

Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: O Desempenho da Economia Brasileira



Tito Belchior Silva Moreira é servidor do Tribunal de Contas da União, professor e pesquisador do departamento de economia da Universidade Católica de Brasília, e doutor em Economia pela Universidade de Brasília.

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União, no exercício de sua atribuição constitucional, aprecia e emite Parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República deve prestar anualmente ao Congresso Nacional.

O Parecer prévio é acompanhado de Relatório que examina os Balanços Gerais da União, o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução orçamentária e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação. Nesse contexto, o Relatório que acompanha o Parecer prévio informa sobre o desempenho dos programas previstos na lei Orçamentária Anual, bem como o reflexo do exercício da administração financeira e da execução orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país.

O segundo capítulo do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República (RPPCGR) contextualiza o exercício financeiro em análise sob a ótica econômica. Faz-se uma breve síntese sobre o desempenho



da economia brasileira do próprio exercício e de forma retrospectiva, isto é, analisa-se a evolução dos principais indicadores econômicos dos últimos anos.

O objetivo deste artigo é destacar a importância do capítulo inicial do RPPCGR sobre o panorama econômico do país e descrever a lógica por trás do desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, vale a pena destacar o porquê da elaboração de um capítulo sobre a performance da economia brasileira e a justificativa para a abertura do Relatório por esse capítulo.

Inicialmente, deve-se ter em conta que o RPPCGR é um documento importante por fazer uma análise detalhada sobre as finanças públicas da União, com informações a que, geralmente, o público não tem acesso e que, por esse motivo, é consultado por pessoas com os mais diversos interesses, desde estudantes até pesquisadores profissionais. Nesse sentido, é fundamental que o leitor tenha uma visão da conjuntura econômica do país naquele específico exercício financeiro em análise.

Imagine uma consulta de um indivíduo ao RPPCGR referente aos anos 1980. Um leitor

jovem, que não vivenciou essa década, provavelmente ficará surpreso com o processo hiperinflacionário que assolava o país à época e, também, poderá avaliar como as elevadas taxas inflacionárias podem afetar as finanças públicas de um país. Nesse sentido, é importante que ele avalie as finanças públicas do período levando em consideração o ambiente econômico, financeiro e social que o Brasil vivenciava. Por isso, não só uma descrição do panorama econômico nacional é importante, mas também se deve destacar o panorama internacional em que a economia brasileira estava inserida. Por exemplo, no início dos anos de 1980, houve a chamada “crise da dívida externa”, que afetou fortemente os países **subdesenvolvidos**, termo utilizado na época. Devido à forte redução da liquidez internacional, as taxas de juros dos países credores aumentaram substancialmente. Esse fato elevou os encargos das dívidas dos países devedores, gerando problemas nos balanços das contas externas e fortes implicações sobre a economia e as contas públicas dos países mais afetados pela crise.

Um segundo aspecto a ser destacado é que a política econômica é a “rainha das políticas” (informação verbal)¹. Desde a conhecida crise de 1929, o intervencionismo econômico com base na abordagem Keynesiana tem conquistado defensores por acreditarem que a intervenção do Estado na economia pode minimizar os efeitos dos ciclos econômicos. Esse processo ocorre por meio de política de expansão monetária e fiscal para arrefecer os efeitos de uma desaceleração do nível de atividade econômica ou de uma recessão. No caso de uma expansão da demanda agregada acima do nível potencial do produto, podem-se realizar políticas fiscal e monetária restritivas no intuito de evitar ou desacelerar a elevação generalizada do nível de preços, ou seja, da taxa de inflação.

Por outro lado, os monetaristas acreditam que a intervenção do Estado na economia de forma discricionária e errática, isto é, sem seguir uma regra clara, pode gerar mais distorções e problemas na economia, ou mesmo

propagar e aumentar a duração de uma dada crise. Em outras palavras, o remédio pode acabar enfraquecendo ainda mais o paciente. O fato é que a intervenção do governo na economia certamente afeta fortemente a vida e o processo de tomada de decisão dos agentes econômicos. As decisões de política econômica podem afetar os mais diversos grupos desses agentes, de forma desigual, melhorando ou piorando o seu bem estar. Nesse sentido, pode-se dizer que a política econômica é a rainha das políticas pelo poder de afetar o bem estar dos indivíduos.

2. DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O panorama econômico apresentado no capítulo 2 das Contas do Governo mostra uma série de indicadores econômicos que refletem o desempenho da economia brasileira. Os principais resultados que mensuram uma boa ou má performance refletem basicamen-



te o lado real e o lado nominal da economia. O lado real da economia pode ser avaliado pelo comportamento da taxa de crescimento do produto, do nível do produto e do emprego, e o lado nominal, pela evolução dos índices de preços dos bens e serviços e suas respectivas taxas de inflação, além de outros preços da economia como os salários (preço da mão de obra), as taxas de juros (preço do capital) e as taxas de câmbio (preço das moedas estrangeiras).

