

O deficit orçamentário

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol

Não existe, em teoria e direito orçamentários, problema mais debatido do que o do deficit. Isto ocorre porque vários são os fatores que se incorporam à discussão — idéias econômicas e financeiras, contábeis e administrativas — o que ainda mais concorre para dificultar sua formulação correta. O Prof. Lewinsohn, recapitula as noções básicas que se prendem ao problema do deficit, mostrando a impropriedade de certas idéias feitas, que ainda hoje viciam até mesmo o raciocínio de estudiosos e homens públicos. Analisa o deficit em função das variações da arrecadação e despesa mensais para chegar ao conceito do que chama deficit flutuante e como é remediado em nosso direito constitucional e orçamentário. Analisa-o ainda em função de idéias e teorias que tiveram larga popularidade entre os estudiosos na década que antecedeu a última guerra, e o faz com uma lucidez e perspicácia que coloca este seu ensaio entre as melhores contribuições com que, há tantos anos, vem abrilhantando as nossas páginas.

I. O CONCEITO DO DEFICIT

O termo "deficit" é, sem dúvida, um dos mais expressivos do vocabulário econômico-financeiro. Provém do latim "deficere" — faltar e significa, literalmente, *falta*, sentido que também lhe é dado em tôdas as línguas modernas.

Destarte, para verificar se falta alguma coisa cumpre ter, *a priori*, um conceito do equilíbrio. Em certos casos tal conceito resulta de experiências e teorias estabelecidas fora da economia política e das finanças públicas. Para medir o bem estar da população de um país existem normas de natureza fisiológica, que servem de base à com-

paração, e ao economista cabe somente verificar se a situação real corresponde ou não a essas normas. Por exemplo, os fisiologistas concordam em que o equivalente a 3.000 calorias por dia é o necessário para a alimentação de um trabalhador adulto e — a cifra exata depende da composição demográfica — o equivalente a 2.000-2.500 calorias o necessário "per capita", para toda a população. Se não se atingem estes valores caloríficos, então existe deficit alimentar, ou sub-alimentação. Da mesma forma se procede para verificar o abastecimento de um país em um gênero alimentício determinado, ainda que neste caso a norma seja ditada mais pelo uso do que pelas necessidades fisiológicas. Assim, há deficit de trigo quando, em consequência de dificuldades de importação ou de má colheita, o abastecimento é inferior ao consumo normal.

O conceito de deficit difere muito no setor econômico em que o termo é mais corrente: o do comércio exterior.

Em primeiro lugar, na balança do comércio exterior o deficit não indica, como nos casos citados, a diferença entre um algarismo verificado e um de base fixa, considerado necessário ou normal; resulta, ao contrário, de duas variáveis — a exportação e a importação. De conformidade com a terminologia universalmente usada, a balança do comércio exterior acusa deficit quando as exportações são inferiores às importações. Contudo, o deficit em si não revela se o que ocorre provém de exportações reduzidas ou de importações em grande escala.

Em segundo, o deficit verificado na balança do comércio exterior nem sempre é sinal de um verdadeiro desequilíbrio econômico. Ele pode ser mesmo desejável, necessário. Por certo o termo *deficit* implica, originalmente, um julgamento desfavorável, uma qualificação negativa. Se, por diminuição de atividades criminais, o número de polícias se torna excessivo, ninguém se referirá a um

deficit de crimes. Todavia, as palavras sofrem mudanças de sentido e, no domínio econômico, deficit não quer dizer, forçosamente, *carência*. A Inglaterra, por exemplo, há quase um século mantém uma balança de comércio exterior deficitária, e até há pouco tal deficit não prejudicava a sua economia, de vez que foi compensado pelas receitas oriundas de serviços prestados no estrangeiro — navegação, segurança, etc. — e de investimentos de capital em outros países. No Brasil, ao contrário, uma balança comercial apenas equilibrada, foi no passado, e seria, ainda hoje, insuficiente, porque é indispensável um excedente constante das exportações sobre as importações, a fim de que se pague o serviço da dívida pública externa e satisfaça outras obrigações financeiras para com o estrangeiro.

