



Análise de Conjuntura

Boletim periódico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Os textos são da exclusiva responsabilidade de seus autores. O boletim destina-se a promover discussões sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

NESTA EDIÇÃO: 1. Dívida do Governo Central para 2009 e 2010.
2. BRIC e América Latina.

Dívida federal: como Lula entregará a faixa?

O Governo Federal poderá encontrar dificuldades para atingir as metas de superávit primário em 2009 e 2010. Desde o início do ano, foram apresentadas duas propostas de alteração da LDO no sentido de amenizar o esforço fiscal.

Além de sucessivas frustrações de receitas, as despesas previstas crescem a cada reprogramação orçamentária. Soma-se ao problema o fraco desempenho fiscal das estatais federais, que, segundo o Banco Central, acumulavam déficit primário superior a R\$ 2 bilhões até julho.

Apesar de os resultados primários esperados para o biênio serem menos expressivos que os alcançados em anos anteriores, estima-se que o sucessor de Lula herdará uma dívida líquida do Governo Central quase inalterada, desde que não haja choques de juros e câmbio até o fim de 2010.

O último decreto de reprogramação (Decreto nº 6.923/2009) conformou-se com seus antecessores ao manter a expectativa de queda na arrecadação federal até o fim do ano. Contudo, do lado dos gastos, o ato não considerou em suas projeções qualquer aumento de despesas, embora o ritmo de execução de rubricas importantes, como pessoal e encargos sociais, indique que os números efetivos deverão superar os previstos.

Expediente

Boletim de Análise de Conjuntura (BAC). Ano 1, nº 30. Quinta-feira, 24 de setembro de 2009.

Colaboraram neste número: Marcelo Barroso Lacombe (coordenador) e Aurélio Guimarães Cruvinel e Palos.

O Boletim de Análise de Conjuntura é uma publicação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Destina-se a promover o debate sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados, incluída a Consultoria Legislativa.

Ao que parece, o cumprimento da meta de superávit primário do Governo Central para 2009 deverá ser tarefa mais árdua que o habitual, mesmo com a redução de 2,15% para 1,40% do PIB (PL nº 15/2009-CN, ainda não apreciado) e a possibilidade de serem abatidos os recursos empregados no PPI em aproximadamente 0,94% do PIB (conforme proposição encaminhada recentemente ao Congresso).

Exacerba o desafio o fato de as estatais federais (excluído o grupo Petrobrás), cujo superávit planejado para o fim do ano supera R\$ 6 bilhões, terem acumulado déficit primário até julho de mais de R\$ 2 bilhões. Nos termos da lei, a diferença entre o resultado proposto e o alcançado por essas empresas, caso positiva, deverá ser compensada com esforço fiscal adicional do Governo Central.

Diante disso, podem surgir desconfianças: o Governo Federal cumprirá a meta? E como poderá evoluir a dívida pública até o fim do mandato de Lula?

Como ficam as metas fiscais?

Para elucidar essas questões, foram projetados, de maneira simplificada, os montantes de rendas e gastos do Governo Central para o fim de 2009 e de 2010. A análise baseou-se no comportamento das receitas (líquidas de transferências) e das despesas, ambas primárias e em proporção do PIB, nos últimos 5 anos (fluxo de 12 meses, calculados mês a mês). Os dados estão disponíveis nos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central.

As estimativas foram obtidas pela aplicação, sobre as “cargas” de receitas e despesas, de variações médias observadas entre 2004 e 2008. O quadro a seguir apresenta os números obtidos e os constantes do PLOA 2010 (Decreto nº 6.923/2009):

Receita, despesa e resultado primários Estimativas próprias e parâmetros do PLOA 2010*

		2009		2010	
		Estimado	PLOA 2010	Estimado	PLOA 2010
Receita**	R\$ bilhões	603,2	619,8	672,7	709,7
	% PIB	19,80%	20,34%	20,22%	21,33%
Despesa***	R\$ bilhões	566,7	577,1	649,1	638,2
	% PIB	18,60%	18,94%	19,51%	19,18%
Resultado***	R\$ bilhões	36,5	42,7	23,6	71,5
	% PIB	1,20%	1,40%	0,71%	2,15%

* Foram usadas as projeções para o crescimento real do PIB do PLOA2010 (2009 = +1%; 2010 = +4,5%).

