que, por um lado não são submetidos à sistemática, às prioridades e ao ritual de apresentação e controle dos orçamentos públicos, e nem implicam em emissão de moeda. Gastos "ad hoc", com políticas de curto prazo, que são também instrumentos de privilégio e de acomodação de pressões políticas, passam a tramitar pela esfera das Autoridades Monetárias, (BACEN e Banco do Brasil), com total independência relativamente ao orçamento fiscal. Financiam-se assim subsídios de natureza diversa, instituem-se fundos e programas, claramente operações de fomento. Posteriormente, adiantam-se recursos as empresas estatais, aos produtores agrícolas e a outros agentes econômicos.

Sem entrar no mérito quanto ao conteúdo fiscal das contas monetárias, o fato é que os movimentos da dívida pública na década de 70 são determinados em grande medida pelo endividamento externo. Efetivamente há grande associação entre uma e outra, que se mantém ao longo de toda a década. A dívida interna passou a ser lançada por razões de política monetária, para enxugar a liquidez provocada pela entrada líquida de recursos externos materializada na ampliação das reservas cambiais "gerando uma operação de transferência in-

terna de fundos entre tomadores nacionais de LTN e devedores por empréstimos externos, intermediados pela Autoridade Monetária" (2). No movimento de endividamento externo, o Brasil internalizou créditos de prazos cada vez mais curtos e spreads cada vez maiores, acompanhando uma tendência geral que envolveu várias economias em desenvolvimento.

Em meados da década de 70, após o primeiro choque do petróleo, que reduziu a liquidez internacional e fez refluir os recursos externos para atender a demanda de crédito nos países centrais, dificultando a reciclagem da dívida externa brasileira, a colocação de títulos visou elevar a taxa de juros interna para induzir a captação de recursos externos. Tal captação não só era necessária para rolagem da própria dívida, como se apresentava como fonte principal de recursos ao ambicioso programa de investimentos estatais do IIº PND. Neste processo, o crescimento do estoque da dívida mobiliária interna passa a ser fortemente influenciado pelo próprio custo financeiro da mesma.

Do ponto de vista dos tomadores privados como aplicações sem risco, os títulos da dívida passam a lastrear operações de mercado aberto e posteriormente a compor os passivos dos bancos, estimulados por vantagens legais a constituírem seus encargos voluntários em títulos. Também as empresas produtivas deslocam recursos para a órbita financeira, compensando eventuais quedas de rentabilidade de suas receitas operacionais. Estas operações vão aprisionando o Banco Central, que passa a bancar as operações do "open market", estimulando

do a ampliação do circuito de valorização especulativa na economia, bem como a considerar nas suas decisões sobre a política da dívida pública o efeito da desvalorização patrimonial sobre o sistema bancário e sobre o setor produtivo como um todo.

Como foi visto, a ampliação das operações atípicas das Autoridades Monetárias a partir da década de 70 deveu-se a sua gestão autônoma dos títulos públicos. Na entrada dos anos 80, a definição de uma política ortodoxa de combate a inflação e ajuste do balanço de pagamentos privilegiou crescentemente o controle da expansão monetária, ocorrendo em 1981 uma colocação líquida de títulos da dívida mobiliária. No mesmo momento, e com a mesma lógica, inicia-se a drenagem de recursos orçamentários às A.M. justificada pelo conteúdo fiscal de várias de suas rubricas⁽³⁾. O maior componente de pressão sobre o orçamento fiscal passa a ser a representado pelos encargos da dívida associados à carteira das autoridades monetárias. Entretanto, o crescimento da carteira das autoridades monetárias vai muito além dos requisitos associados a política monetária de curto prazo, explicando-se tanto pelas dificuldades crescentes à colocação de títulos públicos, como pela necessidade de valorização patrimonial dos passivos do Banco Central.

Enquanto este processo se desenvolve, mudam as relações entre a receita fiscal e a dívida pública. Em lugar de contar com um instrumento de financiamento de seus eventuais desequilíbrios financeiros, caberá ao orçamento fiscal,

na primeira metade dos anos 80, neutralizar com seus recursos, as conseqüências indesejadas da emissão de títulos sobre a liquidez do sistema, bem como aportar recursos não monetários às demais operações ativas do orçamento monetário.

Assim, independentemente do conteúdo fiscal ou não das contas do orçamento monetário, o orçamento fiscal deixa de ser sujeito das decisões alocativas da União, dirigindo recursos crescentes para usos definidos pelo Banco Central.

É curioso observar que apesar da conhecida racionalização das transferências fiscais ao orçamento monetário, os movimentos da dívida pública não se associam à neutralização do impacto monetário das contas fiscais neste orçamento. Em 1982 e 1983 operações de resgate de títulos coincidem com a potencial elevação da base monetária, por conta dos gastos fiscais. Em 1984, o caráter fortemente ativo da dívida pública supera em muito os efeitos expansionistas das aplicações por conta do Tesouro Nacional. Prova-se assim a dissociação entre o gasto fiscal tradicional ou realizado no orçamento monetário⁽⁴⁾, e os movimentos da dívida associados a internalização da dívida externa, e a ciranda financeira alimentada pela elevação dos juros.

No que diz respeito a relação entre a evolução da dívida mobiliária e a crise cambial dos últimos anos, a associação é clara. O primeiro movimento da estatização da dívida externa verificou-se nos anos 70, quando o setor privado é substituído pelo setor público, especialmente as empre-

sas estatais, na captação de empréstimos em moeda e importações financiadas. Mais que isso, quando se agudiza a crise cambial, é facultado ao setor privado (e mais recentemente as próprias empresas estatais) o pagamento antecipado em cruzeiros/cruzados de suas obrigações externas, assumindo o Banco Central o risco cambial. A tabela 3.1 revela a alteração recente na composição da dívida externa registrada, com crescente participação do setor público, e diminuição da dívida privada. O crescimento da dívida externa do governo federal que, entre 1983 e 1976 muda sua participação de 11,1% para 19,6% da dívida total deve-se a assunção do risco cambial do setor privado.

Com isso surge uma nova associação entre a dívida mobiliária e a dívida externa, dado que, com a centralização da dívida, ficava afetada a estrutura patrimonial do BACEN, que arcava com as perdas decorrentes das desvalorizações de câmbio e das taxas de juros. Para compensar este prejuízo, o BACEN passou a realizar operações de "hedge" com títulos da dívida, além de neutralizar resultados negativos na sua conta de recursos próprios, com transferências fiscais.

A própria colocação de títulos da dívida pública passa a ter, como custo de oportunidade a taxa cambial. Criam-se por esta razão, títulos da dívida pública com cláusula de correção cambial, o que acrescenta ao crescimento da dívida um novo componente, associado as desvalorizações cambiais.

Tabela 3.1.

ESTRUTURA DA DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA - 1983/86

POSICÃO	DÍVIDA PÚBLICA POR DEVEDOR							PARTICIPAÇÕES EM %					
	GOVERNO FEDERAL		ESTADOS E MUNICÍPIOS		ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		DÍVIDA PRIVADA TOTAL	DÍVIDA TOTAL	COV. FEDERAL	ADM. DIRETA		DIV. PÚBLICA	DIV. PRIVADA
	1	2	3	4	5	6				7	(1)/(7)			(3)/(7)	(5)/(7)	(6)/(7)
DEZEMBRO/1983	9.015	3.213	46.747	1.317	60.292	21.027	81.319	11,1%	57,5%	74,1%	25,9%		
DEZEMBRO/1984	13.468	3.787	53.314	1.187	71.756	19.335	91.091	14,7%	56,5%	78,8%	21,2%		
DEZEMBRO/1985	16.795	5.151	55.498	1.236	78.680	17.177	95.857	17,5%	57,8%	82,1%	17,9%		
SETEMBRO/1986	19.727	5.311	59.245	1.050	85.333	15.562	100.896	19,6%	56,7%	84,6%	15,4%		

dados não disponíveis para dezembro/1986.

dívida pública considerada por devedor e não por avalista.

administração indireta refere-se a Autarquias, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mistas dos três níveis de governo.

Fonte: BACEN, "Boletim Mensal", Vol. 23, nº 5/6, mai-jun/1987, pp. 440-441.

A evolução da dívida mobiliária nos anos recentes, revela, em primeiro lugar, a retomada dos níveis de participação da dívida em poder do público sobre o PIB verificados em 1975, em consequência direta da primeira etapa do encilhamento interno-externo, dando um novo salto em 1985, quando a dívida em poder do público passa de 6,7% para 10,4% do PIB (Tabela 3.2). Esta descontinuidade, deveu-se a visão das autoridades responsáveis pela política econômica de que a superação do desequilíbrio interno, sintetizado como déficit público, poderia ser alcançado por uma "estratégia onde o choque fiscal e severos cortes nas despesas públicas, deveriam ser acompanhadas por maciças colocações de títulos público e uma política monetária que trabalhasse com taxas de juros elevadas. De fato, esta foi a época em que as taxas de juros reais pagas pelos papéis do governo apresentaram seus níveis mais elevados".(5)

É fácil imaginar que tal política provocou exatamente o efeito contrário, ampliando o "déficit" público, pelo efeito explosivo dos encargos financeiros sobre o endividamento público. Em 1986, com o Plano Cruzado, e a remonetização da economia, foi possível baixar significativamente a taxa de juros alterando-se também a composição de dívida, de OTN para LBC, para diminuir o custo do Tesouro e atender a demanda de títulos com prazos mais curtos. A operação de lançamento das LBC está lastreada em títulos de mais longo prazo (OTN) na carteira das Autoridades Monetárias. A grande elevação da participação da carteira do BACEN sobre a dívida total, deveu-se também a novas operações de "hedge"

Tabela 3.2.

DÍVIDA MOBILIÁRIA INTERNA FEDERAL
INDICADORES - 1975/86

ANOS	Saldos em Dezembro/Cz\$ milhões correntes				
	TOTAL EM CIRCULAÇÃO	EM PODER DO PÚBLICO	CARTEIRA DO BACEN S/ DÍVIDA TOTAL	ORTN/OTN S/ DÍVIDA TOTAL	DIV. EM PODER DO PÚBLICO S/PIB
	1	2	3	4	5
1975	98	81	17,4%	61,7%	6,4%
1980	848	622	26,8%	69,5%	4,0%
1981	3.088	2.170	29,7%	64,3%	5,4%
1982	7.863	4.867	38,1%	81,4%	6,8%
1983	25.437	9.523	62,6%	81,5%	6,0%
1984	90.277	53.081	40,8%	93,9%	6,7%
1985	402.733	258.489	35,8%	84,7%	10,4%
1986	905.032 *	359.219	82,6%	51,4%	9,4%

* Computados LICs. colocadas junto ao público (saldo de Cz\$ 202.465 milhões), incluídas na Coluna 2, o montante da dívida total em 1986 é de Cz\$ 1.107.497.

** Incluída na Dívida Total o saldo de LICs.

FONTES: Gares, Dib e Ferracioli (1985, pp.10, 12 e 16)
BANCO CENTRAL, " Boletim Mensal e " Brasil Programa Econômico - vol. 15".

com títulos públicos, para atualização do passivo dolarizado das autoridades monetárias.

Em síntese, a evolução do endividamento interno e externo da economia brasileira colocou o setor público na posição de devedor em última instância, absorvendo todos os riscos e desajustes deste processo. Com a interrupção do processo de endividamento externo, desaparecem as principais fontes de recursos de longo prazo cujos prazos já vinham se encurtando, em razão de dificuldades crescente a reciclagem da dívida. Como as fontes internas de longo prazo restringem-se ao sistema financeiro oficial, dada a inexistência de um sistema privado de crédito de longo prazo, explicam-se as funções de fomento das autoridades monetárias, sobretudo as funções de fomento das autoridades monetárias, especialmente na agricultura e no setor exportador.

As operações tipicamente financeiras e monetárias que explicam não só a evolução da dívida mobiliária federal, como o próprio resultado das Autoridades Monetárias, sintetizado até 1985 no orçamento monetário, escapam totalmente ao controle do Tesouro, que no entanto é institucionalmente responsável por elas, e pelas transferências intragovernamentais delas decorrentes.

A partir de 1986, algumas operações fiscais realizadas no âmbito das Autoridades Monetárias são incorporadas à execução do Tesouro, que transfere recursos para o BACEN, por conta de responsabilidades fiscais (Proagro, custo da dívida

mobiliária, encargos de operações externas e outras) ainda não constantes do Orçamento Geral da União em 1987. A tabela 3.3, descreve as transferências intragoverno federal na execução do Tesouro Nacional, no período 1981/1986, revelando o crescimento anual de 24,7%, das transferências às Autoridades Monetárias. Tais transferências, que representam 18,1% da despesa do Tesouro, quando agregadas aos 11,7% de recursos repassados as empresas estatais (típicas de governo e setor produtivo), somam 30% da despesa total do Tesouro subtraídas ao orçamento fiscal.

Em conclusão, a dívida pública brasileira em nada contribuiu para o financiamento do orçamento fiscal federal, este sim comprometido com seus encargos financeiros e demais despesas "fiscais" no orçamento monetário, propiciadas pela expansão líquida de dívida mobiliária federal.

A partir de 1988, com a unificação orçamentária, serão consignadas no orçamento geral da União todas as responsabilidades fiscais do Tesouro. Na impossibilidade de isolar, nestas responsabilidades, o componente fiscal propriamente dito, resta saber como serão financiadas, sem comprometer o andamento dos gastos típicos de governo.

PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERMUNICIPAIS NA EXECUÇÃO DO TESOUREIRO NACIONAL - 1981/86

	1981		1982		1983		1984		1985		1986 *		CRESC. ANUAL 86/81
	1	2	2	3	3	4	4	5	5	6	6	7	
EXECUÇÃO DA DESPESA - em C\$ milhões de 80:													
I. TOTAL	1.076,9	1.125,0	1.084,4	1.008,5	1.111,7	1.893,6	...						
II. TRANSFERÊNCIAS PARA:	507,7	511,4	551,3	432,2	405,0	565,8	2,2%						
II.1. AUTORIDADES MONETÁRIAS	113,8	149,1	249,1	170,5	68,4	343,5	24,7%						
II.2. EMPRESAS ESTATAIS (ETG+SPE)	393,9	362,3	302,2	261,8	336,6	222,3	-10,8%						

56

TRANSFERÊNCIAS EM PROPORÇÃO DA DESPESATOTAL-em %:

AGREGADO (II/I)	47.1%	45.5%	50.8%	42.9%	50.9%	30.0%	-
A.M. (II.1/I)	10.6%	13.3%	23.0%	16.9%	6.1%	18.1%	-
EMPRESAS (II.2/I)	36.6%	32.2%	27.9%	26.0%	30.3%	11.7%	-

* A partir de 1986, algumas operações fiscais realizadas no âmbito do "Orçamento Monetário" são incorporadas à execução do Tesouro. Execução do Tesouro refere-se a fluxos de caixa (difere da Execução Orçamentária, cujos registros são contábeis), Transferências às Empresas : excluem repasses ao SINPAS, Bancos Oficiais e Outros; incluem apenas os destinados às Entidades TI picas de Governo e ao Setor Produtivo Estatal, no conceito SESP.

Deflator: ICP-DI

FOME: BACEN, "Brasil-Programa Econômico".

57

NOTAS - SEÇÃO III

- (1) Gomes, Dib e Ferraciolli, op. cit.
- (2) Pereira
- (3) São fiscais, na concepção vigente à época todas as responsabilidades do Tesouro, como avais, empréstimos ponte, encargos da dívida, subsídios fiscais, créditos subsidiados, etc. O orçamento fiscal gerido pelo Tesouro passa a ser mobilizado para a cobertura de operações de espectro cada vez mais amplo, viabilizadas pelo poder emissor de títulos por parte do BACEN, apoiado na Lei Complementar nº 12.
- (4) As decisões foram tomadas a partir de um diagnóstico no qual se confundia o déficit público com necessidades de financiamento das A.M. Teixeira, 1987.
- (5) Teixeira, 1987, p. 4.

IV - NATUREZA E FONTES DE PRESSÃO NO SETOR PÚBLICO

O objetivo desta seção é apresentar uma quantificação das variáveis que explicam o desequilíbrio do setor público. Trata-se, primeiro, da restrição orçamentária, ou déficit fiscal propriamente dito, ao qual somam-se outros problemas de financiamento, oriundos tanto do setor público, como do setor privado. Como visto na seção anterior, pela peculiar estrutura de financiamento da economia, atualmente, todas as pressões rebatem sobre a execução da política monetária. (1)

Para melhor avaliação das pressões sobre o orçamento do setor público - por enquanto, não financeiro, há se recorrer ao chamado cálculo do déficit "acima da linha": excesso de despesas sobre receitas.

A fonte de informação disponível, para esta tarefa, corresponde às contas nacionais. Tais contas referem-se ao universo da administração direta e descentralizada dos três níveis de governo; incluem operações de natureza fiscal conduzidas pelas Autoridades Monetárias (computadas todas as formas de subsídios, a exceção dos implícitos no crédito); e somam na despesa os juros e correção da dívida pública efetivamente paga, descontados resgates do principal. (2) Para completar a "Conta Governo" (Tabela 4.1), primeiro, é deduzida a poupança em conta corrente; a seguir, abatidos os gastos com formação de capital fixo e, então, calculado o déficit/superávit do setor, que tem uma contrapartida em necessidades de financiamento.

Tabela 4.1.

EVOLUÇÃO DA CONTA DAS "ATIVIDADES PÚBLICAS" NA ECONOMIA NACIONAL - 1974/78

ANOS	RECEITAS			TRANSFERÊNCIAS CORRENTES			PRECATORIA			CONSUMO FINAL			PROFUNDAS PERDIDAS			SALDO			CONSIDERANDO JARDIM EXCLUIDA QUERIDA		
	PJ	PM	PT	TOTAL	ASSIMILAVEL	SUBSIDIOS	JUROS DIV.	TOTAL	LEIÇÃO	SALARIOS	OUTRAS	TOTAL	CORRENTE	COEF.FIN.	FISCAL	MP	FRANCAIS	SALDO	FRANCAIS	SALDO	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
1974	184,81	158,42	141,15	484,38	27,11	6,21	1,02	18,22	16,81	6,32	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1975	193,81	167,42	150,15	511,38	28,11	7,21	1,02	19,22	17,81	6,32	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1976	202,81	176,42	159,15	539,38	29,11	8,21	1,02	20,22	18,81	6,42	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1977	211,81	185,42	168,15	567,38	30,11	9,21	1,02	21,22	19,81	6,52	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1978	220,81	194,42	177,15	595,38	31,11	10,21	1,02	22,22	20,81	6,62	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1979	229,81	203,42	186,15	623,38	32,11	11,21	1,02	23,22	21,81	6,72	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1980	238,81	212,42	195,15	651,38	33,11	12,21	1,02	24,22	22,81	6,82	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1981	247,81	221,42	204,15	679,38	34,11	13,21	1,02	25,22	23,81	6,92	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1982	256,81	230,42	213,15	707,38	35,11	14,21	1,02	26,22	24,81	7,02	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1983	265,81	239,42	222,15	735,38	36,11	15,21	1,02	27,22	25,81	7,12	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1984	274,81	248,42	231,15	763,38	37,11	16,21	1,02	28,22	26,81	7,22	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1985	283,81	257,42	240,15	791,38	38,11	17,21	1,02	29,22	27,81	7,32	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1986	292,81	266,42	249,15	819,38	39,11	18,21	1,02	30,22	28,81	7,42	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1987	301,81	275,42	258,15	847,38	40,11	19,21	1,02	31,22	29,81	7,52	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1988	310,81	284,42	267,15	875,38	41,11	20,21	1,02	32,22	30,81	7,62	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1989	319,81	293,42	276,15	903,38	42,11	21,21	1,02	33,22	31,81	7,72	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1990	328,81	302,42	285,15	931,38	43,11	22,21	1,02	34,22	32,81	7,82	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1991	337,81	311,42	294,15	959,38	44,11	23,21	1,02	35,22	33,81	7,92	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1992	346,81	320,42	303,15	987,38	45,11	24,21	1,02	36,22	34,81	8,02	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1993	355,81	329,42	312,15	1015,38	46,11	25,21	1,02	37,22	35,81	8,12	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1994	364,81	338,42	321,15	1043,38	47,11	26,21	1,02	38,22	36,81	8,22	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1995	373,81	347,42	330,15	1071,38	48,11	27,21	1,02	39,22	37,81	8,32	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1996	382,81	356,42	339,15	1099,38	49,11	28,21	1,02	40,22	38,81	8,42	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1997	391,81	365,42	348,15	1127,38	50,11	29,21	1,02	41,22	39,81	8,52	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1998	400,81	374,42	357,15	1155,38	51,11	30,21	1,02	42,22	40,81	8,62	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
1999	409,81	383,42	366,15	1183,38	52,11	31,21	1,02	43,22	41,81	8,72	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2000	418,81	392,42	375,15	1211,38	53,11	32,21	1,02	44,22	42,81	8,82	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2001	427,81	401,42	384,15	1239,38	54,11	33,21	1,02	45,22	43,81	8,92	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2002	436,81	410,42	393,15	1267,38	55,11	34,21	1,02	46,22	44,81	9,02	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2003	445,81	419,42	402,15	1295,38	56,11	35,21	1,02	47,22	45,81	9,12	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2004	454,81	428,42	411,15	1323,38	57,11	36,21	1,02	48,22	46,81	9,22	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2005	463,81	437,42	420,15	1351,38	58,11	37,21	1,02	49,22	47,81	9,32	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2006	472,81	446,42	429,15	1379,38	59,11	38,21	1,02	50,22	48,81	9,42	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2007	481,81	455,42	438,15	1407,38	60,11	39,21	1,02	51,22	49,81	9,52	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2008	490,81	464,42	447,15	1435,38	61,11	40,21	1,02	52,22	50,81	9,62	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2009	499,81	473,42	456,15	1463,38	62,11	41,21	1,02	53,22	51,81	9,72	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2010	508,81	482,42	465,15	1491,38	63,11	42,21	1,02	54,22	52,81	9,82	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2011	517,81	491,42	474,15	1519,38	64,11	43,21	1,02	55,22	53,81	9,92	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2012	526,81	500,42	483,15	1547,38	65,11	44,21	1,02	56,22	54,81	10,02	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2013	535,81	509,42	492,15	1575,38	66,11	45,21	1,02	57,22	55,81	10,12	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2014	544,81	518,42	501,15	1603,38	67,11	46,21	1,02	58,22	56,81	10,22	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2015	553,81	527,42	510,15	1631,38	68,11	47,21	1,02	59,22	57,81	10,32	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2016	562,81	536,42	519,15	1659,38	69,11	48,21	1,02	60,22	58,81	10,42	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2017	571,81	545,42	528,15	1687,38	70,11	49,21	1,02	61,22	59,81	10,52	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2018	580,81	554,42	537,15	1715,38	71,11	50,21	1,02	62,22	60,81	10,62	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2019	589,81	563,42	546,15	1743,38	72,11	51,21	1,02	63,22	61,81	10,72	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2020	598,81	572,42	555,15	1771,38	73,11	52,21	1,02	64,22	62,81	10,82	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2021	607,81	581,42	564,15	1799,38	74,11	53,21	1,02	65,22	63,81	10,92	3,42	11,32	5,22	4,42	1,62	8,72	6,12	1,62	8,72	6,12	
2022	616,81	590,42	573,15	1827,38	75,11	54,21	1,02	66,22	64,81	11,02	3,42	11,32	5,22								

Uma apreciação dos resultados de "Conta Governo" , desde 1978 (Tabela 4.1), evidencia as fontes que pressionam o orçamento fiscal. Primeiro, não há restrição por conta de gastos com consumo corrente, que permanecem relativamente estáveis ao longo do período analisado (inclusive as oscilações recentes dos salários acompanham o movimento das receitas tributárias). Também não existe pressão oriunda da conta de capital, que, do contrário reduz-se em 05% como proporção do PIB, na comparação 80/70. Os encargos com previdência e assistência, ampliados pelo efeito pró-cíclico na fase recessiva de 1981/83, tampouco exercem atualmente impacto negativo sobre a poupança corrente.

Explica-se a deterioração da "Conta Governo", de um lado, pelo declínio da arrecadação tributária em relação ao produto interno, principalmente, durante o período 1984/1987. A pressão principal, porém, advém de transferências: inicialmente, aumenta a absorção de recursos pelos subsídios após a desaceleração da economia na década de 70; a seguir, no final dos anos 70, sobem rapidamente as despesas com juros da dívida pública interna - mesmo pelo conceito restrito que expurga a correção monetária e cambial. (3)

Ao apreciar o comportamento da "Conta das Empresas Estatais Produtivas", surge um problema com o sistema de contas, uma vez que a Contabilidade Nacional ainda não distingue o segmento empresarial do Estado, no conjunto do setor privado. Recorre-se a pesquisas complementares (4) e a

SEST, que, não abordam os segmentos estadual e municipal , mas permitem uma análise de seu subconjunto mais importante - as empresas estatais federais. Por estes dados há geração de poupança corrente nas empresas estatais em todos os anos da década de 70, a despeito do peso relativo crescente das despesas com salários e gastos financeiros. Na segunda metade da década, principalmente, como consequência dos investimentos associados aos grandes projetos definidos pelo II PND, aumentam as necessidades de financiamento junto a terceiros. (5) Ainda na primeira metade dos anos 80 (Tabela 4.2), a despeito da fase recessiva, o setor mantém suas vendas e também o superávit operacional. Entretanto, em função das obrigações assumidas no passado, (principalmente externas), crescem continuamente os encargos financeiros, fazendo com que o agregado de empresas passe a contabilizar prejuízos líquidos desde 1982. Como há movimento paralelo de retração dos investimentos, pode-se associar os requerimentos de financiamento no período recente à cobertura do serviço da dívida.

Esta abordagem, através de comparação entre receitas e despesas consolidadas, não tem sido utilizada. As contas nacionais, além da não cobertura da administração descentralizada e da ausência da conta das empresas estatais , são anuais, não sendo imediatamente disponível seu resultado para o exercício. (6) Em consequência, para fins de política de curto prazo, o déficit público tem sido calculado "abaixo da linha" - ou seja, pela ótica do financiamento.

Tabela 4.2.

INCREMENTO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL (SEST) DA UNIAO
Evolução da Execução Orçamentária e Financiamento de Investimentos - 1980/85 -

ESPECIFICACAO	Em C\$5 milhões de 69					1985	1984	1983	1982	1981	1980	1980/85	
												Em % a.a.	Em % a.a.
I. Receita Operacional	4.811,5	4.929,8	4.605,8	4.748,2	5.299,8	5.299,8	5.286,9	4.748,2	4.605,8	4.929,8	4.811,5	2,0%	2,0%
II. Despesa Operacional	4.397,1	4.347,1	4.202,6	4.419,0	4.462,5	4.462,5	4.342,5	4.419,0	4.202,6	4.347,1	4.397,1	0,1%	0,1%
III. Lucro Bruto (C-II)	444,4	572,7	403,2	329,2	837,3	837,3	944,4	329,2	403,2	572,7	444,4	13,4%	13,4%
IV. Encargos Financeiros	329,3	551,1	753,8	629,0	1.055,7	1.055,7	954,3	629,0	753,8	551,1	329,3	26,9%	26,9%
V. Lucro Líquido (III-IV)	125,1	22,6	-147,8	-479,8	-218,4	-218,4	-109,8	-479,8	-147,8	22,6	125,1	NM	NM
VI. Outros Recursos Próprios	741,9	719,1	1.055,3	1.055,3	958,9	958,9	858,3	1.055,3	1.055,3	719,1	741,9	5,3%	5,3%
VII. Recursos do Tesouro	339,2	519,0	413,1	389,9	377,3	377,3	321,8	389,9	413,1	519,0	339,2	2,1%	2,1%
VIII. Operações de Crédito Líquidas	853,4	800,7	1.156,8	662,9	750,6	750,6	722,1	662,9	800,7	800,7	853,4	-2,6%	-2,6%
IX. Operações (VII+VIII+IX)	2.051,5	2.221,4	2.168,2	1.602,4	1.668,4	1.668,4	1.772,3	1.602,4	2.221,4	2.051,5	2.051,5	-1,9%	-1,9%
X. Investimentos	1.852,9	1.959,2	1.929,8	1.354,4	1.855,7	1.855,7	1.247,1	1.354,4	1.959,2	1.852,9	1.852,9	-7,0%	-7,0%
XI. Outras Despesas de Capital Líquidas	228,7	157,6	40,1	99,3	224,2	224,2	85,6	99,3	157,6	228,7	228,7	-1,4%	-1,4%
XII. Variação do Disponível (IX-XI)	0,0	105,6	197,3	348,7	359,5	359,5	437,6	348,7	197,3	105,6	0,0	NM	NM

NOTAS: Despesa Operacional = Pessoal e Encargos Operacionais + Outros Custeios +
Outros Recursos Próprios = Receita Não Operacional + Outros Recursos +
Transferências + Aplicações Autorizadas pelo CNH + Variação de Valores de Terceiros +
Operações de Crédito Líquidas = Receita de Operações de Crédito - Acreditamentos +
Deflatores IGP/DI. Taxa de crescimento real = média geométrica.
FONTE: SEST - Relatório Anual - 1985 (pp 23-24).