A divergência acima demonstrada origina-se do fato de ser a balança do comércio exterior apenas elemento de uma balança maior — a dos pagamentos internacionais. Em verdade, uma balança de pagamentos deficitária não tem a mesma significação em todos os países. Para se desenvolver economicamente, os países jovens precisam de um afluxo de capitais estrangeiros, que se reflete num excedente de importações totais — bens e serviços tomados em conjunto — sobre as exportações totais, e freqüentemente conduz a um endividamento crescente para com o estrangeiro.

II. EMPRÉSTIMOS E INVESTIMENTOS

O conceito de deficit complica-se ainda mais quando se passa do terreno propriamente econômico para o das finanças públicas. Aparentemente o termo é simplíssimo: o orçamento — e no fim do exercício o balanço das contas — mostra as receitas e as despesas. Se as primeiras excedem as últimas, há um superavit; na hipótese contrária, um deficit. Entretanto, para saber qual dos dois ocorre, neste esquema de comparação, importa primeiro conhecer a sua base, isto é, o conceito do equilíbrio; em outras palavras, importa saber o que se considera receita e despesa.

Poder-se-ia, talvez, tentar responder a isso recorrendo ao princípio da universalidade do orçamento: tôdas as importâncias que entram nos cofres públicos são receitas; tôdas as que saem são despesas. Um golpe de vista, porém, sobre o balanço financeiro da União mostra que o movimento de receitas e despesas de nenhum modo

se identifica com as receitas e despesas orçamentárias. Para apurar estas últimas, cumpre eliminar uma grande quantidade de outros itens: depósitos e fundos, operações de crédito, operações de financiamento, etc. Em 1945, a soma das rendas e a soma das despesas foram cerca de quatro vezes mais elevadas do que as receitas e despesas orçamentárias do mesmo exercício (1).

Do lado da receita, o ponto nevrálgico para a verificação do deficit é o produto das operações de crédito. Universalmente se reconhece que não se pode considerar este produto como receita ordinária, e que se êle figura no orçamento ordinário ou geral apenas para indicar a maneira pela qual será coberto o deficit, deve-se separá-lo nitidamente das outras receitas governamentais: rendas tributárias, administrativas, industriais, patrimoniais. Quanto aos orçamentos extraordinários ou especiais, o modo de contabilidade varia de um país para outro. No *Plano de Obras e Equipamentos do Brasil*, extinto em setembro de 1946, figurava regularmente a rubrica "produto de operações de crédito", orçada em 200 milhões de cruzeiros, ao lado das outras receitas — taxas, rendas de capitais, etc., e que poderiam ter sido incorporadas à renda ordinária do Orçamento Geral. É evidente que esta "receita" — o montante previsto em 200 milhões raramente foi atingido — representava, na realidade, um deficit.

A forma adotada no Brasil nada tem de excepcional. Na parte do Anuário Estatístico da Sociedade das Nações referente às Finanças Públicas de cerca de 60 países, lê-se, a este respeito: "A coluna de receitas indica o montante total, tal como figura nos documentos originais relativos ao orçamento geral; destarte, em inúmeros casos, ela abrange o produto de empréstimos e os saldos dos anos anteriores" (2).

Outro fator que afeta seriamente o conceito do deficit é o que diz respeito aos investimentos de capital e às alienações de propriedades do Estado. Sobre a matéria não existem nem uma doutrina nem uma prática uniformes. Sem dúvida, grande parte das despesas ordinárias têm o caráter

(1) Contadoria Geral da República, *Balanços Gerais da União relativos ao exercício de 1945* (Rio, 1946), pág. 71.

