

Organizado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL
con la colaboración de la Oficina de CEPAL en Brasilia
y el copatrocinio del Banco Nacional de Desarrollo
Económico y Social (BNDES) de Brasil



NACIONES UNIDAS

Sede de la CEPAL en Chile
Santiago de Chile, 27 enero del 2000



TALLER sobre
METODOLOGIAS Y PROCEDIMIENTOS DE
ESTIMACION Y CALCULO DE INDICADORES FISCALES

Brasil – Indicadores fiscales de déficit y
de control de endeudamiento público subnacional:
algunas reflexiones

Elaborado por el
Equipo Técnico del BNDES
Enero del 2000

BRASIL - INDICADORES FISCAIS DE DÉFICIT E DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO SUBNACIONAL: ALGUMAS REFLEXÕES *

Equipe Técnica do BNDES

Janeiro de 2000

Esta breve nota compreende algumas reflexões sobre metodologias de cálculo do déficit público no Brasil. A nota está estruturada da seguinte forma: a seção 1 abrange os aspectos federativos que condicionam tais reflexões. Na seção 2, são citadas metodologias, fontes e principais características do cálculo do déficit do setor público no País, destacada, em particular, o cálculo das necessidades de financiamento do setor seguindo metodologia do FMI e o impacto fiscal de operações do banco estatal brasileiro de fomento ao desenvolvimento – o BNDES. Na última seção, são mencionados indicadores fiscais relativos a solvência fiscal dos governos subnacionais adotados pela legislação pertinente (no nível intermediário, são 26 Estados mais o Distrito Federal; no nível local, mais de 5,5 mil Municípios) e as questões que vêm suscitando no âmbito do debate federativo no País.

1 - Condicionante básico: uma Federação muito Descentralizada

A elaboração e a divulgação das contas públicas (não apenas as relativas a déficit ou dívida) são fortemente condicionadas pela dimensão continental do País aliada a organização federativa, com milhares de unidades governamentais, e - o principal - o acentuado grau de autonomia fiscal e financeira dessas unidades, seja no âmbito horizontal, seja no vertical.

A descentralização é tal que, desde a forma de organização administrativa (inclusive a criação de entidades autônomas, governamentais ou empresariais), passando pela

-
- *Paper* apresentado ao *Taller sobre Metodologias y Procedimientos de Estimación y Calculo de Indicadores Fiscais*, do XII Seminário Regional de Política Fiscal da América Latina, organizado pela CEPAL, em Santiago, 27.01.2000.

Elaborado por José Roberto Afonso (jafonso@bndes.gov.br) e Sergio Guimarães Ferreira (sergiogu@bndes.gov.br), da Secretaria para Assuntos Fiscais (SF), e Ana Cláudia Além (aalem@bndes.gov.br), da Área de Planejamento (AP), economistas do BNDES. Não reflete necessariamente as opiniões do BNDES ou do governo brasileiro.

Sujeito à revisão. Favor não citar sem consulta aos autores.

Informações sobre Finanças Públicas no Brasil podem ser encontradas no *site* “Banco Federativo”:
<http://federativo.bndes.gov.br/>.

não são utilizadas para fins de geração de indicadores e de análises econômicas

– pelo contrário, formulários, relatórios e conteúdos são ignorados pela maioria dos economistas brasileiros, inclusive autoridades públicas. Porque a classificação das contas ficou obsoleta, não há padronização em práticas, não são consolidadas as contas de todos os entes de cada governo, bem como falta divulgação periódica e atualizada.

Este não é o caso do governo federal, que vem modernizando sua contabilidade pública – mas, isto é insuficiente para transformar tais peças em instrumento de trabalho para os economistas do setor, dado o expressivo peso dos governos subnacionais. Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro da União são calculados pela Secretaria Fiscal de Controle (SFC) e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)². O Balanço Orçamentário é contabilizado pelo critério de competência, em consonância com o proposto pelo Manual de Estatísticas Financeiras Governamentais do FMI. Potencialmente, este poderia servir como base de cálculo do déficit público acima da linha. A mesma fonte publica os Balanços Financeiro e Patrimonial das Empresas públicas federais.

2– Déficit Público no Brasil: principais metodologias e fontes³

Antes de ser introduzida a apuração da Dívida Líquida (DLSP) e das Necessidades de Financiamento do Setor Público Nacional (NFSP), no bojo do primeiro acordo do País com o FMI no início dos anos oitenta, a única fonte estatística abrangente de déficit público era a extraída da chamada *Conta Governo* das **Contas Nacionais**.