O conceito mais utilizado mede as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Definido inicialmente no âmbito do acordo com o FMI, em meados de 1973, foi posteriormente alterado, atendendo a críticas, de forma a excluir as parcelas referentes às correções monetárias e cambial, levando a medir as NFSP no "Conceito Operacional". (7) Permanece, entretanto, outra importante questão: o endividamento não resulta necessariamente de déficit, podendo representar mero adiantamento de recursos. (8)

O comportamento das NFSP-CO, expressas em relação ao PIB, nos anos 80, indica uma instabilidade no resultado global - vide Tabela 4.3. Após atingir 7,3% em 1982, o coeficiente decresce a 2,7% em 1984, alternando-se incremento (4,3%) e contenção (3,7%) no biênio 1985/86. Importam, aqui os determinantes básicos do movimento observado. Nos últimos anos, são eles: o governo federal, estadual e municipal, que ampliam seus requerimentos de recursos e as empresas estatais que, no período, apresentam movimento de expansão e contração de suas necessidades de financiamento. Desagregadas as NFSP por agente, na Tabela 4.4, pode-se visualizar as fontes de ampliação das necessidades de financiamento em 1985/86.

No balanço geral, identificam-se as principais pressões, associadas, em primeiro lugar às contas externas. Vale assinalar o item Encargos Externos (9) do governo federal - compreendendo as despesas decorrentes da "estatização" da

Tabela 4.3.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
CONCEITO OPERACIONAL - 1981/86

ITENS	% sobre o PIB					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	6,2	7,3	4,4	2,7	4,3	3,7
Governo Central	1,8	3,0	1,1	1,7	1,9	1,9
Governos Estaduais e Municipais	1,4	1,5	0,3	-0,4	0,7	1,0
Empresas Estatais	2,7	3,6	2,9	1,1	2,3	1,3
Agências Descentralizadas	0,0	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Previdência Social	0,2	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	-0,2
Fundos e Programas	-0,1	-0,9	0,2	0,3	-0,4	-0,3

FONTE: Banco Central e SEPLAN, Plano de Ação Governamental - 1987 (p.31).

Tabela 4.4.

COMPOSIÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO
SETOR PÚBLICO-CONCEITO OPERACIONAL, EM 1985/86

ITENS PRINCIPAIS	1985		1986	
	Cz\$ milhões	% PIB	Cz\$ milhões	% PIB
TOTAL	60.084	4,3	137.452	3,7
GOVERNO CENTRAL	25.749	1,8	70.842	1,9
Custo Dívida Mobiliária	23.620	1,7	28.674	0,8
Recursos Fiscais	-20.711	-1,5	15.402	0,4
Encargos Dívida Externa	12.914	0,9	26.995	0,7
Outras	9.926	0,7	-229	0,0
GOVERNOS EST. MUNICIPAIS	12.545	0,9	38.713	1,0
Dívida Mobiliária	5.380	0,4	6.957	0,2
Financ. Externo Líquido	5.979	0,4	-2.894	-0,1
Saneamento Bcos. Estaduais	-	-	16.018	0,4
Outras	1.186	0,1	18.632	0,5
EMPRESAS ESTATAIS	30.949	2,2	49.607	1,3
Empréstimos-Ponte (MF-30)	25.469	1,8	85.895	2,3
Financ. Externo Líquido	-5.430	-0,4	-54.998	-1,5
Saques Dep. Reg. Moeda Estrangeira	7.603	0,5	17.951	0,5
Financ. Fora Banco Central	-1.680	-0,1	9.578	0,2
Outras	4.987	0,4	-8.819	-0,2
AGÊNCIAS DESCENTRALIZADAS	-2.136	-0,1	612	0,0
PREVIDÊNCIA SOCIAL	-2.222	-0,1	-9.548	-0,2
Aplicações Liq. Títulos Federais	-3.202	-0,2	-8.690	-0,2
Outras	980	0,1	-858	-0,0
FUNDOS E PROGRAMAS	-4.801	-0,3	-12.774	-0,3
Financ. Interno BC	-1.921	-0,1	-12.753	-0,3
Financ. Externo BC	546	0,0	5.248	0,1
Outras	-3.426	-0,2	-5.269	-0,1

FONTE: BANCO CENTRAL, " Brasil-Programa Econômico-vol. 15", jun.1987 (pp.32-33).

dívida do BACEN, bem como os Empréstimos Ponte das empresas estatais⁽¹⁰⁾ - captados para cobertura de seus compromissos em moeda estrangeira, do que faz prova a conta de Financiamento Externo Líquido, na qual as amortizações do principal superam a entrada de recursos. Em segundo lugar, revela-se a influência dos Custos da Dívida Mobiliária nos três níveis de governo (caindo em 50% em 1986, face a queda dos juros durante o "Plano Cruzado"). Em terceiro, destacam-se as pressões que se originam nos governos estaduais, pela necessidade de Saneamento dos Bancos Estaduais. Finalmente, no plano do governo federal, ressaltam-se as necessidades de recursos associados aos Subsídios de Crédito Rural e o impacto monetário expansionista da Execução do Tesouro em 1986.

Uma parte das necessidades de financiamento do setor público não-financeiro, acima tratadas, manifesta-se junto a Autoridade Monetária (a outra parte, menor, é coberta pelo sistema bancário e por empreiteiras e fornecedores). Agregando-se tais necessidades de financiamento a variação das reservas internacionais, em princípio, deduzir-se-ia a expansão ou contração da base monetária e da dívida pública mobiliária. Entretanto, a Autoridade Monetária, no Brasil, realiza ainda operações junto ao setor privado e público financeiro, referentes a suprimentos de recursos para linhas especiais de crédito - como as destinadas a atividade agropecuária e a micro e pequenas empresas. Cumpre observar que trata-se, neste caso, de "avanços" de crédito e não de



despesas fiscais embutidas nestas operações - ou seja, de gastos referentes a concessão de crédito com taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado.

O quadro destas operações atípicas da Autoridade Monetária em 1985/86, comparadas com o PIB na Tabela 4.5, dá idéia da magnitude dos fluxos de recursos alocados no Banco do Brasil ao crédito rural e a outras operações, bem como os Fundos e Programas do BACEN. Os requisitos de financiamento em 1986 são, em parte, cobertos por novas fontes: depósitos resultantes dos empréstimos compulsórios ao FND e, principalmente, os realizados, compulsória ou voluntariamente, pelas instituições do sistema de poupança (SBPE)⁽¹¹⁾.

Quanto às Operações Externas, seu resultado é influenciado, em grande parte, pelo saldo final do balanço de pagamentos. Assim, a sensível queda do nível de reservas cambiais do país em 1986 corresponde, em contrapartida, a impacto monetário favorável, suavizando as pressões de financiamento junto a Autoridade Monetária originária de outras esferas. Este efeito ao qual se soma secundariamente, o impacto das contas vinculadas ao FND e SBPE, explicam a mudança de sinal dos requerimentos financeiros do setor privado e do público financeiro, que entre 1985 e 1986, passam de +1,5% para -1,5% do PIB (Tabela 4.5).

O resultado consolidado das necessidades de financiamento no Banco Central é obtida pela agregação da demanda de recursos de um lado, proveniente do setor público não

Tabela 4.5.
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO BANCO CENTRAL
(Execução do Programa Monetário)

I T E M	1985		1986	
	FLUXO NO ANO	% DO PIB	FLUXO NO ANO	% DO PIB
	1	2	3	4
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO				
I - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO (CONCEITO OPERACIONAL):	65.363	4,7	-124.968	3,4
II - SETOR PRIVADO E SETOR PÚBLICO FINANCEIRO (II.1 + II.2):	21.591	1,5	-55.397	-1,5
II.1. OPERAÇÕES EXTERNAS	-12.818	-0,9	-82.490	-2,2
SAQUES DEP. REG. MOEDA ESTRANG.	5.918	0,4	25.466	0,7
OUTRAS OPERAÇÕES	-18.736	-1,3	-107.956	-2,9
II.2. OPERAÇÕES INTERNAS	34.409	2,4	27.093	0,7
SUPRIMENTOS AO BANCO DO BRASIL	22.731	1,6	21.724	0,6
FINANC. FUNDOS E PROGRAMAS	11.997	0,8	18.504	0,5
COMPULSÓRIO REF. FND	-	-	-13.754	-0,4
DEPÓSITOS VINCULADOS. SBPE	-	-	-6.579	-0,2
OUTRAS OPERAÇÕES	-319	0,0	7.198	0,2
III - FINANCIAMENTO TOTAL (I+II) = (A+B)	86.954	6,2	69.571	1,9
IMPACTO MONETÁRIO				
A - BASE MONETÁRIA	32.743	2,3	133.427	3,6
B - COLOCAÇÃO LÍQUIDA DE TÍTULOS	54.211	3,9	-63.856	-1,7

OPERAÇÕES EXTERNAS = Saques de Depósitos em Moeda Estrangeira + Outras Operações = Conta Corrente + Oper. Vinculadas S. Ext.
 FONTE: BACEN, "Brasil - Programa Econômico, Vol. 15", jun/1987, pp. 34-35.

financeiro e, de outro lado, do setor privado e público financeiro. A contrapartida consiste na variação da base monetária e na colocação líquida de títulos. Assim, conforme a tabela 4.5, decrescem as necessidades de 6,2% para 1,9% do PIB entre 1985 e 1986, o que se expressa em uma retirada líquida de títulos do mercado, compensando em parte a "remonetização" da economia provocada pelo Plano Cruzado.

A análise dos fatores que pressionam a programação monetária em período recente revela, mais que a simples restrição monetária do setor público. Vejamos como Lundberg (1986, p. 306) resume os fatores que influenciam a expansão ou contração da base monetária e da dívida pública interna: "é contracionista (expansionista) um aumento (redução) líquida do endividamento externo governamental, seja por redução (expansão) das reservas internacionais, seja por diminuição (aumento) da dívida externa absorvida pelo setor privado, seja por aumento (redução) da contratação de novos créditos externos". Têm ainda impacto monetário expansionista, "... os encargos financeiros externos e internos da dívida líquida do governo, bem como crédito concedido pelas AM ao setor privado e eventuais subsídios implícitos na taxa de juros sobre esse crédito, enquanto reduzem essa expansão o superávit global não financeiro do setor público e outros recursos das AM".

Partindo deste raciocínio, nota-se que até 1983, contribuíram para atenuar o desequilíbrio financeiro do setor público a captação de empréstimos e financiamentos externos,

bem como a "estatização" da dívida externa do setor privado. Não contando com a entrada de recursos do exterior a partir de 1984, o governo sofre com a restrição das fontes de financiamento internas da economia fora do Banco Central (em grande parte porque os intermediários financeiros preferem aplicar seus recursos na formação de reservas com títulos públicos, sem risco, em detrimento de aplicações no setor produtivo).

Assim, a retomada do crescimento econômico implica em maior demanda por crédito de setores "prioritários" do ponto de vista econômico e/ou político (como exportador e agrícola) e, uma vez que os recursos não são supridos pelo sistema não monetário, rebata sobre o BACEN ou o Tesouro a necessidade de financiamento.

No mesmo sentido, a contenção real de tarifas e preços de bens e serviços das empresas estatais explicam a insuficiência de seu excedente operacional para cobrir o serviço da dívida e financiar adequadamente seus investimentos. Em consequência, as empresas estatais (e em menor grau, estados e municípios) tornam um crédito de caráter temporário ou emergencial, como os empréstimos - ponte, em fonte permanente de recursos, exercendo assim uma pressão contínua sobre as contas monetárias. Em contrapartida, começa-se a avançar sobre recursos que deveriam estar sendo aplicados pelo sistema financeiro tradicional (como os do FND e do Sistema de Poupança) para compensar a expansão do financiamento pela

A.M. Ou então, paradoxalmente, diminuem as pressões como consequência de um resultado desfavorável da política econômica, como a queda das reservas cambiais.

Conclui-se, portanto, que a medida das necessidades de financiamento do BACEN (no balanço final, cobertas pela variação da base monetária e do endividamento público mobiliário) revela o somatório dos desequilíbrios que se manifestam no setor público. Tal medida permite demonstrar que a restrição econômico-financeira deriva-se não apenas de possíveis déficits nas contas do governo ou de necessidades de financiamento de todo o setor estatal como também é influenciada pela demanda de financiamento do setor privado. Assim, o desequilíbrio que se manifesta nas contas do Banco Central, revela em última instância, a não disponibilidade de fontes líquidas de financiamento, tanto ao setor público como ao setor privado.

