

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

RELATÓRIO INTERNO

N^o 14

"O DÉFICIT FISCAL: CAIXA OU
COMPETÊNCIA?"

Maria da Conceição Silva

Julho de 1990

RELATÓRIO INTERNO

N^o 14

"O DÉFICIT FISCAL: CAIXA OU
COMPETÊNCIA?"

Maria da Conceição Silva

Julho de 1990

Tiragem: 50 exemplares

Trabalho concluído em junho de 1990.

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 13^o/17^o andares

Rio de Janeiro/RJ

20020

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de sua autora. As opiniões nele emitidas não exprimem necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

O DÉFICIT FISCAL: CAIXA OU COMPETÊNCIA?

Maria da Conceição Silva*

- I. INTRODUÇÃO
- II. REGIME CONTÁBIL: CAIXA E COMPETÊNCIA
- III. CONCEITOS DE DÉFICIT
- IV. A DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL
- V. A CONTABILIZAÇÃO DOS ENCARGOS DA DÍVIDA APÓS O PLANO BRASIL NOVO
- VI. CERTIFICADOS DE PRIVATIZAÇÃO (CP)
- VII. RESUMO E CONCLUSÕES

* Agradeço a Ricardo Varsano, Marcelo Nonnenberg, Renato Villela e José Roberto Afonso pelos valiosos comentários à primeira versão deste trabalho, e a Jandira de Cássia do Carmo, pela parte computacional do texto.

I. INTRODUÇÃO

A literatura especializada tem se dedicado insistentemente a conferir ao déficit fiscal um papel importante como indicador básico para orientar políticas de estabilização. Daí a relevância da escolha de um conceito adequado de déficit.

Na experiência brasileira recente tem-se dado ênfase a dois conceitos, ou seja, o déficit de caixa da União, calculado pelo Departamento do Tesouro Nacional, a partir dos elementos de receita e despesa, e a necessidade de financiamento - denominada ao longo deste texto de déficit de competência -, calculada pelo Banco Central do Brasil a partir das fontes de financiamento do governo.

Este estudo objetiva analisar a direção do impacto sobre o orçamento fiscal de 1990 das modificações introduzidas no estoque, composição e custo da dívida mobiliária federal e da criação dos Certificados de Privatização. Trata-se tão-somente de uma análise conceitual, sem a intenção de quantificar o mencionado impacto.

A principal conclusão do trabalho é que, dentro das hipóteses consideradas, as referidas medidas poderão acarretar uma redução no déficit fiscal de 1990, qualquer que seja o conceito adotado, isto é, caixa ou competência.

II. REGIME CONTÁBIL: CAIXA E COMPETÊNCIA

As estatísticas orçamentárias do governo são apuradas por dois regimes contábeis: caixa e competência. Os dados de caixa registram as transações na data do efetivo recebimento ou desembolso pelo Tesouro. Ou seja, do lado da receita, os dados de caixa do exercício t englobam os recursos que entraram efetivamente no caixa do Tesouro em t, não considerando, por exemplo, a arrecadação de tributos remanescente na rede bancária e ainda não repassada à conta do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil S/A. Do lado da despesa, os dados de caixa referem-se aos desembolsos efetivos por parte do Tesouro, não importando a data do respectivo empenho.

Os dados de competência, por sua vez, registram as transações que

competem a um determinado período - como por exemplo a um exercício financeiro - independentemente da sua ocorrência efetiva naquele período. Assim, a receita de competência refere-se à arrecadada, do exercício, podendo já haver entrado no caixa do Tesouro ou ainda encontrar-se na rede arrecadadora. Já a despesa de competência refere-se à empenhada no exercício, isto é, àquela paga e aos restos a pagar, do exercício considerado.¹

De acordo com o "Manual de Estatísticas Financeiras do Governo", do Fundo Monetário Internacional,² para se medir o impacto agregado do governo nas contas monetárias, bem como no resto da economia, os dados de caixa são preferíveis pelas seguintes razões:

- i) representam a melhor aproximação dos fluxos de fundos e recursos, a qual fica disponível no mais curto espaço de tempo;
- ii) evitam os problemas de valoração de fluxo de recursos;
- iii) têm uma correspondência mais estreita com as demais estatísticas financeiras; e
- iv) são as estatísticas registradas pela maioria dos governos.