(2) *Anuário Estatístico da Sociedade das Nações 1940-41* (Genebra, 1941) gág. 225.

de investimento, principalmente as construções de imóveis, ainda que se destinem aos serviços governamentais, como, por exemplo, o edifício de um ministério. Quando se trata de despesas relativamente pequenas, inscrevem-se no orçamento ordinário, ao passo que as despesas maiores são freqüentemente incluídas nos orçamentos extraordinários ou especiais. A questão torna-se mais delicada quando se trata de uma despesa verdadeiramente extraordinária, como a aquisição de uma estrada de ferro ou, ainda, a alienação de empresas industriais pertencentes ao Estado — casos que não são raros na história das finanças. Às vezes alienações desta espécie são feitas expressamente no intuito de obter receitas para o governo e de cobrir o deficit orçamentário. Deve-se, ou não, considerar o produto ou as despesas de tais transações como receita ou despesa orçamentárias?

Questões semelhantes se apresentam no que tange ao resgate extraordinário de empréstimos. Anualmente inscreve-se no orçamento uma cota de amortização — no Brasil, no próprio orçamento geral; em muitos outros países, separadamente, num orçamento, ou em um fundo especial para a dívida pública. Todavia, reembolsos extraordinários — como os efetuados no Brasil, em virtude dos acordos de novembro de 1943 sobre a dívida externa — não podem ser facilmente adaptados ao esquema de amortização ordinária. É verdade que reembolsos maciços raramente podem ser feitos sem operações de crédito paralelas, isto é, sem novos empréstimos destinados ao pagamento dos antigos, ou sem empréstimos internos para financiar o resgate de empréstimos externos. Em tais circunstâncias ocorre uma conversão, que não atinge o orçamento senão à medida que se modificam as despesas para o serviço de dívida pública. Não obstante, a fim de dar clareza às finanças públicas, será preferível contabilizar também as transações dessa espécie, sob forma de balanço, equiparar a amortização a uma despesa, e o produto do novo empréstimo a uma receita extraordinária. Inútil frisar que tais contas devem ser nitidamente separadas do orçamento de custeio das atividades governamentais.

Para solucionar o problema, alguns países fazem, no orçamento, estrita discriminação entre “receitas ou despesas efetivas” e “receitas ou despesas de

capital”. Dois são os esquemas geralmente usados, principalmente para as despesas:

- I. a) despesas efetivas:
 - 1) ordinárias
 - 2) extraordinárias;
- b) despesas de capital.
- II. a) despesas ordinárias;
- b) despesas extraordinárias:
 - 1) efetiva
 - 2) de capital.

Semelhante articulação do orçamento evidencia, ao mesmo tempo, sob o aspecto econômico, o caráter do deficit, isto é: se as despesas financiadas por empréstimos crescem ou não o patrimônio nacional. Na última hipótese, o deficit aumenta a espécie de dívida pública que a economista inglesa Ursula Hicks (3) denominou “dead-weight deb” (dívida de peso morto). Na primeira, o Estado nada perdeu; endividou-se, apenas, porque assumiu a obrigação de pagar a seus credores juros e — a menos que se trate de dívida perpétua — uma cota de amortização. Se o investimento fornece ao governo recursos para o serviço da dívida — o que infelizmente é raro acontecer — eis o tipo de dívida auto-amortizável; se não, a dívida será contrabalançada, nas contas do patrimônio, pelo valor criado ou adquirido por meio do empréstimo — edifícios, terrenos, ouro, etc.; do ponto de vista orçamentário, entretanto, ele criará um encargo suplementar e não se distinguirá de um “dead-weight debt”, salvo no caso de alienação.

III. DEFICIT FLUTUANTE

A origem do deficit não é o critério único para decidir sobre quais as contra-medidas apropriadas para eliminá-lo. Outro critério, ainda mais importante, é o da duração do deficit. Principalmente sob êste aspecto era o problema analisado na literatura financeira mais antiga. Adolph Wagner (4) e seus discípulos foram os que mais in-

(3) U. K. Hicks, *The Finance of British Government 1920-1936* (Oxford, 1938).