NOTAS - SEÇÃO IV

- (1) As restrições do setor público (externa, orçamentária e monetária) são esquematizadas, de forma sintética, por Lundberg (1 86).
- (2) Ver Costa (1985), Lago (1985, pp. 61-76) e documentos do Centro de Estudos Fiscais da FGV.
- (3) Para uma análise mais detalhada da evolução da carga tributária, vide Afonso (1987) e Paulo (1987).
- (4) Ver Costa (1985) e Lago (1985, pp. 77-90)-
- (5) Ver Costa (1985) e Werneck (1986, pp. 562-572).
- (6) Ver Costa (1985, pp.110) e Silva (1985, pp. 7-8).
- (7) A distorção é exemplificada por Silva (1985, p. 10): "por ser a dívida pública indexada aos índices de correção monetária, seu saldo aumenta automaticamente com a inflação. Por outro lado, como a parte referente à correção monetária (isto é, a parte que corresponde ao rendimento nominal do título) só é paga pelo Governo no momento do resgate do título, a variação do saldo, entre dois períodos consecutivos, da dívida pública interna federal junto ao público superestima o indicador PSBR, ao imputar no período t uma despesa que só será efetivada em t + 1. A mesma crítica se aplica aos demais empréstimos indexados à correção monetária ou cambial, em que o principal corrigido: só é pago quando da amortização do empréstimo".
- (8) Extensa controvérsia desenvolveu-se sobre a mera associação dos NFSP ao déficit público, cita-se Dain(1983), Werneck (1986) e Batista (1985), entre outros. No "Livro Branco do Déficit Público", divulgado pela SEPLAN (1986, pp. 133-137), chega a ser proposta uma nova medida de déficit - o "corrente do Governo", que desconta do total das NFSP, o investimento público.
- (9) Sobre a conta, Teixeira (1987a, p. 9) afirma que "abrindo sua composição, verificamos que ela inclui as despesas realizadas pelo BC com encargos sobre depósitos registrados em moedas estrangeiras, sobre depósitos de projetos e outros encargos externos; além de rendas referentes a empréstimo-ponte (Aviso MF-30) e de aplicações no exterior".
- (10) Também denominadas de Aviso-MF-30, "são operações de crédito realizadas pelo Banco do-Brasil, lastreadas em suprimentos específicos do Banco Central, que destinam-se a propiciar aos devedores de operações externas avalizadas pelo Tesouro Nacional, recursos para o pagamento do serviço de suas atribuições. O órgão controlador é a Secretaria do Tesouro Nacional, a qual cabe autorizar, caso a caso, cada empréstimo...em 1988

- essas operações estarão consignadas no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito...", diz Teixeira (1987a, p. 11).
- (11) Quanto aos empréstimos compulsórios incidentes sobre a comercialização de veículos e sobre a venda de álcool e gasolina, o produto da arrecadação é depositado no Banco Central. Quando esta Autoridade Monetária subscreve as "Obrigações do FND"(OFND), títulos emitidos pela administração do Fundo, os recursos são transferidos para o financiamento das atividades produtivas. No caso dos depósitos, compulsórios e voluntários, das instituições financeiras que operam no sistema de poupança e empréstimo, resultam da incorporação do BNH à CEF e atribuição ao BACEN das funções de órgão central do SBPE. A movimentação destas contas, portanto, tem impacto monetário com tração por excelência, utilizadas para financiar as aplicações de Autoridade Monetária.

V - LIMITAÇÕES AO EQUACIONAMENTO DOS DESEQUILÍBRIOS NO SETOR PÚBLICO

O diagnóstico da desfuncionalidade institucional e das restrições a capacidade de financiamento do setor público, que se deriva direta e indiretamente da crise do endividamento externo, destrói as ilusões sobre a existência de soluções triviais para o reequacionamento das instituições e instrumentos, bem como do padrão de financiamento estatal.

No plano fiscal, a análise detectou o progressivo aviltamento da receita tributária propriamente dita, pela qual se financiam os orçamentos fiscais nos três níveis de governo, e a consequente perda de expressão destes orçamentos. Entidades típicas de governo proliferaram como resultado das limitações do aporte de recursos tributários, buscando compensar, com operações de crédito, as lacunas da receita tributária no financiamento a gastos tipicamente fiscais. A mesma inadequação entre fontes e usos de recursos revela-se no financiamento fiscal do sistema financeiro público. De um lado, os fundos patrimoniais, pelos quais se ampliou a carga tributária, requerem remuneração, o que os desvia para aplicações rentáveis no setor privado, ou seja, na direção contrária a finalidade declarada que orientou sua criação. De outro, seguem sem cobertura as necessidades de gasto fiscal associadas a programas sociais.

A perspectiva de recuperação da receita tributária não é otimista. No orçamento da União para 1988, a redução ou renúncia tributária equivale a 1% do PIB, ou a 11% do to-

tal arrecadado pelo imposto de renda e a 7% do IPI. O sistema de incentivos tem beneficiado justamente os setores mais dinâmicos e de maior potencial tributário, como o exportador (85% da perda de arrecadação do IPI é atribuída a créditos para exportação de manufaturados). Desta forma, não são exploradas, na plenitude de seu potencial de arrecadação, as bases de tributação previstas há mais de duas décadas.

O caráter regressivo do atual sistema tributário tão pouco facilita a necessária recomposição da receita fiscal. A regressividade significa que a tributação se orientou pela linha de menor resistência, incidindo basicamente sobre a produção e circulação de mercadorias e, na tributação da renda, sobre os rendimentos do trabalho. O aproveitamento dos vazios tributários, que permitiria corrigir tal regressividade, implicaria na revisão e diminuição dos incentivos fiscais, na tributação dos rendimentos da agricultura, e do patrimônio. Medidas como a eliminação de títulos ao portador seriam pré-condição para alcançar a maior abrangência e integração do imposto de renda. Todas estas bases potenciais envolvem agentes econômicos e atores do processo político com forte capacidade de pressão e resistência a mudanças que, quando propostas, são sistematicamente rejeitadas.

A tendência detectada na reformulação do atual sistema tributário pela Assembleia Nacional Constituinte não aponta na direção da elevação da carga tributária. Ao contrário, o projeto, em fase final de elaboração é apenas direcionado para a redistribuição de recursos e poderes do gover-

no central para as administrações estaduais e municipais com possibilidade de perdas, pela União, de até 35% de sua receita tributária, conforme as hipóteses adotadas.

A diminuição dos recursos na área federal não é acompanhada de descentralização de encargos. E mesmo o acréscimo de responsabilidades atribuídas aos governos municipais não guarda correspondência com a capacidade de absorção destes encargos.

A curto prazo, é possível prever a retração do financiamento a gastos sociais no âmbito federal, sem que, necessariamente, os governos subnacionais, beneficiados pela reforma, absorvam tais encargos. Contribui para isto a presença dos encargos da dívida, a partir de 1988, agregados no orçamento fiscal do Governo Federal. Dada a perda de recursos pela União, é possível que o Tesouro Nacional lance mão de seu direito de reter cotas de transferências de impostos federais para estados e municípios que possuam débitos atrasados junto a agências federais. Caso seja elevada a drenagem de recursos fiscais para o saneamento financeiro de estados e municípios, diminuirá também para os governos locais a disponibilidade líquida de recursos para a cobertura de despesas não financeiras.

Na esfera das contribuições previdenciárias, não há expectativa quanto a geração de excedentes orçamentários. Se é verdade que o atual Projeto de Constituição estabelece uma

diversificação da base de incidência - prevendo tributação também sobre o lucro e o faturamento - a concretização desta proposta enfrentará os mesmos focos de resistência anteriormente apontados quanto a ampliação da carga tributária propriamente dita. Em contrapartida, no Projeto são acatadas sugestões na direção da universalização dos benefícios previdenciários que, conforme a extensão das medidas, podem comprometer seriamente o atual equilíbrio do sistema.

Causa extrema preocupação o crescimento acelerado dos encargos financeiros nos últimos anos, que encurta o já reduzido raio de manobra dos orçamentos fiscais, pela diminuição de seus recursos líquidos. A tabela 5.1 evidencia a contenção dos gastos sociais e das receitas tributárias, no nível federal, nos anos 1984/85, enquanto aumentam fortemente as despesas com juros da dívida interna. Mantidas as mesmas transferências, hoje associadas aos juros da dívida pública interna, caso se desejasse preservar a receita tributária líquida observada no período 1970/73, seria necessário gerar recursos adicionais da ordem de 5,5% do PIB em 1987. Tal incremento na tributação é equivalente a instituição de um novo ICM ou uma elevação de cerca de 50% na Receita Tributária orçamentária da União. Este simples exercício dá idéia da magnitude do esforço tributário necessário e do choque fiscal que se associaria ao saneamento financeiro baseado em recursos tributários, concluindo praticamente pela inviabilidade de uma Reforma Fiscal com este objetivo.

No âmbito empresarial, a situação também parece

Em Czf. milhões de 1980

A N O S	GASTO SOCIAL FEDERAL		RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL		JUROS DA DÍVIDA INTERNA				RESTRITO % DO PIB
	% DO PIB		% DO PIB		TOTAL		RESTRITO		
	VALOR	2	VALOR	4	VALOR	% DO PIB	VALOR	% DO PIB	
	1	3	5	6	7	8			
1980	1.164	9,2	2.352	18,6	239	1,9	139	0,7	
1981	1.226	10,0	2.301	18,8	273	2,2	147	1,1	
1982	1.320	10,7	2.523	20,5	427	3,5	234	1,2	
1983	1.225	10,2	2.332	19,4	503	4,2	324	1,9	
1984	1.003	7,9	2.080	16,3	794	6,2	469	2,7	
1985	1.143	8,3	2.265	16,5	1.503	10,9	495	3,7	
1985/80	-0,4%	9,4	-0,6%	18,4	35,9%	4,8	23,6%	1,9	

78

Notas:

"Gasto Social Federal" compreende as áreas de educação e cultura, assistência e previdência, saúde, alimentação e nutrição, trabalho, habitação e urbanismo e saneamento financiado por recursos do Tesouro (inclusive FINSOCIAL) e Fundos de Previdência - FIAS e por aplicações do FAS e FGIS.

"Receita Tributária Global" inclui a arrecadação de imposto, taxas e contribuições, inclusive à Previdência Social e ao FGIS e PIS/PASEP.

"Juros da Dívida Interna", no conceito restrito, exclui correção monetária das OTN e desconto das LTN. Atenção: inclui também custo da dívida mobiliária interna estadual e municipal.

Valores corrigidos pelo Deflator Implícito do PIB.

1985/80: Czf. Milhões de 1980-Taxa Média de Crescimento Real Anual

% do PIB = Média dos Coeficientes no Período

Fontes: Col. 1 - Vianna, Baptista e Paulo (1987), tab. 15

Col. 3 e 5 - Contas Nacionais

Col. 6 - BACEN (1987).

79

complexa. A crise financeira das estatais tem como um de seus determinantes o componente tarifário, sistematicamente defasado. Comparativamente a taxa de inflação, no período 1980/85, registram-se perdas médias nos índices setoriais de preços da PETROBRÁS da ordem de 10%, e da VALE DO RIO DOCE, de 12,1%, que chegam a 15,4% na SIDERBRÁS; 22,9%, na ELETRONOR e 27,5% na TELEBRÁS. A recomposição de tarifas e receitas operacionais, teoricamente possível, defronta-se com impedimentos associados ao impacto fortemente inflacionário que provocariam estes reajustes. As empresas do Estado, como agentes do endividamento externo, não puderam proteger-se do risco cambial, nem reduzir a relação entre capitais de terceiros e próprios, muito menos aplicar recursos fora da órbita produtiva, recompondo suas posições patrimoniais através da geração de superávits não operacionais. Sequer é possível recorrer-se a privatização no ajuste patrimonial, tendo em vista que o saneamento financeiro é condição prévia a este processo.

Na esfera financeiro-monetária, ainda é mais estreito o raio de manobra. Quanto a dívida pública mobiliária, a inexistência de tomadores primários de recursos na economia, bem como a concentração de títulos em mãos do setor bancário, que os aplicam na formação de reservas, dificulta tanto a colocação líquida de títulos quanto a desvalorização deste ativo sem graves repercussões sobre o sistema bancário e financeiro, bem como sobre as empresas privadas.

A insuficiência de fontes de crédito, por outro lado, torna recorrente a pressão sobre a Autoridade Monetária ou o Tesouro. Enquanto persistirem as restrições a criação de novas fontes de financiamento ao setor público e à economia, que, ao mesmo tempo desloquem a órbita de valorização do capital para fora do circuito especulativo, não se vislumbram soluções para o desequilíbrio financeiro do setor público. Nestas circunstâncias, tem recaído sobre a Autoridade Monetária a dupla função de, com os mesmos instrumentos, atuar no controle da política monetária e na preservação de um importante espaço de financiamento na economia.

Passando ao plano institucional, a reformulação do setor público, em curso no Brasil, responde, no plano formal, a várias das disfunções aqui apontadas. Na área fiscal, tanto a consolidação da conta das entidades típicas de governo como a incorporação a partir de 1988, das responsabilidades do Tesouro e de contas fiscais executadas na esfera monetária ao orçamento fiscal, contribuirão para um ganho de identidade institucional. A conclusão da unificação orçamentária, com a integração (ã peça orçamentária) do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, ao conjunto dos orçamentos públicos eliminará a possibilidade de realização de despesas pelo Tesouro, sem prévia programação e autorização pelo Congresso Nacional.

Sem a gestão da dívida mobiliária federal e dos fundos e programas, que a partir de 1988 passam ao Ministério da Fazenda, o Banco Central poderá ocupar-se exclusivamente com a política monetária e cambial. Toda a administração e programação financeira e contábil do governo central federal se

rã centralizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda.

Embora necessária e louvável, a reformulação institucional do setor público, não responde substantivamente às dificuldades enfrentadas pela administração estatal. A absoluta ausência de alternativas de financiamento dirigiu ao Banco Central todas as pressões por recursos. Sendo provável que tais pressões persistam, seu equacionamento segue duvidoso, no espaço ampliado do novo orçamento fiscal.