Por outro lado, o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas - cujo objetivo é precipuamente mensurar as transações reais da economia - é baseado, em princípio, em dados apurados pelo regime de competência.³

As contas governamentais brasileiras mais relevantes para efeito de política econômica originam-se na execução do Orçamento da União e no financiamento de seu déficit. Essas estatísticas são apuradas pelo

¹O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento (ver o Artigo 228 do Decreto nº 15.783/1922 e o Artigo 58 da Lei nº 4.320/1964). Porém, em se tratando de dados sobre dívida, a expressão "regime de competência" é utilizada, na prática, em sentido mais amplo, referindo-se, por exemplo, aos registros contábeis para efeito de atualização monetária ou cambial do saldo em circulação, não representando qualquer obrigação de pagamento no período em apreço.

²Ver IMF, "A Manual on Government Finance Statistics", Washington, D.C. (1986), p. 31.

³Ver IMF (1986), op. cit., p. 250.

Departamento do Tesouro Nacional (DTN) - antiga Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - e pelo Banco Central do Brasil (BCB), e publicadas através dos seguintes documentos:

- i) STN, "Balanços Gerais da União" - publicação anual, dados anuais, regime de competência, exceto para os encargos da dívida mobiliária interna federal, cujos dados são registrados pelo regime de caixa.
- ii) STN, "Execução Financeira do Orçamento Geral da União" - publicação mensal, dados mensais, regime de caixa, exceto os dados sobre o estoque da dívida mobiliária que se referem ao regime de competência.
- iii) BCB, "Brasil: Programa Econômico" - publicação trimestral, dados mensais, trimestrais e anuais, regime de caixa e regime de competência.

III. CONCEITOS DE DÉFICIT

Do ponto de vista orçamentário, as transações efetuadas pelo governo podem ser classificadas em dois grandes grupos: aquelas que determinam o déficit e as que se referem ao seu financiamento. As primeiras são ainda denominadas "contas acima da linha", e, as segundas, "contas abaixo da linha". A partir daí, pelo menos duas definições de déficit fiscal podem ser inferidas. Ou seja, o déficit acima da linha, calculado através dos componentes de receita e despesa orçamentária, e o déficit abaixo da linha, calculado com base em suas fontes de financiamento.

Utilizando-se os componentes de receita e despesa, obtem-se a seguinte definição, contida em Tanzi e creditada ao FMI:⁴ "Déficit fiscal (DF) é a diferença entre o total da despesa de caixa do governo (DC) - incluindo juros, porém excluindo amortizações da dívida pública - e o total da receita de caixa (RC) - incluindo receita tributária, outras receitas e transferências recebidas, mas excluindo receitas oriundas de operações de crédito".

⁴Ver Vito Tanzi; Mario I. Blejer e Mario O. Teijeiro, "Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits". IMF Staff Papers, Dec/87.

Assim:

$$DF = DC - RC \quad (1)$$

Por outro lado, num esquema simplificado, o déficit fiscal pode ser definido pelos seus componentes abaixo da linha, ou seja:

$$DF = \Delta B + \Delta T - \Delta R \quad (2)$$

onde as fontes de financiamento do governo são as variações na base monetária (ΔB), no endividamento líquido junto ao público (ΔT) e nas reservas internacionais (ΔR). Esta expressão, também conhecida como restrição orçamentária do governo, mede a necessidade de financiamento do governo, líquido de amortizações. Isto é, o valor da emissão de novos títulos, para fazer face aos resgates do principal, não afeta ΔT .⁵