(4) A. Wagner, *Traité de la Science des Finances* (Paris, 1909), Vol. I, pgs. 129, 163 e seg.

sistiram sobre este ponto, e criaram toda uma nomenclatura para caracterizar a duração do deficit. Daí, então, o falar-se em deficit de caixa, agudo e crônico, provisório, real, definitivo.

Formalmente, a duração do deficit é determinada pela extensão do exercício, e, porque em quase todos os países seja o orçamento anual, o deficit se refere também a um período anual. Todavia, a anualidade orçamentária não é mais que um esquema, ao passo que o deficit é um fato, bastante real e penoso. Para a boa gestão das finanças, não basta que duas vezes por ano se cogite do equilíbrio das receitas e das despesas: uma vez quando da elaboração do orçamento e outra quando da apuração do exercício. O equilíbrio orçamentário exige um controle permanente, e os órgãos de controle devem conhecer as flutuações regulares das receitas e despesas, levando-as na devida consideração.

Uma perfeita coordenação das receitas e despesas é virtualmente impossível. Diariamente as entradas e saídas de caixa acusam divergências, e mesmo mensalmente os dois lados da balança raramente se equilibram. Todavia, manifesta-se nestas variações uma notável periodicidade, porque parte das receitas, sobretudo dos impostos diretos, se arrecada dentro de um período determinado, e parte das despesas — vencimentos e salários, pagamento de juros da dívida pública — é igualmente realizável em prazo fixo ou em período limitado.

O ritmo da arrecadação federal é condicionado, principalmente, pelo imposto sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas, cobrado a partir do mês de agosto. Daí resultar uma receita consideravelmente mais acentuada no segundo semestre do que no primeiro. De 1930 a 1941 — em doze anos, portanto — a arrecadação de janeiro a julho representou, em média, 49,20% do total do exercício respectivo, enquanto que o período de agosto a dezembro, inclusive o período adicional, forneceu 50,80% da receita geral (5). A partir dessa época mais se acentuou a desigualdade das receitas mensais. Relativamente aos últimos cinco anos, os resultados foram os seguintes:

RECEITA GERAL NOS PRIMEIROS SETE E OITO MESES — EM % DA RECEITA ANUAL

Exercício	janeiro-julho	jan.-agosto
1942	46,57%	54,84%
1943	42,41%	51,16%
1944	38,97%	47,72%
1945	41,70%	49,32%
1946	43,10%	52,63%
<i>Média</i>		
1942-46	42,35%	51,13%

O quadro acima demonstra que as receitas da União arrecadadas nos últimos quatro meses e no período adicional do quinquênio — que aliás não fornecem senão cerca de 4% da receita anual — foram quase tão elevados quanto nos primeiros oito meses do exercício. Quanto à despesa, os pagamentos se avolumam também no segundo semestre, não sendo a diferença, porém, tão grande quanto a que ocorre do lado da receita.

O efeito real é que, mesmo no caso de um orçamento perfeitamente equilibrado, existe sempre deficit em certos períodos do ano, assim como superavit em outros. A esperança, ou mesmo a certeza, de que o deficit desta espécie — que denominaremos "deficit flutuante" — seja coberto, posteriormente, pelo excedente das receitas, não dispensa o Governo da obrigação de procurar meios para custear as despesas necessárias. E porque o deficit flutuante seja um fenômeno periódico, até certo ponto inevitável, cumpre adotar, de antemão, dispositivos tendentes a cobri-lo. Com este objetivo a lei orçamentária da União autoriza, anualmente, o Ministro da Fazenda a realizar operações de crédito "por antecipação da receita", até um montante determinado, que corresponde, grosso modo, a 10-15% da despesa total. No orçamento para o exercício de 1947, o limite das operações de crédito foi fixado em um bilhão e duzentos milhões de cruzeiros; na proposta para o exercício de 1948, recentemente enviada ao Legislativo, em um bilhão e trezentos milhões. A proporção que o sincronismo da receita e da despesa se for aperfeiçoando, diminuirá a amplitude desses créditos.