Sem o saneamento financeiro das estatais, ressurgirão também as necessidades de financiamento associadas ao crescimento dos encargos financeiros, até aqui supridas pelo Banco Central através dos empréstimos ponte. Da mesma forma, o patamar da dívida mobiliária, bem como os encargos a ela associados, já agora no novo orçamento fiscal, causam preocupação quanto ao seu financiamento.

Aparentemente, devolveu-se aos orçamentos fiscais, principalmente no plano federal, a importância perdida pela descentralização, e pela gestão da dívida e contas fiscais no orçamento monetário. Resta saber se as receitas fiscais, em seu novo conceito ampliado, serão suficientes para arcar com novas responsabilidades de gasto, em sua maioria não fiscais.

Em conclusão, sem o prévio saneamento financeiro do setor público, e na ausência de fontes externas de financiamento, não se confirmará, no plano real, a faculdade recém adquirida, no plano institucional, de uma gestão mais eficiente do setor público brasileiro.

ANEXO I. - A ORGANIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

A organização do aparato institucional e a diversidade das atividades desenvolvidas pelo Estado na economia brasileira tornam necessária à sua melhor compreensão detalhamento, a parte, sobre a natureza dos agentes públicos e suas respectivas equações de financiamento. Distinguem-se as seguintes esferas, a seguir brevemente caracterizadas: fiscal (abrangendo administração central e descentralizada), seguridade social, atividade empresarial e monetário-financeira.

Dada a natureza federativa do Estado brasileiro, a administração pública compreende três esferas de governo: o central ou federal, os estaduais e os municipais (1). Em cada nível, as contas controladas pelo respectivo Tesouro compõem o orçamento fiscal, propriamente dito. Esta programação anual de despesas próprias da administração direta e de transferências (a entidades públicas descentralizadas, a outros níveis de governo e ao setor privado) é submetida a apreciação e aprovação do correspondente Poder Legislativo.

As principais fontes de receita deste orçamento, baseiam-se no sistema tributário. Para efeitos econômicos, os tributos assumem tanto a forma de impostos como de taxas e de contribuições (de melhoria ou para custeio da intervenção estatal no "domínio" econômico e social). Predominam na

arrecadação própria atual por nível de governo: no âmbito federal, impostos sobre renda (IR), produção de industrializados (IPI) e operações financeiras (IOF), bem como contribuição baseada no faturamento (ao FINSOCIAL); no estadual, imposto sobre circulação de mercadorias (ICM); e no municipal, impostos sobre propriedade urbana (IPTU) e prestação de serviços (ISS). (2)

Na estrutura de financiamento dos governos estaduais e municipais, também têm papel marcante os recursos associados as relações financeiras intergovernamentais. Compreendem, de um lado, a repartição regular de impostos arrecadados por outros níveis de governo; de outro lado, a transferência de recursos de forma negociada e vinculada a determinados programas cuja responsabilidade pela execução nem sempre é repassada. A dependência de transferências intergovernamentais, vem crescendo após a reforma tributária de 1965/67, sendo mais importante para unidades menos desenvolvidas e de pequeno porte. (3)

Os governos complementam seus recursos fiscais com operações de crédito. Em particular, além da receita tributária, a reforma monetário-financeiro de meados da década de 60, dotou os Tesouros do poder efetivo de emissão de títulos da dívida pública, atualizados pela correção monetária, para o financiamento de eventuais déficits orçamentários. (4)

Vale notar que, em termos de governo federal, a es-

crituração no orçamento fiscal das operações da dívida mobiliária era dispensada até 1987 dada sua gestão pela Autoridade Monetária, a seguir comentada. Quanto aos demais governos, o endividamento é submetido a mecanismos regulatórios específicos e poucas unidades podem lançar títulos de dívida⁽⁵⁾, recorrendo mais a empréstimos externos de bancos oficiais federais e externos.

As receitas e despesas de natureza fiscal não se esgotam no orçamento da administração central nos três níveis de governo. A descentralização administrativa e a diversificação financeira preconizadas pelas reformas institucionais dos anos 60 impulsionaram a passagem de várias atribuições para a administração indireta.⁽⁶⁾ No conjunto de entidades descentralizadas, algumas são mera extensão da administração central, constituídas fora do orçamento fiscal por razões associadas a maior flexibilidade da administração indireta, mas sustentadas por repasses do Tesouro. Organizadas juridicamente sob a forma de autarquia, fundação ou fundo autônomo, são instrumentos privilegiados para intervenção na área social (caso típico das universidades e hospitais) na de infra-estrutura básica (como transportes rodoviários e obras contra a seca), para o exercício de atividades de regulação e fiscalização (como o controle de preços e a vigilância sanitária) e para promoção e desenvolvimento regional ou setorial (como órgãos de fomento das regiões Norte e Nordeste ou de setores como transporte urbano e pesca).

Também na administração indireta, já com estatuto de empresa, empreende-se a produção de bens e serviços, gerando receitas operacionais como fonte de recursos. Mesmo assim, há dependência do Tesouro ora como principal cliente (é o caso dos serviços de processamento de dados e das companhias de urbanização municipal, por exemplo), ora para cobertura de prejuízos associados a preços subsidiados, ditados por interesses da política macroeconômica (este é o caso típico do transporte urbano ferroviário).⁽⁷⁾

Quanto ao sistema de contas das entidades descentralizadas, são consolidados também a nível dos estados e municípios, apenas na elaboração das Contas Nacionais.⁽⁸⁾ A criação de uma Secretaria de controle da administração indireta no âmbito federal (a SEST), permitiu a agregação dos orçamentos das entidades descentralizadas federais, a partir do início dos anos 80. Posteriormente, desde o exercício de 1986, a SEST passou a controlar apenas as empresas públicas e de economia mista, sendo as demais entidades federais agregadas, como anexo, ao Orçamento Geral da União (o fiscal propriamente dito) e submetidas a apreciação do Congresso Nacional.⁽⁹⁾

No âmbito da administração descentralizada, há ainda um conjunto de entidades com atividades específicas: o da Previdência Social. A partir de uma concepção de seguro social, compreende um sistema de proteção social, incluindo a concessão de benefícios em dinheiro, bem como serviços de as

sistência médica e social. O sistema federal (SIMPAS), composto pelo INPS, INAMPS, IAPAS, FUNABEM, LAB e DATAPREV⁽¹⁰⁾ é financiado por um Fundo (FPAS) formado por transferências do orçamento fiscal da União e, preponderantemente, por contribuições de empregadores e empregados, que superam a arrecadação dos principais tributos, a exceção do ICM.

Originariamente vinculando benefícios às contribuições, num esquema de seguro privado, o sistema previdenciário vem avançando na linha de universalização em direção a um sistema de proteção social, requerendo estreitamento das relações com o orçamento fiscal. A abrangência das contribuições sociais, previdenciárias e outras, define um agregado de receita próximo ao montante da arrecadação bruta de impostos e taxas pela União (Tabela 2.3).

Além das contribuições recolhidas à Previdência Social, várias outras, destinadas ao custeio de encargos sociais, integram o orçamento fiscal da União (como, por exemplo, o Salário-Educação ao FINSOCIAL). Uma terceira parte continua excluída das peças orçamentárias citadas: este é o caso das cotas extraídas das rendas de loterias, que financiam gastos sociais tanto a fundo perdido, como a crédito, administradas pela CEF, bem como das contribuições dos empregadores sobre salários e rendas que constituem fundos patrimoniais individuais dos trabalhadores, o FGTS e o PIS-PASEP, mas cuja arrecadação (líquida dos saques) é aplicada por bancos oficiais no financiamento, respectivamente, a habitação e urbanismo (CEF) e projetos de empresas produtivas nacionais (BNDES).⁽¹²⁾

A intervenção estatal direta na produção econômica constitui um dos traços mais relevantes do setor público brasileiro, por sua variedade e profundidade, relativamente a outros casos nacionais. O setor produtivo estatal não financeiro inclui os maiores grupos empresariais do país, atua nas mais diferentes atividades e aparece nos três níveis de governo.⁽¹³⁾

Para uma distinção breve, citam-se, de um lado, unidades tipicamente industriais, como os grupos federais PETROBRAS (petróleo), SIDERBRAS (siderurgia) e VALE DO RIO DOCE (mineração); de outro lado, prestadoras de serviços, principalmente, os de utilidade pública, destacando-se os grupos ELETROBRAS (energia elétrica), TELEBRAS (telecomunicações), PORTOBRAS (administração portuária) e RFFSA (transporte ferroviário). Finalmente no nível estadual, as empresas mais relevantes atuam nas áreas de energia elétrica, água e saneamento básico e transportes coletivos.⁽¹⁴⁾

Como qualquer empresa, a estrutura de financiamento do segmento empresarial do Estado está alicerçada na receita com a venda dos bens e serviços. Recorre-se também a captação de capitais de terceiros (de origem interna e externa) ou a novos aportes de capitais próprios, a princípio, para financiar a instalação ou ampliação da capacidade produtiva e atender aos requerimentos de capitais de giro.

A capacidade de autofinanciamento, bem como a estrutura das fontes de recursos, não dependem exclusivamente das

empresas. Estas, por sua dimensão estatal, podem ser afetadas quanto a sua autonomia decisória, visto que o Estado pode utilizá-las como instrumento de política econômica de longo prazo (política industrial) e principalmente, de curto prazo (políticas anti-inflacionárias, de contenção de demanda e de endividamento público).

Para o acompanhamento das contas do setor, grande avanço foi dado pela criação da SEST, que tem como atribuição a elaboração de um orçamento da administração indireta federal, divulgado desde 1980. Vale ressaltar que, ao longo dos anos, vem mudando o universo de empresas, bem como os critérios de agregação - com progressiva separação das entidades típicas de governo, já mencionadas, e do setor produtivo estatal.⁽¹⁵⁾ Note-se ainda que as estatísticas tradicionais da SEST têm natureza financeira ("cash flow"), para efeito de comparações com os demais orçamentos públicos.⁽¹⁶⁾

Para obter dados contábeis e agregação completa do setor, incluindo as empresas estaduais e municipais (que além de não terem atuação coordenada, por vezes, sequer são cadastradas pelos governos controladores), a alternativa é o recurso a levantamentos no âmbito das contas nacionais - embora, a divulgação atual destas ainda não destaque oficialmente uma Conta das Empresas do Governo.⁽¹⁷⁾

Com a criação do SEST surge teoricamente a possibilidade de controle do setor público não fiscal e não monetário, que poderia inclusive resultar na criação de uma

"holding". No entanto, a SEST não maneja fluxos de capitais entre empresas e muito menos detém o controle centralizado das decisões de investimento. Mesmo seu controle sobre os instrumentos de atuação no curto prazo é limitado, posto que exclui até mesmo o controle tarifário reduzindo-se a fixação de tetos de dispêndio.

Outra face do setor estatal é o das instituições financeiras. No nível federal, encontram-se as instituições mais importantes para o sistema financeiro nacional, como o Banco do Brasil, o maior banco comercial do país, com atuação crucial no financiamento dos setores primário e exportador (além de atuar como Autoridade Monetária até 1986, o que é explicado a seguir); a CEF, maior agente financiador de projetos de investimento na área social, particularmente na habitação popular, saneamento e desenvolvimento urbano; e o Sistema BNDES, que tem papel crucial na concessão de crédito de longo prazo na economia.

No nível estadual, todas as unidades de Federação dispõem pelo menos de um banco comercial, a partir do qual monta-se um aglomerado reunindo as mais diversas instituições financeiras - a exemplo de trajetória observada no setor privado. A princípio, a estrutura de financiamento dos bancos oficiais segue os mesmos padrões de qualquer agente de intermediação financeira. Mas, as grandes agências federais aliam a parte principal de suas disponibilidades a partir de poupança formada compulsoriamente (nos casos da CEF e

BNDES, alimentados por contribuições sociais específicas), ou de repasses diretos da Autoridade Monetária (casos do crédito rural e uma série de fundos e programas de fomento). (18)

Neste contexto, pode-se inserir o recém criado Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND que, embora não seja um banco, é de natureza autárquica e atua no financiamento de projetos de investimento, valendo-se, em grande parte, de recursos extraídos da sociedade através de empréstimo compulsório instituído quando de sua criação e para seu financiamento. (19)

Além das informações tradicionalmente levantadas pelo BACEN, elabora-se um orçamento à parte, para o conjunto de bancos oficiais no âmbito da SEST. Para uma visão integrada, que inclua as instituições estaduais, há que se recorrer, a exemplo das empresas produtivas, às estatísticas complementares das Contas Nacionais.

A última esfera de natureza governamental a ser abordada é representada pela Autoridade Monetária (A.M.). O Banco Central somente assumirá as atribuições clássicas deste agente (como exclusivo gestor da política monetária e cambial) em 1988, quando estiver completo o processo de reordenamento institucional do setor público federal. Só então, a obtenção de recursos por força de ampliação de base monetária e o endividamento público será utilizada para atender, ou às variações das reservas internacionais, ou às necessidades de financiamento das contas fiscais (todas previstas no âmbito do Orça-

mento Geral da União). Note-se que, neste caso, os requerimentos decorrerão tanto de déficits em operações fiscais (inclusive com a "conta da dívida"), quanto de créditos concedidos pelo governo ao setor privado (fixados em um orçamento específico de crédito).

De forma simplificada, pode-se atribuir as distorções atuais da Autoridade Monetária ao fato de que, além de ser um banco central, propriamente dito, desempenha funções próprias de um banco de fomento. Como tal, cobre gastos tipicamente fiscais, gere autonomamente a dívida mobiliária federal e assume responsabilidade por operações avalizadas pelo Tesouro e encargos da dívida externa. Até 1986, o Banco do Brasil também atuava como autoridade monetária, aliando às suas funções de banco comercial especial e agente financeiro do Tesouro ou do BACEN, o poder de emissão de moeda (dada a ausência de limites endógenos de caixa, mantida uma conta em aberto com o BACEN, e de crédito, uma vez que para ele, como depositário das reservas compulsórias dos demais bancos não se definia uma relação encaixe/depósito.