Contudo, ao excluir a amortização, o déficit assim definido apresenta a desvantagem de não se constituir numa medida adequada da expansão monetária, bem como da pressão do governo sobre os mercados de crédito. Do mesmo modo, a necessidade de transferências de recursos da autoridade monetária para o governo não é captada pelo déficit quando os recursos oriundos de operações de crédito junto ao público são excluídos da receita orçamentária. Ademais, para efeito de ajuste fiscal, o conceito relevante é o de déficit primário, isto é, o déficit fiscal convencional, como definido em (1), excluídas as despesas de juros da dívida.⁶

Portanto, o conceito de déficit não é único. Depende dos objetivos que se preste, quais sejam, controle da moeda e do crédito, ajuste fiscal ou controle da demanda agregada.

No caso brasileiro, a Lei nº 4.320/64, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços

⁵ Para uma adaptação da expressão (2) ao caso brasileiro, ver Maria da Conceição Silva, "Alguns Conceitos de Déficit Fiscal e de Setor Público no Brasil: uma Nota para Discussão", trabalho apresentado no Seminário sobre Sistemas de Informação e Estatísticas do Setor Público, CEPAL/ONU, Santiago do Chile, dez/85.

⁶ Ver Tanzi *et alii*, *op.cit.*, p. 714.

públicos, incluiu na despesa total os gastos com amortizações e, na receita, as operações de crédito.⁷ Contudo, durante o período em que a Lei Complementar nº 12/71 esteve em vigor, as operações relacionadas à dívida pública mobiliária federal ficaram dispensadas de constar no Orçamento da União. Somente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1990 foram incluídas novamente no Orçamento Fiscal todas as operações relacionadas à dívida pública, inclusive aquelas referentes ao seu resgate.⁸

Seguindo as normas contábeis da Lei nº 4.320/64, são apurados pelo DTN o déficit fiscal anual nos Balanços Gerais da União pelo regime de competência e o déficit fiscal mensal na Execução Financeira do Orçamento Geral da União pelo regime de caixa, ambos pelo critério acima da linha.

Por outro lado, baseando-se, em princípio, na metodologia do FMI, o Banco Central/Depec calcula dois indicadores de déficit fiscal pelo critério abaixo da linha: a necessidade de financiamento do governo central pelo conceito nominal (NFGn) e operacional (NFGo). Como os dados utilizados se baseiam na variação do endividamento líquido do governo junto a seus agentes financeiros, e uma vez que o saldo desta dívida é atualizado mensalmente pelos rendimentos do período, pode-se inferir que se trata de um indicador calculado pelo regime de competência. No cálculo da NFGn estão incluídas como encargos, além dos juros reais não vencidos, a correção monetária e a cambial, referentes à atualização do saldo da dívida interna e externa sendo que na NFGo estão incluídos apenas os juros reais não vencidos.⁹

IV. A DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL

As estatísticas referentes à dívida mobiliária são apuradas pelos

⁷Com isso, o orçamento é equilibrado por definição. No entanto, o déficit orçamentário, como definido em (1), é igual ao valor das operações de crédito menos amortização.

⁸Ver a Lei nº 7.800, de 10/7/89.

⁹O Banco Central calcula esses indicadores para os diversos níveis do setor público brasileiro, através do balanceamento das contas ativas e passivas de cada entidade do setor público junto aos sistemas financeiros interno e externo.

regimes de caixa e competência.¹⁰ Pelo regime de caixa, o registro das despesas referentes ao resgate do principal e respectiva correção monetária, bem como dos encargos reais, é feito no dia do vencimento do título, isto é, no dia do efetivo desembolso para o seu pagamento. Diferentemente, pelo regime de competência a apuração da correção monetária e encargos reais é feita mês a mês sobre o estoque de títulos em circulação, independentemente do pagamento que só será efetivado quando do vencimento do título ou dos encargos.

Neste ponto, faz-se mister enfatizar novamente que o conceito de competência, conforme empregado acima para a dívida pública, difere daquele utilizado na contabilidade orçamentária. Esta última não inclui os encargos da dívida não vencidos, pois estes só se constituem uma obrigação de pagamento por parte do Tesouro Nacional a partir do seu vencimento.