Atualmente, a contabilidade social do País está aos cuidados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações relativas ao déficit público nas contas nacionais são obtidas em duas tabelas distintas⁴: 1) quadro “Conta Corrente das Administrações Públicas”, onde são discriminados o consumo final das administrações públicas, os subsídios e transferências (incluindo juros) e a receita corrente; e 1) quadro “Conta de Capital”, onde podem ser obtidas as informações relativas à Formação Bruta de Capital Fixo das administrações públicas. A contabilidade nacional oferece uma *proxy* do resultado fiscal nacional. As vantagens são: informar e consolidar fluxos de receitas e despesas de todas as unidades de governo (administração direta mais indireta, salvo empresas), discriminados em quatro níveis (central, estadual, municipal e previdência social); ainda não divulgados, mas deve cobrir também fluxos financeiros – variações e estoques de dívidas. As desvantagens: a cobertura parcial dos fluxos (não são publicados as contas que implicam variações de ativos, como concessões de empréstimos), a periodicidade anual e a expressiva defasagem para sua divulgação das estatísticas – o que contribuiu para diminuir sua utilização como fonte de analistas econômicos.

² No site do Ministério da Fazenda, estes dados são encontrados em www.stn.fazenda.gov.br, seguindo o caminho da Execução Orçamentária do Governo Federal.

³ Esta seção é, em parte, baseada em GIAMBIAGI & ALÉM (1999) em JALORETTO (1997).

⁴ A metodologia das Contas Nacionais e as estatísticas anuais (a última disponível refere-se a 1995) foram publicadas pelo IBGE e também podem ser adquiridas através de seu *site*: www.ibge.gov.br.

inadequadamente contabilizadas no passado, e (c) os efeitos da desvalorização cambial. A saber:

a) A dívida líquida não considera a existência de ativos reais, que poderiam ser descontados da dívida financeira. Sendo assim, a venda de ativos permanentes, casada com amortizações da dívida interna, gerariam queda da dívida líquida do setor público. No entanto, seguindo recomendação do FMI contidas no Memorando Técnico de Entendimento de Dezembro de 1991, tais variações da dívida não tem sido contabilizadas no cômputo das NFSP.

b) Este é um problema que afeta economias em desenvolvimento, cuja contabilização dos passivos do setor público ainda estão em processo evolutivo. É relativamente comum ocorrer da dívida líquida do setor público ser afetada positivamente pelo reconhecimento de passivos cujo fato econômico gerador ocorreu no passado. O método de apropriação tem sido discricionário, variando caso a caso. Contudo, geralmente aumentos contingenciais tem sido simplesmente expurgados do cálculo das NFSP, sob o argumento discutível de que corresponde a déficits passados⁹.

c) Efeitos da desvalorização cambial sobre o estoque da dívida líquida em reais tem sido expurgados do cálculo do déficit. Entretanto, o Banco Central tem divulgado estatísticas de dívida líquida com e sem o impacto da desvalorização. Quanto ao impacto nas NFSP da desvalorização sobre o serviço da dívida externa, estes tem sido normalmente contabilizados.

2.2. Outras Estatísticas Fiscais Acima da Linha

Em relação às estatísticas financeiras do setor público acima da linha, existe levantamento abrangente de dados financeiros do setor público, mas não há consolidação dos mesmos na forma de resultado de setor público que inclua governos subnacionais. O IBGE é a única instituição a fazê-lo (através da contabilidade nacional), mas de modo parcial, já que o objetivo no caso não é a apuração do déficit público.

Informações primárias (acima da linha) do governo central são divulgadas pela Secretaria da Receita Federal, que apura a receita do governo federal. A Secretaria do Tesouro Nacional consolida dados da receita e da execução da despesa, na forma da chamada "Execução Financeira do Tesouro Nacional". O INSS levanta receitas e despesas referentes à previdência social de responsabilidade federal¹⁰. A Secretaria de Política Econômica (SPE) divulga uma estatística que consolida essas informações e apresenta um quadro desagregado das receitas e das despesas do governo central¹¹. Mais do que isso, a SPE

⁹ Ou seja, reconhece-se o aumento da dívida líquida, mas não seu impacto no resultado fiscal do ano.