Parte das variáveis supracitadas é resultante das escolhas realizadas pelos agentes econômicos do setor privado e pelo setor público (escolhas de políticas públicas) e, também, são influenciadas por choques exógenos. Por exemplo, a crise do *subprime* de 2007 e 2008 afetou fortemente a produção, o nível de emprego e de preços da economia brasileira, assim como os choques do petróleo de 1973/4 e 1979. Assim, dado o comportamento dos agentes econômicos do setor privado e dado os choques exógenos, alguns agregados macroeconômicos são resultantes das políticas econômicas (públicas), como, por exemplo, os agregados que compõem a demanda agregada: consumo das famílias, consumo do governo, investimento e exportações líquidas (exportações deduzidas das importações de bens e serviços). Nesse sentido, o nível do produto, os componentes da demanda agregada, o nível de emprego, a taxa de desemprego, a taxa de crescimento do produto, o nível de preços e a taxa de inflação são exemplos de variáveis que são influenciadas pelas políticas de governo.

No contexto supracitado, fica evidenciada a importância das políticas fiscal, monetária, cambial e creditícia. A título de exemplo, para mitigar os efeitos de crises como a decorrente da bolha do mercado imobiliário americano, que atingiu o Brasil mais fortemente no último trimestre de 2008 e no exercício de 2009, o governo brasileiro implementou várias medidas

anticíclicas. Dentre elas, podem-se destacar as medidas de expansão do crédito via bancos públicos (política creditícia), redução de tributos e aumento de gastos públicos (política fiscal), venda ou compra moedas estrangeiras para reduzir a volatilidade das taxas de câmbio (política cambial) e redução das taxas de juros (política monetária).

No capítulo sobre o panorama econômico das Contas do Governo, deve-se destacar como as políticas econômicas engendradas pelo governo afetam as taxas de crescimento do produto, do desemprego e dos preços (inflação), bem como a evolução dos níveis do produto (PIB), do emprego (formal e informal) e dos preços. Além disso, deve-se destacar com mais detalhes a evolução das contas do próprio governo, como o *deficit* primário, o *deficit* nominal e a dívida pública, assim como as contas externas via exame do balanço de pagamentos.

Outro aspecto a ser destacado são as medidas macroprudenciais, ou seja, medidas de caráter macroeconômico destinadas a prevenir as crises ou minimizar a propagação. Tais medidas macroprudenciais estão geralmente associadas a medidas de regulação do mercado financeiro. A crise do sistema financeiro internacional decorrente do estouro da bolha imobiliária iniciada nos EUA levou à quebra de alguns bancos e à necessidade de uma política coordenada pelas principais economias mundiais para evitar o contágio e uma corrida contra aquelas instituições financeiras. Nesse contexto, ficou clara a importância de medidas macroprudenciais, uma vez que havia uma separação entre o papel do Banco Central, que foca o controle inflacionário, e das autoridades de supervisão bancária, que foca a saúde do sistema financeiro.

Considerando-se um *boom* econômico decorrente de políticas monetária e creditícia expansionistas, os bancos tendem a ter uma postura mais propensa ao risco ao liberar em-

préstimos, tornando suas posições mais vulneráveis às mudanças de humores do mercado. Nesse sentido, as medidas macroprudenciais podem regular as instituições financeiras de forma a atenuar um possível efeito perverso que uma reversão do ciclo econômico possa ter sobre as decisões dessas instituições. Como exemplo, ainda em relação às medidas de combate à crise do *subprime* no Brasil, o Banco Central (Bacen) elevou os compulsórios e aumentou as exigências de capital próprio dos bancos para empréstimos de longo prazo. Dessa forma, os encargos dos empréstimos se elevaram implicando numa redução da procura por esse tipo de financiamento.

Outro aspecto a ser considerado para uma boa descrição da performance econômica do país refere-se à clareza quanto ao modelo econômico vigente, ou seja, deve-se identificar as âncoras da economia. Desde 1999, o modelo econômico brasileiro está ancorado em três pilares: câmbio flexível, meta inflacionária e disciplina orçamentária. Dessa forma, pode-se avaliar se a política econômica está alcançando bons resultados considerando-se as seguintes questões: i) se a política monetária, via controle da taxa de juros, mostra-se eficiente para manter a taxa de inflação no centro da meta, ii) se a disciplina orçamentária é suficiente para manter uma razão dívida/PIB estável ou declinante e, iii) se a intervenção na taxa de câmbio não inviabiliza a absorção de choques externos e não inviabiliza o ajuste do balanço de pagamentos. Quanto a esse último aspecto, destaque-se que o sistema cambial no Brasil não é totalmente flutuante, pois o Bacen interfere comprando ou vendendo moeda estrangeira, sendo conhecido como “sistema de flutuação suja”.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, podem-se destacar dois aspectos importantes para o desenvolvimento do

capítulo sobre o desempenho da economia brasileira. O primeiro refere-se ao fato de que boa parte dos comentários econômicos é padrão, pois mostra o comportamento dos principais agregados macroeconômicos que, por sua vez, são afetados pelas políticas públicas implementadas pelas autoridades governamentais. O segundo aspecto diz respeito às peculiaridades que caracterizam o exercício financeiro em análise. Nas Contas referentes ao exercício de 2009, introduziu-se um item extra no capítulo de desempenho econômico destinado a avaliar o impacto da crise do *subprime* no Brasil e as medidas anticíclicas adotadas pelo governo. Dessa forma, a equipe competente para o desenvolvimento do capítulo, sob a orientação do Ministro Relator das contas, deve estar atenta aos fatos novos que mereçam atenção.