Após a conclusão do processo de reunificação orçamentária da União do final dos anos 80, a disparidade ainda existente entre o déficit fiscal do Tesouro publicado pela STN e a NFGO calculada pelo Banco Central deve-se, basicamente, à utilização de regimes contábeis diferentes. Apenas como exemplo, os encargos da dívida mobiliária federal constantes do déficit fiscal de caixa da STN para 1989 foram de NCz\$ 73.552 milhões.¹¹ Por sua vez, o dado do Banco Central referente a encargos que aparece na NFGO é bem maior, ou seja, NCz\$ 196.771 milhões.¹²

Qual seria então o conceito mais adequado? Se o objetivo for medir o impacto direto do governo na expansão da base monetária, por exemplo, o déficit de caixa é o mais adequado. Porém, se a meta for a contenção da demanda agregada, na hipótese de existir um efeito-renda ou um efeito-riqueza significativo entre os possuidores de títulos, o conceito relevante é o de competência.¹³

¹⁰Ver STN, "Metodologia de cálculo das despesas da dívida pública mobiliária federal no exercício fiscal de 1990". Nota STN/GAB nº 497, de 17/10/89.

¹¹Ver STN, "Execução Financeira do Orçamento Geral da União", dez/89, p.3.

¹²Ver Banco Central do Brasil/Depec, "Brasil, Programa Econômico", março/90, p.67.

¹³Neste caso, o efeito-renda decorre da disponibilidade diária dos rendimentos oriundos de aplicações overnight lastreadas em títulos do Tesouro Nacional.

V. A CONTABILIZAÇÃO DOS ENCARGOS DA DÍVIDA APÓS O PLANO BRASIL NOVO

Com a Medida Provisória nº 168, de 16/3/90, transformada na Lei nº 8.024, de 12/4/90, o tamanho e a composição do estoque da dívida pública interna federal, bem como seus prazos de vencimento e custo sofreram modificações consideráveis. As informações abaixo revelam as mudanças ocorridas no estoque da dívida, que vão afetar o déficit fiscal em 1990 e nos exercícios subsequentes.

Tabela 1

HAVERES FINANCEIROS SELECIONADOS - 1990

(Saldos em Cr\$ bilhões)

Final de período	Tít. Fed. junto ao Público (A)	Depósitos de Poupança (B)	Depósitos a Prazo (C)	Valores à Ordem do BC (D)	Tit. Fed. + Vals. à ordem do BC (E=A+D)
Março 13	2.301	1.359	258	-	2.301
Março 19	345	520	76	2.825	3.160
Abril 30	748	890	346	2.906	3.654

Fonte: BCB/Depec, "Evolução dos Meios de Pagamentos após 19 de Março". Nota para a Imprensa, de 25/5/90, p. 6.

Visto que os valores à ordem do Banco Central só começarão a ser resgatados a partir de setembro de 1991, seu impacto será nulo para o déficit de caixa em 1990. Relativamente à situação anterior ao Plano, os desembolsos com os encargos da dívida deverão ser menores, devido à redução do estoque de títulos junto ao público a ser resgatado em 1990 e à redução da rentabilidade real do overnight.

No tocante ao déficit de competência, por outro lado, a solução é menos trivial, podendo ser analisada com o auxílio de duas hipóteses. De acordo com a primeira hipótese, apenas o efeito-renda decorrente de aplicações lastreadas na dívida da coluna A da Tabela 1 seria significativo, sendo provavelmente nulo o efeito-riqueza dos recursos bloqueados, contidos na coluna D. Neste caso, os encargos da dívida para efeito de déficit de competência seriam

calculados exclusivamente através dos dados da coluna A.¹⁴

Todavia, caso se aceite a hipótese alternativa de que o efeito-riqueza dos depósitos bloqueados é também significativo, os dados da coluna E seriam os relevantes para se calcular o déficit de competência.