Dada a natureza das operações ativas das autoridades monetárias, bem como suas disfunções, seu controle quantitativo era feito por meio de um orçamento monetário, desde 1985 substituído pela formulação da Programação Monetária. A fixação de limites quantitativos à expansão das operações das autoridades monetárias visava harmonizá-los com metas globais de expansão monetária e de estabilidade da economia, em

bora sem muito êxito concreto. (20)

Do ponto de vista institucional, o reordenamento financeiro do setor público federal, inicia-se, em meados de 1985, com um processo cujas etapas principais são: (21)

a) a incorporação ao orçamento geral, a partir do exercício de 1986, de algumas operações de caráter fiscal antes executados no âmbito do orçamento monetário (caso das políticas de subsídio ao trigo e de comercialização de produtos agrícolas, entre outras); (22)

b) o congelamento e posterior liquidação da "conta movimento" do BACEN no Banco do Brasil, limitando a atuação deste agente a função de banco comercial;

c) a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vinculada ao Ministério da Fazenda, cuja principal função é de centralizar toda administração e programação financeiro-contábil do governo central;

d) a transferência, em 1988, da gestão da dívida pública mobiliária federal e dos chamados fundos e programas do BACEN ao MINIFAZ;

e) a conclusão da unificação orçamentária com a proposta do orçamento fiscal para 1988, integrando-se a esta peça o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, o que re

presenta eliminar qualquer possibilidade de realização de despesas pelo Tesouro sem prévia programação e autorização do Congresso Nacional. (23)

Desta forma, a partir de 1988, tem-se a intenção de restringir a atuação do Banco Central a duas atribuições clássicas: "ficará proibido de suprir recursos para operações de crédito de interesse da União, bem como de expandir a dívida pública além dos limites fixados pelo Congresso Nacional. Assim, na utilização de títulos públicos federais para efeito de política monetária o Banco Central ficará restrito à manipulação de sua carteira própria e dos títulos de sua emissão (LBC)". (24)

Notas de Anexo I

- (1) Em 1986, os governos subnacionais compreendem 24 unidades estaduais, incluindo o Distrito Federal, e 4.176 unidades municipais instaladas.
- (2) Para verificar a magnitude os tributos, vide seus coeficientes em relação ao PIB na Tabela 2.2. Características de cada um dos tributos são discriminadas na "Sinopse das Receitas Públicas", publicada pela SEPLAN.
- (3) No tocante à repartição de receitas tributárias, as transferências mais expressivas são as do governo federal, para os demais por conta de fundos de participação no IR e no IPI e as do governo estadual para seus municípios, através de cota-parte do ICM. Outras transferências não regulares ou negociadas predominam no financiamento de programas sociais - como alimentação escolar, cooperação educacional e assistência médico-social. Para uma análise mais pormenorizada da evolução, estrutura e características do sistema de relações intergovernamentais no Brasil, vide Rezende (1982), Afonso (1985) e Afonso Lobo (1987).
- (4) No caso brasileiro, a forma de relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional tornou pouco nítida a fronteira entre a política de endividamento público e a política monetária. O êxito do novo título (a ORTN) lançado em 1964, com cláusula de correção monetária, é o primeiro passo para a viabilização das letras do Tesouro Nacional (a LTN), para fins de política monetária em 1970. A administração da dívida pública, atribuída ao BACEN desde 1967, foi reforçada pela Lei Complementar nº 12 que tornou-o independente do Tesouro para a emissão de títulos associados ao giro da dívida - estima-se que já em 1969 assim explicava-se mais de 90% das novas colocações de títulos. As responsabilidades do Tesouro Nacional são, além da emissão, resgate e serviços, da dívida mobiliária, "... o aval da dívida externa do setor público, o conjunto de operações relativas ou subsidiadas (trigo, petróleo, estoques mínimos, preços reguladores) bem como operações como fundos e programas junto ao Banco Central" - conforme Dain (1983, p. 8).
- (5) Para um enfoque das duas questões, vide, respectivamente, Gomes, Dib e Ferraciolli (1985) e Rezende e Afonso (1987).
- (6) Segundo Rezende e Dain (1985, pp. 308, 318): "A passagem para a administração indireta obedecia a interesses distintos, não guardando relação com a natureza das atribuições desempenhadas. Os administradores buscavam maior autonomia; os ministérios passavam a dispor de me-

- lhores condições para a contratação de funcionários; o poder executivo esquivava-se do controle; os interesses privados multiplicavam os canais de acesso a recursos administrados pelo Estado. A relação entre o estado jurídico e a função desempenhada tornou-se cada vez mais frouxa... Ao não levar em conta a natureza da atividade exercida, a concessão da autonomia administrativa não guardou relação com as possibilidades de financiamento. Sobre o modelo de reforma administrativa de 1967 concluem que: "Como não há uma referência explícita à natureza da atribuição, busca-se o estatuto jurídico que garanta maior autonomia, o que contribui para uma perda de identidade institucional".
- (7) Para ilustrar a distinta natureza da administração descentralizada, desagrega-se a estrutura de financiamento das Entidades Típicas de Governo controladas pela SEST, em 1981 e 1985, na Tabela 4.7.
- (8) A "Conta da Administração Pública" resulta da agregação dos orçamentos das administrações central e descentralizada. O levantamento detalhado para o período recente, cobrindo os três níveis de governo, é empreendido pela Fundação IBGE e publicado sob o título de "Estatísticas Econômicas do Setor Público". A partir dessas informações, a estrutura consolidada de receitas e gastos das entidades descentralizadas estaduais e municipais é tratada por Afonso (1986).
- (9) A reordenação orçamentária compreende 81 autarquias e 43 fundações. Das Entidades Típicas de Governo que permanecem na esfera da SEST, destacam-se: EBTU (transporte urbano), EMBRAPA (pesquisa agropecuária), CFP (financiamento agrícola), FINEP (financiamento à pesquisa) e CODEVASF (desenvolvimento regional), entre outras.
- (10) O Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) executa política definida no âmbito de Ministério correspondente, através dos seguintes órgãos: manutenção e concessão de benefícios, INPS; assistência médica, INAMPS; assistência social à população carente, LBA, e menores, FUNABEN; gestão financeira, IAPAS, e processamento de dados, DATAPREV. Observa-se que estados e municípios mantêm, opcionalmente, sistemas próprios de previdência para seus funcionários (estes não integram as contas do SINPAS).
- (11) Vide a média dos coeficientes receita/PIB dos principais tributos no período 1970/85 (Tabela 2.2). Rezende e Azeredo (1987) realizaram estudos sobre problemas e perspectivas das contribuições sociais. Ainda sobre as receitas, vale ressaltar que o orçamento do Fundo de Previdência, a partir de 1988, figura no anexo do Orçamento Geral da União - a exemplo, de outros fundos federais de gestão autônoma.

- (12) É importante não confundir os recursos destinados a formação de fundos patrimoniais com o financiamento típico do seguro social. Embora na retórica o FGTS faça parte da proteção social do trabalhador, os ressarcimentos não são permitidos incondicionalmente em caso de dispensa (não abrange o desemprego voluntário) e ainda podem ser requeridos para outros fins (aquisição de moradia). Para uma discussão sobre a natureza e aplicações dos fundos, vide Rezende e Azeredo (1986).
- (13) Em 1983, desenvolviam atividades empresariais 227 unidades ligadas ao governo federal e 479 ao estadual, enquanto a nível municipal, listavam-se 87 unidades em capitais e regiões metropolitanas e, pelo menos, 63 nas demais localidades - vide Afonso (1986, p. 19).
- (14) Para uma descrição do universo de empresas, vide: "Relatórios da SEST", no caso das federais, e "Estatísticas Econômicas do Setor Público" da FIBGE (tomo específico para atividade empresarial), nos demais casos.
- (15) Metodologias e formas de controles orçamentários são debatidos por Werneck (1986b) e Rezende e Dain (1985).
- (16) A SEST divulgou, recentemente, estatísticas de natureza contábil, agregadas para o segmento e principais grupos, no documento "perfil das Empresas Estatais".
- (17) A conta das empresas estatais produtivas é levantada pela FIBGE (vide nota anterior), bem como pela CEF/FGV - vide, por exemplo, Lago (1984). Para descrição e análise do desempenho recente do segmento a nível estadual e municipal, vide Afonso (1986).
- (18) Segundo Teixeira (1987), após a reforma bancária de 1964, "... o BACEN gradativamente foi incorporando as suas funções, a administração de uma variada gama de fundos e programas especiais de crédito, direcionados principalmente para o estímulo a produção e distribuição de alimentos básicos, a ampliação da geração de exportáveis, a modernização das atividades produtivas e a redução dos desequilíbrios setoriais e regionais". "As fontes de recursos mais importantes, além de eventuais transferências do Tesouro Nacional, são os adiantamentos do Banco Central, a captação de recursos externos e o retorno de operações anteriores".
- (19) O FND, criado em julho de 1986 e vinculado ao Ministério da Fazenda (MINIFAZ), é um fundo patrimonial cujas cotas são subscritas pela União (em contrapartida a transferência da propriedade de ações e de dotações orçamentárias) entidades de previdência privada e contribuintes de empréstimo compulsório incidente sobre consumo de combustíveis e aquisição de veículos, além do produto de "confisco" sobre gastos com viagens ao exterior.

- (20) Silva (1985, p. 3) explica que: "A componente fiscal do Orçamento Monetário se refere, do lado do ativo, às aplicações das Autoridades Monetárias por conta e ordem do Tesouro Nacional, destacando-se os subsídios diretos ao trigo, ao açúcar e álcool, ao abastecimento de produtos agrícolas (carne, leite, arroz, milho, soja, feijão, etc.), os pagamentos da dívida externa garantida pelo Tesouro Nacional e não honrada pelos respectivos devedores, bem como o subsídio implícito no crédito via aplicações de Fundos e Programas. Do lado do passivo, têm-se as operações relacionadas com a execução orçamentária do Tesouro Nacional, com a Conta da Dívida e com os Fundos e Programas. As primeiras registram os déficits ou superávits orçamentários; as operações da Conta da Dívida mostram o resultado da colocação ou resgate líquido de títulos federais junto ao público; e as últimas a se referem aos recursos dos Fundos e Programas de Fomento administrados pelo Banco Central".
- (21) Para uma descrição mais pormenorizada das medidas, recomenda-se a leitura das diversas edições do "Brasil - Programa Econômico", elaborado pelo BACEN, as Mensagens ao Congresso na abertura dos Projetos de Lei Orçamentária e Prestação de Contas (1987, pp. 1-4).
- (22) Estas operações aparecem na Execução do Tesouro reunidas em conta denominada como "PROFI'S". A sua abertura em 1986 é apresentada por Paula (1987, p. 167). Destacam-se, do lado das receitas, a colocação de títulos da dívida (88% da receita incorporada de Cz\$ 190,0 bilhões), do lado das despesas, os encargos da dívida e os subsídios ao trigo (respectivamente, 38% e 20% da despesa total incorporada de Cz\$ 164,6 bilhões). No balanço destas operações, fica um saldo positivo equivalente a 13% das novas receitas.
- (23) O orçamento de crédito permitirá recuperar outra dimensão importante do Tesouro: agente fornecedor de crédito para economia - hoje atribuição da Autoridade Monetária. Mas, inserido no Orçamento Geral, resulta que "... o Governo não poderá conceder empréstimo a custos inferiores aos da colocação de títulos públicos federais, salvo se o respectivo subsídio estiver previsto no orçamento fiscal" (BACEN, "Brasil Programa Econômico", vol. 15, p. 13).
- (24) BACEN, op. cit. p. 14.

ANEXO
ESTATÍSTICO

Tabela A.1

INDICADORES DA EVOLUÇÃO DO PIS E DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS - 1970/85

A N O S	CRESCIMENTO REAL ANUAL MÉDIO		PARA OS QUOTIENTES SOBRE O PIS	
	1970/74	1981/73	1982/74	1983/81
FALSO INTEREITO PIS:	12,3%	7,1%	2,6%	6,2%
RECEITA TRIBUTÁRIA GERAL:	10,8%	5,7%	-4,1%	5,1%
- PIS 1970	18,4%	7,2%	5,3%	8,8%
TRIBUTOS GERAIS	9,4%	4,7%	-5,1%	2,9%
TRIBUTOS INCIDIDOS	29,1%	5,8%	18,4%	2,7%
DE (inclui Contr. PAV/PIETERRA)	7,3%	6,8%	-13,2%	1,6%
PIV	16,1%	7,5%	1,1%	7,8%
CONTRIBUÍDOS ÀS PISAS	9,8%	6,2%	-26,3%	-3,3%
QUANTOS CONTRIB. PREVIDENCIÁRIAS	14,8%	6,4%	-6,3%	4,3%
PISAS	-	18,1%	-4,1%	-
PIS/PASSE	7,8%	3,2%	4,6%	3,9%
PIV	9,8%	-2,3%	-4,8%	-2,2%
TRIBUTOS VARIOS	7,8%	-4,8%	-13,1%	-3,8%
IMP	-	21,1%	-15,1%	-
FINANÇAL	22,4%	11,4%	2,7%	16,1%
ISS	17,1%	13,5%	-17,1%	5,3%
CONTRIBUÍDO EXTERNA	4,4%	11,2%	-12,3%	3,3%
CONTRIBUÍDO	9,1%	12,2%	17,4%	14,7%
- 1984 DESCONTOS	6,5%	9,3%	27,4%	18,7%
DE 25% DA JUDEIA INTERNA	9,3%	14,1%	8,4%	22,4%
TRANSFERÊNCIAS E PREVIDÊNCIA	6,2%	8,3%	8,6%	5,2%
REEMBOLSAMENTOS PIS	18,3%	2,2%	18,8%	8,1%
SALES PIS/PASSE	-	76,4%	8,7%	-
RECEITAS DA PREVIDÊNCIA	8,6%	9,3%	-2,1%	5,6%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	1,5%	4,4%	3,4%	2,8%
- 85/81/85	31,8%	23,4%	-22,4%	11,3%
RECEITA TRIBUTÁRIA GERAL GERAL	15,8%	8,5%	-21,4%	-5,9%
ACR	5,7%	3,1%	6,4%	5,8%
Exercício Contábil - ELETRONAS	9,3%	18,3%	2,7%	17,6%
Conta Diversa (Incl. Lucro correção)	6,3%	19,6%	20,7%	18,3%
cont. de 1970. Incl. correção 20% de 73	15,1%	1,3%	-5,2%	2,7%

Crescimento Real: taxa de variação média geométrica
Valores corrigidos pelo Deflador Implícito do PIB
Ajuste da Lógica - Conceito Restrito: exclui correção monetária das ODS e desconto das ITR
Fonte: Contas Nacionais, CEP/IBGE, BACEN, ELETRONAS e SFF/MINIFAL.