¹⁰ O resultado das contas correspondentes ao Orçamento da Seguridade Social são de responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social e podem ser encontrados no endereço www.mpas.gov.br.

¹¹ O site da Secretaria de Política Econômica (SPE) é www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/spe/. O "Boletim de Acompanhamento Macroeconômico", publicação mensal, apresenta a abertura das contas consolidadas do resultado do governo central, inclusive com excelentes notas metodológicas.

superávit). Quando o BNDES empresta ao setor privado os recursos que recebe do FAT, tal financiamento mantém o superávit nas contas públicas; se o tomador for um ente público, tal operação anula o impacto superavitário do repasse do tributo (mas não gera déficit)¹².

Em valores de outubro/99, a dívida líquida da União (Governo Federal mais Banco Central) somava R\$ 321,6 bilhões (ou 30,3% do PIB), enquanto que os recursos do FAT em poder do BNDES eram de R\$ 33,2 bilhões (3,1% do PIB).

3. Aspectos do Controle do Endividamento Público Subnacional

A possibilidade de concessão de novos financiamentos ao setor público sofre uma série de restrições legais. Contudo, o endividamento exacerbado até o início da década de noventa culminou, no âmbito dos governos estaduais e municipais, num volumoso amplo processo de federalização e refinanciamento pelo Tesouro Nacional, e, no caso de estatais, em crescentes privatizações. Isto resulta de uma história de regras que menos se voltaram para cercear o endividamento geral e mais foram utilizadas para controlar o acesso à dívida – ou seja, que setores e que governos poderiam ser beneficiados, especialmente pelas excepcionalidades, muitas aprovadas caso a caso.

De qualquer forma, nos últimos anos, foram adotadas uma série de medidas para ampliar a austeridade fiscal, especialmente em relação aos governos subnacionais.

Pelo lado da oferta de crédito bancário, o controle é feito pelo Banco Central, com base em normatização aprovada por um colegiado formado por seu presidente e os dois ministros da área econômica (o Conselho Monetário Nacional), e constituído por limites de comprometimento do ativo de instituições financeiras com o crédito ao setor público.

Pelo lado da demanda por Estados e Municípios, a Constituição Federal atribui ao Senado Federal competência para fixar limites e condições a captação por tais governos. O Senado também recorre ao Banco Central, na prática, como um órgão auxiliar, para analisar e autorizar os pleitos que se enquadram nas regras gerais e preestabelecidas e, nos casos em isso não ocorre, remete o assunto com um parecer prévio para aquela Casa do Legislativo.

Como já foi dito, a história de contínuas e crescentes crises fiscais, sobretudo no âmbito de governos estaduais, ensinou que o mero contingenciamento de crédito não foi suficiente para restringir o endividamento público. Em muitas vezes, quanto mais duras foram as regras, mais representativas e amplas foram as exceções concedidas, em grande parte estimulando a complacência do sistema político.

Qualquer que seja o conjunto de regras que visem o controle do endividamento público, é fundamental que se deixe espaço para o processo de seleção natural entre bons e maus projetos de financiamento, e que se assegure que este *screening* seja feito eficientemente pelo mercado. Quando isto não ocorre, ao regulador cabe saber o porquê da falha de mercado, antes de se apressar impondo normas, até constitucionais, de restrições ao

¹² As operações de crédito do BNDES com recursos do FAT são contabilizadas como despesa, no cômputo da “execução financeira do tesouro nacional”.

Para cálculo do resultado primário, compara-se a receita total (regime de caixa), líquida de operações de crédito e transferências vinculadas¹³, com as despesas correntes (líquidas de juros e encargos) mais despesas de capital (líquidas de amortização).

Alguns problemas decorrem da utilização de resultado primário como indicador de solvência. Destacaremos aqui os problemas decorrentes da utilização de um conceito estático para análise de capacidade de pagamento, considerando-se apenas doze meses prévios ao pedido de crédito. Isso implica em duas distorções. Em primeiro lugar, ignora o acúmulo de poupanças passadas pelo município.

Segundo, ignora a composição do déficit primário, tratando igualmente municípios (ou estados) cujas razões para déficit sejam inteiramente distintas. Ignorar a composição do gasto implica em desconsiderar o seu impacto na capacidade de pagamento futura do governo subnacional. Um exemplo desta distorção ocorre quando uma prefeitura é impedida de tomar empréstimos para melhorar sua tecnologia de arrecadação ou tornar mais eficiente seus métodos de gestão porque não possui resultado primário positivo¹⁴. Ou seja, aumentos do passivo que têm como contrapartida aumentos do ativo permanente são distintos de casos onde a contrapartida implica em reduções do patrimônio líquido.