Na ausência de estudos empíricos sobre o assunto, parece plausível aceitar a primeira hipótese. Nestes termos, tanto o déficit de caixa como o déficit de competência para 1990 deverão ser calculados levando em consideração apenas a dívida junto ao público convencionalmente definida. Os recursos bloqueados - quer tenham advindo de aplicações em títulos federais, depósitos de poupança ou a prazo - só deverão afetar os cálculos do déficit a partir de setembro de 1991, quando deverão se iniciar os desembolsos por parte do Tesouro Nacional e o efeito-renda se manifestar.

VI. CERTIFICADOS DE PRIVATIZAÇÃO (CP)

Com a criação dos CP pela Lei nº 8.018, de 11/4/90 (Medida Provisória nº 157), institui-se um mecanismo específico para a operação de venda de ações das empresas do setor público que vierem a ser desestatizadas. Assim, uma simples alienação de ativos transformou-se numa complexa operação de crédito, devido à minuciosa definição dos CP como títulos de emissão do Tesouro Nacional, sem data de resgate, correção monetária cadente e demanda compulsória.

A complexidade decorre principalmente da impropriedade de alguns termos usados ao longo do texto legal, dificultando a sua correta interpretação. Embora a Portaria nº 272 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, de 14/5/90, tenha esclarecido alguns pontos dúbios, vários outros ficaram para ser solucionados provavelmente no campo da jurisprudência. Apenas para ilustrar, é o caso do termo "empresa pública" que foi incorretamente

¹⁴ Desde 1988 inclusive, com a obrigatoriedade de o Banco Central transferir ao Tesouro Nacional seu resultado operacional, os encargos da dívida passaram a ser calculados com base no saldo total da dívida em circulação e não com base apenas no saldo da dívida junto ao público. Contudo, o resultado final do déficit é independente de cada critério, visto que os encargos da dívida em carteira do Banco Central entram no seu resultado operacional, anulando-se na consolidação.

utilizado. Visto parecer razoável supor que nenhuma "empresa pública" seria privatizável, o termo adequado seria "empresa de economia mista".

Pela Lei nº 4.320/64 ainda em vigor, os recursos provenientes da alienação de ativos da União são classificados dentro da receita orçamentária da União como "receita de alienação de bens" e não como "receita de operação de crédito".

Portanto, se a receita oriunda dos CP for classificada como "receita de alienação de bens", será considerada um excesso de arrecadação no exercício de 1990. Como tal, sua aplicação - que depende de aprovação específica do Legislativo - em resgate da dívida ou em aumento de gastos irá afetar diretamente o déficit fiscal. A opção pelo resgate de dívida iria reduzir o déficit relativamente ao programado, enquanto a opção de financiar aumento de gastos em valor igual à arrecadação líquida dos CP vendidos em 1990 não afetará o déficit programado para o exercício.¹⁵

Por outro lado, classificando-se a venda de ações da União através de CP como uma operação de crédito, a utilização de sua receita em 1990 estará restringida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 7.800, de 10/7/89) a algumas categorias de despesa, destacando-se o serviço da dívida mobiliária e o financiamento de investimentos prioritários em montante não superior a 10% da receita tributária. Devido ao elevado volume de emissão de títulos que consta da Lei Orçamentária para 1990 e ao período de carência imposto à grande parte da dívida mobiliária federal em poder do público pelo Plano Brasil Novo, é bastante provável que a emissão de CP, no exercício de 1990, não necessite de aprovação específica do Congresso Nacional.

Como os CP não renderão juros reais, seu impacto no déficit fiscal de caixa e na NFGO - mesmo sendo eles classificados como operação de crédito - será idêntico à hipótese anterior, em que sua receita foi classificada como de

¹⁵ A receita líquida de CP são os recursos brutos obtidos com sua venda menos as despesas decorrentes de dívidas das empresas desestatizadas, de responsabilidade da União.

alienação de bens, ou seja, como uma receita ordinária.¹⁶

Ademais, a opção pelo uso dos recursos dos CP no resgate da dívida não é tão trivial como parece. O montante de CP a ser emitido em 1990 não é uma questão exclusiva de política fiscal – política essa que determina o nível do déficit –, mas também uma tarefa da política monetária, encarregada de seu financiamento ou da utilização dos superávits fiscais.