As Contas referentes ao exercício de 2011 deverão focar questões associadas à sustentabilidade do crescimento econômico. Dentre as questões a serem analisadas, pretende-se discutir se o Brasil possui uma poupança doméstica suficiente para proporcionar uma taxa de crescimento da renda per capita positiva e razoavelmente elevada. Além disso, serão analisados quais são os principais fatores limitativos para o crescimento da economia brasileira, com ênfase para os setores de infraestrutura, como os relacionados à produção de energia, transportes, portos e infraestrutura de logística no geral.

Outros aspectos também deverão ser discutidos, como o aumento das intervenções do governo na economia e uma possível influência sobre a trajetória de crescimento do produto. O grau de intervenção na economia pode ser mensurado por meio de um índice de intervenção explicado com base numa série de indicadores de políticas fiscal, monetária e cambial, entre outras. Os indicadores de intervenção do governo federal na economia podem tomar como base algumas variáveis, como crédito do

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), subsídios, participação societária da União, relação dívida pública/PIB, carga tributária, relação despesa orçamentária/PIB, taxa de juros, reservas cambiais, taxa implícita da dívida, investimentos em previdência complementar, entre outros julgados necessários. Em suma, pretende-se avaliar se tais variáveis afetam (positiva ou negativamente) a taxa de crescimento do produto.

Destaque-se que a avaliação sobre o desempenho da economia nas Contas do Governo, de um modo geral, é descritiva. Contudo, para os temas especiais, tem-se utilizados métodos estatísticos e econométricos para fundamentar melhor as avaliações das questões em análise, dando um caráter mais quantitativo. Nesse sentido, podem-se inferir relações causais entre as variáveis a serem explicadas (taxa de crescimento econômico) e as variáveis explicativas (os vários indicadores de intervenção do governo supracitado). Por exemplo, pode-se inferir que, para cada 1% de incremento da razão crédito do BNDES/PIB, pode haver um crescimento do PIB de x%.

Outras questões ainda podem ser abordadas. Questões relacionadas ao federalismo fiscal brasileiro podem ser discutidas. Por exemplo, pode-se avaliar se os serviços públicos de educação e saúde ofertados em uma dada região beneficiam não somente a população dessa mesma região, mas também a população de regiões vizinhas. Uma possível conclusão a ser obtida dessa análise é que esse processo sobrecarrega os sistemas de serviços públicos, gerando a necessidade de que os governos estaduais e/ou federal criem algum tipo de subsídio como forma de compensar as externalidades positivas geradas pelas unidades produtoras de tais serviços públicos (saúde e educação).

Pode-se exemplificar, também, com outras questões relevantes tais como: i) questões as-

sociadas à sustentabilidade da dívida pública ou, mais especificamente, uma avaliação da trajetória da razão dívida/PIB e suas possíveis implicações sobre variáveis macroeconômicas importantes, como o consumo agregado, a poupança doméstica e o crescimento da economia; ii) qualidade dos gastos públicos, levando-se em consideração a eficiência técnica (para um dado nível de insumos, gerar o máximo de produtos ou, de outra forma, produzir um dado nível de bens e serviços com o mínimo de insumos), a eficiência alocativa, que leva em conta os custos dos insumos, e a eficiência econômica, que leva em conta as duas eficiências (técnica e alocativa). Todos esses temas podem ser abordados de forma científica com fundamentação na literatura especializada e em métodos estatísticos amplamente utilizados por pesquisadores das respectivas áreas. As questões supracitadas, e muitas outras, são discutidas em Stiglitz (2000), Biderman e Arvate (2005), Pereira, *et al.* (2009) e Santos (2010).

REFERÊNCIAS

- BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do setor público no Brasil*. 5. tiragem. Rio de Janeiro: Campus, FGV, 2005.
- PEREIRA, P.T., AFONSO, A., ARCANJO, M e SANTOS, J. C. G. *Economia e finanças públicas*. Lisboa: Escolar, 2009.
- SANTOS, J. A. *Economia pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2010.
- STIGLITZ, J. E. *Economics of the public sector*. 3rd. ed. New York: W.W. Norton & Company, 2000.

NOTA

- 1 Termo cunhado pelo auditor do TCU e economista Joaquim Ramalho de Albuquerque.