IV. DEFICIT RETILÍNEO E DEFICIT CÍCLICO

Cumprido que se distinga do deficit flutuante aquele que se verifica no fim do exercício, e para

(5) Ministério da Fazenda, Comissão de Orçamento, Proposta Orçamentária para 1943 — Relatório (Rio, 1943), pág. 139.

o qual talvez a melhor designação seja “deficit efetivo”. Efetivo, aí, não quer dizer irremediável. Em tempos normais, é bastante freqüente ser um pequeno deficit compensado no exercício seguinte por um superavit. Contudo, o fato de o período orçamentário encerrar-se com um excedente de despesa apresenta, além da importância financeira, uma significação psicológica. O deficit do exercício é mencionado em inúmeras estatísticas, nacionais e internacionais, e considerado como prova de que as finanças do país em causa não são boas — pelo menos de conformidade com a doutrina clássica, pela qual o equilíbrio orçamentário é o supremo critério das finanças públicas.

É bem verdade que, a êsse respeito, as idéias sofreram profundas modificações na última década de pre-guerra. Grande número de financistas teóricos e práticos, nos Estados Unidos, Inglaterra e outros países, defenderam e aplicaram a teoria de que o orçamento não é apenas um instrumento para as atividades inerentes ao Governo: êle deve ser, também, um impulsionador e regulador da economia nacional, e um orçamento desequilibrado em uma economia florescente é melhor que um orçamento equilibrado em uma economia paralizada. Nesta premissa fundamentou-se a tese de que, em determinadas circunstâncias, o Estado deve dispendir mais do que auferir, causando propositamente um deficit, ainda mesmo que, tecnicamente, seja possível equilibrar o orçamento.

Entre os partidários desta teoria do “deficit-spending” percebem-se duas tendências: uns preconizam o deficit retilíneo, ao passo que outros se contentam com o deficit cíclico. Os primeiros, seduzidos pela baixa taxa de juros existente nos Estados Unidos, esforçam-se por demonstrar que o governo poderia, durante séculos, custear grande parte de suas despesas por meio de empréstimo, sem que os ônus fiscais relativos ao serviço da dívida pública se tornassem insuportáveis. Calcula-se, por exemplo, que um país que tenha uma renda nacional de 130 bilhões de dólares e uma dívida de 300 bilhões poderia emprestar, todos os anos, 6% da renda nacional, a 2% de juros, sem que o serviço da dívida pública absorvesse, ao fim de 110 anos, mais de 15% da renda nacional. E esta previsão seria ainda pessimista se baseada na hipótese de não terem as grandes despesas governamentais financiadas pelo empréstimo qualquer repercussão sobre a renda nacional, que se

manteria estacionária durante mais de um século. Esse é um efeito bem pouco provável.

O “deficit-spending” é uma forma de inflação — talvez uma inflação relativamente moderada e bem controlada — mas, de qualquer forma, uma ação inflacionista. Ainda mesmo que ela não conduza, como esperam seus propugnadores, a um aumento da renda real, é quase certo que, aplicada em larga escala durante um período longo, fará subir os preços e, conseqüentemente, a renda nominal. Se a renda nacional, no exemplo citado, aumentou de apenas dez bilhões de dólares anualmente, 280 anos poderão escoar-se antes que o serviço da dívida exija 15% da renda nacional (6).

Conquanto a partir do princípio deste século haja a dívida pública de vários países aumentado, involuntariamente, em ritmo ainda mais acelerado que no caso imaginário citado, nenhum país se arriscaria a tal experiência, a qual conduziria a uma permanente depreciação da moeda. Ademais, importa lembrar que, nos países em que as taxas de juros são três ou quatro vezes mais elevadas que nos Estados Unidos, chegar-se-ia muito mais depressa ao ponto em que os juros da dívida pública absorveriam uma percentagem exagerada da renda nacional, ou, o que é mais provável, a experiência terminaria por uma hiper-inflação, que reduziria a dívida virtualmente a zero. O deficit retilíneo é, pois, uma brincadeira com fogo, e não se conhece nenhum caso em que, mais cedo ou mais tarde, não haja provocado uma inflação vertical.