VII. RESUMO E CONCLUSÕES

O impacto no déficit fiscal de 1990 da instituição de um período de carência de 18 meses para uma parcela significativa da dívida mobiliária federal junto ao público bem como da criação dos CP para intermediar a desestatização de empresas da União pode ser resumido nos pontos abaixo.

i) O déficit de caixa, calculado pelo DTN, será consideravelmente reduzido, relativamente ao esperado, em decorrência de grande volume de encargos da dívida, que deveria ser pago em 1990, haver sido postergado para 1991 e 1992. Contudo, parte deste ganho poderá ser perdida se o governo optar por uma política de juros reais elevados e colocação de títulos de curto prazo, com vencimentos no exercício de 1990.

ii) A redução mais significativa no déficit de competência vai depender de se aceitar a hipótese de efeito-riqueza nulo para os recursos do público bloqueados no Banco Central. Com isso, o saldo da dívida junto ao público para efeito dos cálculos será muito menor. Adicionando-se a hipótese de juros reais menores praticados após março de 1990, é de se esperar um déficit também menor para o exercício.

iii) Independentemente de se classificarem os CP como alienação de bens ou como operação de crédito, o impacto no déficit de caixa ou de competência poderá ser nulo ou no sentido de reduzi-lo. Se a receita líquida dos CP for utilizada para financiar acréscimos, em igual montante, de despesa, seu

¹⁶Contudo, devido à correção monetária cadente, os CP poderão acarretar uma redução na NFG, se os juros reais negativos daí decorrentes forem levados em consideração.

impacto será nulo. Se, por outro lado, for utilizada para o resgate da dívida, reduzirá o déficit fiscal.

Finalmente, os quadros apresentados a seguir contêm uma síntese esquematizada dos conceitos de déficit fiscal e respectivos usos, bem como da direção dos efeitos dos valores à ordem do Banco Central (VOBC) e dos CP no déficit segundo as diversas definições.

Quadro-Resumo 1

CONCEITOS DE DÉFICIT FISCAL E SEUS USOS

Conceitos de Déficit	Usos	Política Monetária	Política Creditícia	Ajuste Fiscal	Controle Demanda Agregada	
					H1 ^d	H2 ^e
A. ACIMA DA LINHA						
A.1. De Caixa Convencional ^a		X				
A.2. De Caixa Amplo ^b		X	X			
A.3. De Caixa Primário ^c				X		
B. ABAIXO DA LINHA						
B.1. NFGn					X	
B.2. NFGo						X

a) Exclui amortizações da despesa total.

b) Inclui amortizações na despesa total.

c) Exclui juros da dívida da despesa para efeito de cálculo do déficit convencional.

d) Supõe-se a existência de ilusão monetária.

e) Não há ilusão monetária por hipótese.

Quadro-Resumo 2

EFEITOS DOS VOBC E DOS CP NO DÉFICIT FISCAL PROGRAMADO PARA 1990

Efeitos Déficits	VOBC		CP			
	H1 ^a	H2 ^b	Alienação Bens		Operação Crédito	
			Resg. Dívida	ΔDespesa	Resg. Dívida	Δ Despesa
1. De Caixa Con- vencional	reduz	reduz	reduz	nulo	reduz	nulo
2. De Caixa Amplo	reduz	reduz	reduz	nulo	reduz	nulo
3. Primário	nulo	nulo	nulo	nulo	nulo	nulo
4. NFGn	reduz	reduz ^c	reduz	nulo	reduz	nulo
5. NFGo	reduz	reduz ^c	reduz	nulo	reduz	nulo

^a O efeito-riqueza é nulo.

^b O efeito-riqueza é positivo.

^c Devido à redução do custo que passou da remuneração do overnight para 6% ao ano mais a variação do BTN.