Exemplo extraído de VILLELA (1999) ilustra bem o caso. Suponha quatro municípios, com mesma receita corrente. O *Município A* está realizando pesados investimentos em informatização cadastral de contribuintes, e isso está gerando um pequeno déficit primário. Contudo, seu gasto com pessoal é muito baixo. O *Município D*, por sua vez, também apresenta o mesmo déficit primário do *Município A*, mas isto resulta de elevados gastos com pessoal e custeio. O critério adotado pelo Senado concede o mesmo tratamento a ambos os Municípios, ou seja, têm seu pedido de crédito negado.

Ao mesmo tempo, o *Município C* realizou um projeto de investimento no passado e comprometeu suas despesas futuras com pagamento de juros e amortização. Assim, tem praticado uma política austera, com corte de pessoal e gastos com investimento. O resultado primário, com efeito, foi francamente superavitário. Assim, pleitos de novos créditos serão aceitos pelo Senado, se considerarmos apenas o critério do resultado primário¹⁵. Por sua vez, o *Município B* tem o mais baixo nível de investimentos, basicamente utilizando suas receitas correntes para pagar pessoal. Seu resultado primário também é superavitário, mas as custas de um investimento baixo.

¹³ Como transferências vinculadas, entende-se os recursos recebidos pelos municípios que não podem ser utilizadas para pagamento de empréstimos: 25% das transferências constitucionais deverão ser aplicadas em ensino; recursos do SUS, que só podem ser aplicados na Saúde e recursos de convênios, que só podem ser aplicados com finalidade definida.

¹⁴ Operações deste tipo estão fora do limite imposto para o estoque e serviços da dívida, mas ainda impactam negativamente no resultado primário.

¹⁵ No entanto, este município está pagando mais de 13% da receita líquida real com serviços, encargos e amortizações da dívida, o que faz com que seu pleito seja rejeitado pelo outro critério da Resolução do Senado.

4. Conclusão

Procurou-se aqui ater-se a alguns aspectos contábeis da imposição de orçamento equilibrado como critério de elegibilidade para empréstimos a governos subnacionais. Deixou-se de lado algumas questões: em primeiro lugar, a realização de políticas fiscais anticíclicas, a fim de atenuar os efeitos de variabilidade do nível de produto sobre o bem estar dos contribuintes, é muito mais difícil para governos sem acesso a crédito; em segundo lugar, existe uma questão específica à economia do setor público em federações descentralizadas, baseadas em um sistema onde parte significativa (quando não, crescente) do investimento público é realizada por governos subnacionais _ caso típico do Brasil.

Não se pretende aqui defender a ausência de regulamentação da capacidade de endividamento de governos subnacionais. O Brasil tem uma experiência recente muito negativa nesta área (com o insustentável crescimento das dívidas estaduais que culminou em vários acordos de rolagem com a União) e a necessidade de imposição de critérios rígidos para endividamento de estados e municípios é entendida como necessária e imprescindível. Deve-se, contudo, caminhar em direção à legislação que vá além do mero contingenciamento horizontal de crédito e que possibilite ao mercado identificar os governos mais saudáveis e financiar os projetos mais promissores de investimento público.

O Brasil precisa de um choque de "disciplina de mercado" nessa matéria. Para tanto, é fundamental aumentar a transparência e a divulgação das contas públicas, e se construir cada vez mais e melhores indicadores fiscais. Um grande passo, nesse sentido, pode ser dado com a aprovação da Proposta de Emenda Complementar da Responsabilidade Fiscal, cuja apreciação avança bem no Congresso.

Referências Bibliográficas:

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (1999). "Revised Manual on Government Finance Statistics", *mimeo.*, IMF.

GIAMBIAGI, FÁBIO & ANA CLÁUDIA ALÉM (1999). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Editora Campus.

JALORETTO, CLÁUDIO (1997). "Déficit público e contas nacionais". Nota Técnica DEPEC-97/07, *Resenha Econômica*, Departamento Econômico, Banco Central, junho/1997.

VILLELA, LUIS (1999). "A Resolução do Senado Federal N.º 78/98 e a Exigência de Resultado Primário Positivo"., *mimeo.* ABRASF.