Tabela A.2.

COEFICIENTE GLOBAL DE PRESSÃO TRIBUTÁRIA - EM % DO PIB (1970/1985)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A N O S																
TRIBUTOS DIRETOS	9,2%	9,5%	10,4%	10,8%	10,8%	11,8%	11,7%	12,2%	12,2%	12,2%	10,9%	11,6%	13,3%	12,1%	11,3%	11,7%
TRIBUTOS INDIRETOS	16,7%	15,5%	15,4%	15,4%	14,5%	14,5%	13,5%	12,4%	13,3%	12,5%	13,2%	12,8%	13,2%	12,7%	14,3%	10,4%
B R U O	25,9%	25,0%	25,8%	26,3%	26,1%	26,3%	25,2%	25,6%	25,6%	24,3%	24,1%	24,4%	26,5%	24,8%	25,7%	22,1%
JUROS DA DÍVIDA INTERNA	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	1,4%	1,9%	2,0%	2,0%	1,8%	2,2%	3,4%	4,1%	6,2%	10,9%
RESGACIMENTOS FGTS	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,5%	0,6%	0,9%	0,9%	1,0%	0,6%
SACRES PIS/PASEP	-	-	0,6%	0,8%	0,8%	0,5%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,5%	0,5%	0,7%	0,4%
PRESTIÇÕES FUNGOS PATRIOMIAIS	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,5%	0,5%	0,9%	0,9%	1,0%	0,6%
BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA	4,3%	3,7%	4,8%	3,9%	3,6%	4,1%	4,4%	4,9%	4,9%	4,6%	4,5%	4,9%	5,4%	4,9%	4,5%	3,9%
OUTRAS TRANSF. ASSIST. PREVID.	3,3%	2,6%	2,5%	2,5%	1,6%	1,6%	1,8%	1,8%	2,0%	1,8%	2,0%	2,0%	2,1%	1,9%	1,6%	2,0%
TRANSF. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	8,2%	7,0%	7,0%	6,3%	7,0%	7,0%	7,2%	7,2%	7,2%	7,0%	7,1%	7,1%	7,6%	7,5%	7,1%	7,1%
TRANSFERÊNCIAS PARA CONSÓRCIOS	9,5%	8,2%	8,5%	8,2%	7,4%	8,2%	8,5%	9,1%	10,2%	9,7%	9,5%	10,3%	12,4%	12,4%	13,9%	10,6%
SUBSÍDIOS	0,7%	0,8%	0,9%	1,2%	2,2%	2,8%	1,5%	1,5%	1,6%	1,8%	3,6%	2,6%	2,6%	2,6%	1,5%	1,5%
(-)-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10,2%	9,8%	9,2%	9,4%	9,7%	11,0%	10,1%	10,6%	12,8%	11,6%	13,1%	13,6%	15,0%	15,1%	15,1%	19,6%
L I Q U I D O	15,0%	16,0%	16,5%	16,9%	16,5%	15,0%	14,9%	14,9%	13,5%	12,6%	11,9%	11,4%	11,4%	9,7%	6,1%	2,5%

ANEXO

Juros Dívida Interna, excluída correção: 0,70%
 Cost. Líquido, excluída correção Dívida: 16,29%

Fonte: Extraído de Afonso (1987).

101

Tabela A.2. - ANEXO

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL - EM % DO PIB
- 1960 / 1969 -

TAXAS:	ANUAL	MÉDIA
1960	20,1%	
1961	18,8%	18,7%
1962	17,8%	
1963	18,0%	
1964	19,4%	
1965	21,8%	21,8%
1966	24,1%	
1967	23,4%	
1968	26,7%	24,5%
1969	24,2%	

Dados: CEF/FGV

CITADO: REZENDE, F. "A Evolução das Funções do Governo",
PPE, 1(2), p.253, dez/1971.

Tabela A.3.

ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - 1970/85

ANOS	RECEITA ARRECADADA					DESPESA REALIZADA			Em Cr\$ milhões de 80	
	IR	IPI	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	RECEITA TOTAL	PESSOAL	INVESTIMENTOS	DESPESA TOTAL	SUPERÁVIT ou DÉFICIT	DESPESA EM % DO PIB
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1970	112,6	195,6	426,1	...	685,8	90,8	36,7	646,6	+39,2	14,5%
1975	226,7	305,0	794,9	52,5	866,5	127,6	193,4	894,5	-28,0	10,3%
1980	320,3	272,2	1.002,7	206,5	1.230,0	125,9	92,3	1.191,0	+39,0	9,4%
1981	321,2	250,0	919,4	159,2	1.120,7	121,7	172,1	1.074,4	+46,3	9,1%
1982	355,2	259,3	951,0	180,5	1.164,0	127,7	115,2	1.126,2	+37,2	9,6%
1983	387,3	220,3	847,7	237,9	1.129,6	107,9	78,5	1.063,6	+66,0	9,4%
1984	440,1	144,3	815,7	237,2	1.087,8	91,5	56,3	1.010,2	+77,6	8,7%
1985	533,9	220,0	993,1	201,0	1.237,5	126,9	67,1	1.196,9	+40,6	9,3%

TAXA DE CRESCIMENTO REAL - % a.a.

80/70	11,0	3,4	8,9	...	6,0	3,3	9,7	6,3	0,0	...
85/80	10,8	- 4,2	- 0,2	- 0,5	0,1	0,1	- 6,2	0,0	0,8	...
95/70	10,9	0,8	5,8	...	4,0	2,3	4,1	4,2	0,2	...

Deflator IGP-DI
Taxas de Crescimento Real: média geométrica anual
FONTE: MF, "Finanças do Brasil" e "Balanços Gerais da União"

Tabela A.4

ORÇAMENTO FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 1970/85

em Cr\$ milhões de 80

ANOS	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL					MUNICÍPIOS				
	RECEITA	DESPESA	SUPERÁVIT ou DÉFICIT	(3)/(1)	DESPESA EM % DO PIB	RECEITA	DESPESA	SUPERÁVIT ou DÉFICIT	(8)/(6)	DESPESA EM % DO PIB
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1970	439	445	- 6	- 1,4%	8,1%	113	115	- 2	- 1,8%	2,1%
1975	782	776	+ 6	0,8%	8,6%	228	235	- 7	- 3,1%	2,6%
1980	919	900	+19	2,1%	7,1%	320	329	- 9	- 2,8%	2,6%
1981	895	904	- 9	- 1,0%	7,2%	313	323	-10	- 3,2%	2,6%
1982	795	1.008	- 213	-26,8%	8,2%	273	362	- 89	-32,6%	2,9%
1983	802	867	- 65	-8,1%	7,2%	285	292	- 7	-2,5%	2,4%
1984	853	863	- 10	-1,2%	6,8%	290	298	- 8	-2,8%	2,3%
1985	1.120	1.180	- 60	-5,4%	8,6%	...	...	...	...	...
Cresc. Anual 1984/70	4,9%	4,8%	3,7%	-	-	6,9%	7,0%	10,4%	-	-

NOTAS: (...) Dados não disponíveis.
Receita arrecadada e despesa realizada apenas da Administração Central ou Direta.
Deflator: IGP-DI.

FONTE: IBCE, "Séries Estatísticas Retrospectivas, Vol. 3", pp.580/1.
MF/SEP (1985).

Tabela A.5

ORÇAMENTO CONSOLIDADO DOS GOVERNOS ESTADUAIS
 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO E ESTRUTURA DA DESPESA (Adm. Central e Descentralizada) - 1975/1984

em Cz\$ milhões de 80.

ANOS	DESPESA TOTAL	SUPERÁVIT ou DÉFICIT	PRINCIPAIS CONTAS DA DESPESA		
			PESSOAL	INVESTIMENTO	DÍVIDA
			1	2	3	4	5
1975	775,1	+ 17,2	259,7	119,9	52,1
1980	904,4	- 0,6	361,6	136,9	93,1
1984	714,3	- 29,8	263,8	98,4	94,6
Cres. Anual 1984/75	- 0,9%	...	0,2%	- 2,2%	6,8%

104

Consolidação da administração central e descentralizada, descontadas transferências intragovernamentais.
 Administração Descentralizada inclui autarquias, fundações e fundos autônomos.
 Deflator: IGP-DI
 FONTE: IBGE, "Estatísticas Econômicas do Setor Público".

Tabela A.6

ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
 Evolução das Receitas e Despesas - 1971/83 -

ANOS	* RECEITA DO FPAS *			* DESPESAS DO SIMPAS *			* SALDO *	DESPESAS/ EM % DO PIB:
	CONTRIBUIÇÕES	CONT. UNIAO	TOTAL:	INPS	INAPFS	TOTAL:	(7) = (3) - (6):	(6):
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		(6):
Em Cz\$ milhões de 1980								
1971	194,2	25,5	222,81	146,8	62,3	229,61	9,21	4,491
1975	423,3	29,9	479,91	295,3	132,5	453,51	26,41	5,231
1980	582,7	33,1	636,01	434,4	186,8	602,81	-46,81	5,401
1981	571,4	62,1	652,21	433,8	172,5	706,81	-56,61	6,811
1982	722,2	35,5	776,01	546,1	176,2	756,41	19,61	6,441
1983	569,3	52,3	635,71	479,2	141,7	646,81	-11,11	5,711
1984	510,3	65,7	593,71	426,0	158,9	595,61	-1,91	5,141
1985	578,8	28,4	645,71	429,9	166,9	622,31	23,41	4,821
1986	667,7	29,0	740,91	496,4	176,4	700,11	40,81	5,811
CRESCIMENTO ANUAL REAL - EM % -								
1980 / 87	12,9	2,9	11,81	13,6	13,0	13,21	***	***
1984 / 80	-3,3	16,7	-1,71	-2,5	-5,2	-3,41	***	5,741
1985 / 84	16,1	-33,6	12,31	8,1	3,1	8,41	***	4,911
1986 / 87	8,8	1,9	8,11	8,4	7,2	7,91	***	***

NOTAS:

Não discriminadas Outras Receitas e Despesas do IAPAS, LBA e FUNABEM.
 Contribuições de empregadores e empregados.
 Deflator: IGP - DI

Taxas de crescimento: Média geométrica anual.

FONTE: Balancos Entidades SIMPAS e Azevedo (1987)

105

Tabela A.7.
INDICADORES DOS RECURSOS DO TESOUREO TRANSFERIDO A ADMINISTRACAO INDIRECTA FEDERAL - 1981/85
(UNID. R\$ DA SEST)

CONJUNTO/GRUPOS/UNIDADES	1 9 8 1			1 9 8 5			TAXA CRESC. REAL MÈDIO 1985/81(% aa)
	Cz\$ mil de 80	DISTRIB.	% DAS	Cz\$ mil de 80	DISTRIB.	% DAS	
		%	RECEITAS		%	RECEITAS	
	1	2	3	4	5	6	7
ORÇAMENTO CONSOLIDADO DA SEST	467.024	100,0	9,4	433.947	100,0	7,1	-1,8%
ENTIDADES TÍPICAS DE GOVERNO (ETG)	234.628	50,3	50,3	220.732	50,9	71,6	-1,5%
SISTEMA DE ENSINO/EDUCAÇÃO - MEC	77.267	16,5	72,3	87.552	20,2	83,4	+3,2%
ENTIDADES DO MIN. SAÚDE (4)	13.048	2,8	85,8	5.388	1,2	43,5	-19,8%
SUBSIST. - MINTER	3.143	0,7	76,6	15.175	3,5	51,7	+40,2%
EBTU - MDU	9.727	2,1	83,3	9.966	2,3	53,7	+0,6%
ENER - MT	39.547	8,5	67,4	39.004	9,0	87,7	-0,3%
CNEq - MCT	6.007	1,3	83,6	8.829	2,1	88,4	+10,4%
EMBRAPA - MA	6.708	1,4	84,2	6.562	1,5	87,6	-0,5%
OUTRAS	79.181	17,0	30,1	48.156	11,1	26,9	-11,7%
SETOR PRODUTIVO ESTATAL (SPE)	159.436	34,1	7,0	115.830	26,7	4,9	-7,7%
GRUPO RFFSA - MT	54.829	11,7	51,1	65.977	15,2	58,5	+4,7%
GRUPO PORTOBRÁS - MT	10.723	2,3	30,7	9.124	2,1	31,7	-3,9%
GRUPO INFRAERÓ - MAER	4.680	1,0	52,6	13.867	3,2	24,5	+31,2%
GRUPO SIDERBRÁS - MIC	20.072	4,3	7,1	5.928	1,4	2,1	-26,3%
OUTRAS EMPRESAS	69.132	14,8	3,8	20.934	4,8	1,1	-25,8%
PREVIDÊNCIA SOCIAL (SINPAS)	63.193	13,5	3,9	54.925	12,7	8,2	-3,4%
BANCOS OFICIAIS FEDERAIS	9.767	2,1	0,6	42.459	9,7	1,5	+44,4%

106

DISTRIB. % = Repassar à conta em relação ao total de receitas transferidas.
% DAS RECEITAS = Transferências de Tesouro em relação ao fluxo total de recursos do ente (ou seja, inclui também receita operacional, não operacional e operações de crédito).
OUTRAS ETGs. - PRINCIPAIS TOMADORAS DE REPASSES (em % das receitas de 1985): FINEP (56%), INOS (68%), CODEVASF (69%), INOCS (94%), EMBRATER (82%), IBC (83%), IAA (69%), FIBGE (99%), INCRA (32%) e CNIEN (95%).
OUTRAS EMPRESAS DO SPE - PRINCIPAIS TOMADORAS DE REPASSES (em % das receitas de 1985): EMBRAER (18%), VALE (2%), NUCLEBRÁS (12%) e ELETROBRÁS (13%).
BANCOS FEDERAIS: transferências concentradas no Grupo BNDES (em 1985, absorve 73% dos repasses aos bancos e representa 12% de seus recursos).
Crescimento Real: taxa média geométrica anual.
Deflator IGP-DI.
FONTE: Dados da SEST, "Relatório de Atividades - 1982" e "Relatório Anual - 1985".