O deficit cíclico parece mais razoável. Ainda que seus motivos determinantes não sejam os mesmos, o mecanismo assemelha-se ao do deficit flutuante. O desequilíbrio que se exprime pelo deficit flutuante resulta da impossibilidade de completa coordenação das receitas e despesas governamentais durante períodos muito curtos. No decurso de um ano, elas se compensam. Dêsse modo, sob o aspecto puramente fiscal, o orçamento anual é suficiente; mas sob o aspecto econômico, o exercício anual ainda é muito curto.

A evolução econômica apresenta forma cíclica, isto é, períodos de prosperidade e de depressão se

(6) E. D. Domar, *The “Burden of the Debt” and the National Income*. *The American Economic Review*, Dezembro 1944, págs. 798-827.

sucedem com tal regularidade, que se pode representá-los como um movimento cíclico. O fenômeno é incontestável, mas as opiniões divergem no que se refere à duração dos ciclos. Análise mais aprofundada da conjuntura demonstrou que existe não somente um ciclo de 7 a 11 anos, como se acreditava no passado, mas diversos movimentos cíclicos que se cortam, sendo difícil dizer qual o mais importante para a vida econômica. Na sua grande obra sobre o assunto, Schumpeter (7) discriminou três ciclos principais. Um livro mais recente (8), de dois especialistas norte-americanos, refere-se a quatro, cuja duração média é de 54 anos, 18 anos, 9 anos e 41 meses, respectivamente.

É claro que a política financeira não se pode adaptar às "longas ondas" de 54 anos. Mesmo os ciclos de 18 anos, que se manifestaram principalmente na indústria de construção (9), ainda são demasiadamente longos para os planos financeiros do governo. Praticamente, o Estado pode fazer previsões e provisões somente para os "minor business cycles" de 41 meses e os "major business cycles", que se renovam mais ou menos de 9 em 9

(7) Joseph A. Schumpeter, *Business Cycles* (New York, 1939), 2 vols.

(8) Edward R. Dewey and Edwin F. Dallin, *Cycles, the Science of Prediction* (New York, 1947).

(9) C. D. Long Jr., *Building Cycles and the Theory of Investment* (Princeton, 1940). — Alvin H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles* (New York, 1941), pgs. 19-27.

anos e são geralmente os mais marcantes. A fim de atenuar seus efeitos perturbadores, pode o governo preparar medidas econômicas e financeiras que lhe permitam agir quando necessário.

Antes da guerra examinava-se o problema principalmente do ponto de vista do "deficit-spending", ou seja, das grandes despesas governamentais, efetuadas no intuito de estimular, durante a depressão, o consumo e a produção. Depois da guerra e sob a pressão do mal inflacionista, começou-se a cuidar também do outro hemisfério da conjuntura: o da prosperidade e dos exageros especulativos, que levam à crise. Também neste período incumbe ao Estado importante tarefa. Certas restrições na utilização de capitais, razoavelmente aplicadas no momento apropriado, são talvez mais eficazes que os esforços feitos no sentido de obter superavit orçamentário para amortizar uma parte da dívida pública — como se fez antes de 1929 nos Estados Unidos, pois, pela amortização da dívida, o dinheiro não desaparece da circulação: simplesmente passa das mãos dos contribuintes para as mãos dos credores, que são, aliás, muitas vezes as mesmas pessoas.

Os fundos acumulados durante a prosperidade, ou durante a inflação, sob o controle do governo podem ser "descongelados" e utilizados no fomento da economia, quando se delineiam os sintomas de crise iminente. Destarte, o Estado ficará dispensado, pelo menos parcialmente, de aumentar seus próprios gastos, realizando despesas sem receitas e acumulando novas dívidas.