Tabela A.8

ORÇAMENTO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL NÃO-FINANCEIRO DA UNIÃO E DOS ESTADOS
EVOLUÇÃO DOS INDICADORES CONTÁBEIS DAS EMPRESAS-1980/84

Em Cz\$ milhões de 80

ANOS	EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA						BALANÇO PATRIMONIAL					
	RECEITA		LUCRO OU PREJUÍZO		LUCRO OU PREJUÍZO		IMOBILIZAÇÕES		PASSIVO DE		DÍVIDA	
	OPERACIONAL		OPERACIONAL		LÍQUIDO DO EXERCÍCIO				TERCEIROS		EXTERNA	
	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1980	1.541,1	305,0	49,8	94,8	99,5	-13,4	3.414,1	1.435,1	3.176,0	969,0	1.323,2	349,5
1981	1.537,4	333,2	5,6	104,5	132,2	23,6	3.993,2	1.665,0	3.674,8	1.127,9	1.511,7	372,6
1982	1.552,8	352,8	22,4	92,0	66,1	-6,4	4.454,2	2.027,2	4.151,8	1.275,8	1.803,6	453,7
1983	1.580,4	377,5	24,9	169,3	71,0	-41,4	5.116,9	2.870,9	4.738,0	1.459,0	2.375,9	604,3
1984	1.785,6	397,4	56,4	150,3	132,2	-23,2	5.250,7	2.121,3	4.829,4	1.548,6	2.522,7	635,1
1982/84	2,6%	6,2%	3,2%	6,2%	8,6%	25,5%	11,5%	18,3%	11,0%	12,4%	17,3%	16,1%

107

NOTAS: - SEST compreende o orçamento do setor a nível federal.
- Despesas Operacionais inclui despesas com pessoal e com insumos e serviços ou outros custeios.
- Imobilizações = Ativo Imobilizado, líquido de Depreciações e Exaustões.
- Passivo de Terceiros = Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo.
- Dívida Externa = Empréstimos e Financiamentos em Moeda Estrangeira (exclui Empréstimos Res.53).
- Deflator: IGP-DI médio (Colunas 1 a 6) e Dezembro (Colunas 7 a 12).
- 1980/84: Taxas de Crescimento anual média geométrica.

FONTE: SEST, "Perfil das Empresas Estatais" - Bd. Vol.4: 1981, "Estatísticas Econômicas do Setor Público".



Tabela A.9.
EVOLUÇÃO REAL DOS PRINCIPAIS PREÇOS DAS EMPRESAS ESTATAIS
FEDERAIS - 1970/1986

Índice Base = 100

ÍNDICES	ANOS															
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
PREÇO MÉDIO DERIVADOS DE PETRÓLEO (Cr\$/l)	100,0	100,5	110,2	107,0	137,5	154,9	235,3	170,3	160,6	164,6	195,7	221,1	206,3	211,5	213,0	
TARIFA MÉDIA DE ENERGIA ELÉTRICA (Cr\$/Mwh)	100,0	100,4	109,0	108,0	100,8	108,5	97,1	91,2	87,0	83,3	79,2	87,1	81,5	71,1	65,8	
PREÇO MÉDIO MIN. FERRO-CVRD MERCADO INTERNACIONAL (Cr\$/t./m)	100,0	113,5	172,4	166,8	169,3	163,8	235,9	205,5	168,3	154,3	162,8	112,5	116,5	152,7	141,4	
IPA - FERROAÇO E DERIVADOS	100,0	97,7	94,6	95,5	103,0	107,1	94,3	89,8	85,2	79,2	67,7	63,2	60,1	46,4	43,2	

NOTA: * Deflator utilizado: IGP-DI.

FONTES: Dados primários PETROBRÁS, ELETROBRÁS, CVRD e IBRE/FGV.

100

Tabela A. 10

INDICADORES MACROECONÔMICOS - 1970/86

ANOS	PIB pm	POPULAÇÃO	ÍNDICE DO DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB	ÍNDICE GERAL DE PREÇOS-DI (média anual)	TAXA DE CRESCIMENTO REAL ANUAL		
	Cz\$ mil correntes	mil habitantes	BASE 1980	BASE 1980	VARIÇÃO %	PIB	PIB PER CAPITA
	1	2	3	4	5	6	7
1970	194.389	92.759	3,5	4,3	19,5%	-	-
1975	1.005.048	104.851	11,2	11,5	27,9%	5,2%	2,7%
1980	12.639.293	118.518	100,0	100,0	100,2%	9,1%	6,5%
1981	24.737.492	121.458	202,5	209,9	109,9%	-3,4%	-5,7%
1982	48.147.762	124.471	390,5	410,5	95,4%	0,3%	-1,5%
1983	118.194.847	127.559	983,6	1.044,8	154,5%	-2,5%	-4,9%
1984	387.967.701	130.723	3.054,6	3.348,2	220,6%	5,7%	3,1%
1985	1.406.077.084	133.966	10.225,7	10.903,1	225,5%	8,3%	5,6%
1986	3.687.473.148	137.288	24.787,1	26.413,6	142,3%	8,2%	5,6%

100

FONTES: IBGE, "Anuário Estatístico do Brasil, 1986", p.455 e "Conjuntura Econômica".

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José R. (1985) - Transferências intergovernamentais de estados e municípios. Revista de Finanças Públicas, XLV(363):92-41, Brasília, set./1985.
- (1985b) - A empresa estatal no Brasil: um instrumento da política econômica de curto prazo e uma abordagem setorial dos principais grupos, mimeo, Brasília, nov./1985.
- (1986) - Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e Municípios. Revista de Finanças Públicas, XLVI (367): 18-41. Brasília, jul-set/1986.
- (1987) - Carga Tributária no Brasil - uma discussão metodológica, mimeo. Rio, 1967.
- AFONSO, José e LOBO, Tereza - Federalismo Fiscal. TDI nº 108, Rio, INPES/IPEA, mar/1987
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes (1985) - O Ajuste Financeiro das Empresas Industriais na Crise. (TDI nº 81, Rio, IEI/UFRJ, out/1985).
- (1987) - Financiamento e Desempenho Corrente das Empresas Privadas e Estatais. Relatório de Projeto FINEP/FUNDAP. São Paulo, jun/87.
- AZEREDO, Beatriz e REZENDE, Fernando (1987) - Contribuições Sociais. TDI nº 107, Rio, INPES/IPEA, mar/87.
- BATISTA Jr., Paulo N. (1985) - Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, 5(2): 16-38. São Paulo, jun/85.

- BANCO CENTRAL DO BRASIL - Brasil - Programa Econômico, diversos volumes. Brasília.
- BRAGA, José Carlos (1983) - Os orçamentos estatais e a política econômica. Anais da ANPEC, 1981.
- CALABI, Andrea (1987) - Déficit público e o papel da STN, mimeo, Brasília, set/87.
- CALABI, A., REISS, G. e LEVY P. (1979) - Geração de poupanças e estrutura de capital das empresas no Brasil. São Paulo, CVM/PIPE, 1979.
- COUTINHO, Luciano e REICHSTUL, Herri (1983) - Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise. In: COUTINHO, R. e BELLUZZO, L. (orgs.), Investimento Capitalista no Brasil, Vol. II, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.
- COSTA, Margareth (1985) - A política fiscal na economia brasileira. Conjuntura Econômica, 59(2): 109-116. Rio, fev./1985.
- CRUZ, Paulo Davidoff (1984) - Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.
- DAIN, Sulamis (1983) - Como não fazer política fiscal. Revista de Economia Política, 3(4):127-134. São Paulo, out-dez/83.
- FIBGE - Estatísticas Econômicas do Setor Público, diversos volumes, Rio.
- FERREIRA, Edésio (1984) - O controle da base monetária no Brasil. Revista de Finanças Públicas, pp. 60-72, Brasília, abr-jun/84.
- GOMES, Guilherme, DIB, Maria F. e FERRACIOLI, Paulo (1985) - Autoridades Monetárias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia, mimeo. BNDES, jun/85.

- LAGO, LUIZ et. al. (1984) - O combate à inflação no Brasil: uma política alternativa. Rio, Ed. Paz e Terra, 1984.
- LANGONI, Carlos (1981) - Bases Institucionais da Economia Brasileira, mimeo, Rio, ESG, ago/1981.
- LUNDBERG, Eduardo (1986) - O desequilíbrio financeiro do setor público - restrição externa, restrição orçamentária e restrição monetária - uma nota. Estudos Econômicos, 16 (2): 303-306. São Paulo, ago/86.
- PAULA, Tomás (1987) - Estrutura e evolução das contas fiscais. Relatório de Projeto FINEP/FUNDAP. São Paulo, jun./87.
- PEREIRA, José E. (1974) - Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73, Rio, INPES/IPEA, 1974.
- PINEL-SILES, A. (1987) - Brazil's Tax System, mimeo. World Bank, oct./1987.
- REZENDE, Fernando (1982) - Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, 12 (2): 489-540, Rio, IPEA, ago/1982.
- REZENDE, Fernando e AZEREDO, Beatriz (1986) - Fundos Sociais, TDI nº 25, Rio, INPES/IPEA, jan./1986.
- REZENDE, Fernando e AFONSO, José (1987) - Endividamento dos governos estaduais e municipais, mimeo. Brasília, fev./87.
- REZENDE, Fernando e DAIN, Sulamis (1985) - Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa e Planejamento Econômico, 15 (2): 307-324. Rio, ago./85.

- SEPLAN (1984) - Sinopse das Receitas Públicas. Brasília, 1984.
- _____ (1986) - Livro branco do déficit público. Revista de Economia Política, 6 (4): 133-145. São Paulo, out-dez/86.
- SEPLAN-SEST- Relatório Anual, diversos números, Brasília.
- _____ (1986) - Perfil das Empresas Estatais - 2 vols. Brasília, 1986.
- SILVA, Maria Conceição (1985) - Alguns conceitos de déficit fiscal e de setor público no Brasil: uma nota para discussão", mimeo. Santiago, dez/85.
- TEIXEIRA, Eduardo (1987) - Relatório em andamento - Projeto "Financiamento da Economia e Sistema Financeiro no Brasil", FINEP/FUNDAP, 1987.
- WERNECK, Rogério (1986a) - Empresas estatais, controle de preços e contenção das importações. Revista Brasileira de Economia, 40 (1): 37-61. Rio, jan-mar/86.
- _____ (1986b) - A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e orçamento de dispêndios globais de SEST. Pesquisa e Planejamento Econômico, 16 (2): 381-412, Rio, ago/1986.
- _____ (1987) - Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. Pesquisa e Planejamento Econômico, 16 (3): 551-574. Rio, dez/86.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural?</u> (Demografia: Fuga em quatro movimentos). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110).	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111).	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORTEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28
117. FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. <u>Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)	28
118. BENETTI, Carlo. <u>Valor, excedente e moeda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)	19

	Nº de páginas		Nº de páginas
119. <u>MONEIRA, Maurício Mesquita. Progresso Técnico e Estrutura de mercado: a indústria internacional de telecomunicações. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)</u>	81	132. <u>MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 132).</u>	78
120. <u>LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. Marx e a Mercadoria Força de Trabalho. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)</u>	34	133. <u>VIANNA, Cid Manso de Mello. Política de Medicamentos versus Política de Produção de Fármacos. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 133).</u>	17
121. <u>FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)</u>	35	134. <u>MEDICI, André Cezar. O Custeio da Política Social ao Nível Regional: Subsídios Para uma Estratégia de Descentralização. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 134)</u>	51
122. <u>CORLAT, Benjamin; SABOIA, João. Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de fordisation forcée et contrariée. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)</u>	52	135. <u>CASTRO, Antonio Barros de, e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. O Saldo e a Dívida. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 135)</u>	31
123. <u>PROCHNIK, Victor. A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)</u>	39	136. <u>ERBER, Fábio S. Política Industrial no Brasil - Um Quadro Analítico e Algumas Propostas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 136)</u>	24
124. <u>FABRIANI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C.- Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)</u>	45	137. <u>OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Mulher em Dados. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 137)</u>	70
125. <u>TOLOSA, Hamilton C. Condicionantes Econômicas e Opções da Política Urbana no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 125)</u>	34	138. <u>PERIMAN, Janice E. Mega-Strategies for Mega-Cities. A Project to accelerate the generation of effective social and technological innovation. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 138)</u>	47
126. <u>SALM, Cláudio; SILVA, Luiz Carlos Eichenberg. Industrialização e Integração do Mercado de Trabalho Brasileiro. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 126)</u>	51	139. <u>AFONSO, José Roberto R. e DAIN, Sulamis. O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 138)</u>	115
127. <u>CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Keynes on probability and uncertainty. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 127).</u>	29	140. <u>SILVA, Beatriz Azeredo da. Um Estudo Sobre as Contribuições Sociais. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 140)</u>	215
128. <u>LEITE, Antonio Dias. Plano Cruzado - Esperança e Decepção. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 128)</u>	144		
129. <u>CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O Caminho da Revolução: O Treatise on Money na Revolução Keynesiana. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 129).</u>	24		
130. <u>CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Keynes on the Instability of Capitalism and the Theory of Business Cycles. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 130)</u>	39		
131. <u>FIORI, José Luís; JAGUARIBE, Anna Maria. Repensando o Papel do Estado no Desenvolvimento Brasileiro: uma Agenda de Estudos. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 131).</u>	53		