** Líquida de transferências.

*** Não consideram despesas do PPI.

Apesar de a despesa estimada para 2009 ser menor que a calculada pelo Governo, a diferença entre as projeções de receita é mais expressiva, o que acarretaria, à primeira vista, um resultado estimado em 2009 insuficiente para

atingir a meta de 1,4% do PIB. Entretanto, até 10 de setembro, o valor pago em investimentos do PPI neste ano já representava 0,19% do PIB. Assim, se confirmada nossa simulação, a meta estabelecida para o Governo Central deverá ser alcançada, embora ainda restem dúvidas quanto à capacidade de cumprimento do superávit pelas estatais federais.

Em 2010, o Governo Central objetiva receita primária líquida de 21,33% do PIB, carga nunca antes atingida. A maior carga de receitas em 12 meses ocorreu em outubro de 2008: 20,5%. Aparentemente, o Poder Executivo já considera em suas contas a criação de um novo tributo ainda em 2009, para ser arrecadado já em 2010. Talvez a controversa CSS, cuja aprovação na Câmara dos Deputados aguarda a votação de um último destaque, cabendo, ainda, a manifestação derradeira ao Senado Federal. Caso prevaleça a frustração de receitas estimada, o superávit pretendido mostrar-se-ia bastante improvável, beirando o impossível, em vista das dificuldades para se empreender ajustes tão volumosos na despesa.

E a dívida?

A dívida líquida do Governo Central correspondia, em julho, a 29,5% do PIB. Com base nos resultados fiscais obtidos e em parâmetros macroeconômicos utilizados pelo Poder Executivo na elaboração do PLOA 2010, estima-se que esse número deverá permanecer estável, atingindo 29,2% e 29,3%, respectivamente, nos meses de dezembro de 2009 e de 2010.

Em princípio, parece um contrassenso ter-se dívida controlada quando se afiguram insuficientes os resultados fiscais. Pode-se cogitar que a equipe econômica do governo teria sido por demais otimista quanto ao comportamento esperado das variáveis relevantes para a dinâmica da dívida.

A proposta de orçamento para o próximo ano fundamenta-se em expectativas de crescimento real do PIB de 5,5% no biênio em foco, em taxas de câmbio acima de 1,98 R\$/US\$ ao fim de 2009 e de 2,04 R\$/US\$ ao fim de 2010, acima, portanto, do patamar atual, e em Selic média para os próximos dois anos muito próxima à taxa atual, a menor já observada. A conjunção desses fatores permitiria o equilíbrio da dívida mesmo com frustração dos superávits planejados.

Entretanto, ainda que considerando parâmetros menos favoráveis, os do boletim Focus por exemplo, a dívida líquida do Governo Central não passaria de 30,6%, em 2009, nem de 30,9%, em 2010. Em outras palavras, em ambiente um pouco menos amistoso, a dívida pioraria, mas nada que venha a comprometer seriamente sua sustentabilidade. Conclui-se que a dívida ficará sob controle, mesmo malogradas as metas fiscais, desde que os rumos da economia no pós-crise não envolvam choques de juros e de câmbio.

E isso chama ainda mais a atenção quando observadas as projeções para outros países. Números do FMI (abril/2009) revelam aumento vultoso da dívida líquida do governo geral em proporção do PIB, entre 2008 e 2010, para

Alemanha (+33%), Canadá (+33%), Estados Unidos (+41%), França (+23%), Grã-Bretanha (+47%), Itália (+14%) e Japão (+31%).

BRIC e América Latina: oportunidades e desafios

Em recente artigo sobre a crise, a CEPAL recomendou a intensificação do comércio latinoamericano com a China. Índia e Rússia também mostram-se atraentes.

Entretanto, considerando os dados recentes, esta recomendação parece o reconhecimento de um fato consumado. O declínio da preeminência econômica dos Estados Unidos e da União Européia na região já é admitido por eles próprios. Mas a adesão a esta tendência não se faz sem receios e ansiedades.

O avanço chinês representa uma ameaça comercial para o próprio Brasil, em seu intercâmbio com parceiros tradicionais. E a aproximação da Rússia com países na região, em especial com a Venezuela, faz-se por meio de um viés militar que constitui não somente um enfrentamento à tradicional hegemonia americana, mas cria problemas de estabilidade geopolítica entre os países latinoamericanos.

De olho na região

Em 2008 a China editou um livro branco de sua política para a América Latina, identificando quatro linhas de cooperação com os países da região: política, cultura, segurança e economia. O documento visa a solidificar uma intensificação de relações, sobretudo no plano econômico, que já vem ocorrendo há alguns anos. A América Latina é rica em recursos naturais, para os quais China vem apresentando demanda crescente.

Ao mesmo tempo, as formidáveis taxas de crescimento chinês fascinam analistas e políticos latinoamericanos de todos os matizes ideológicos. Para alguns, a China é um grande exemplo de desenvolvimento resultante da liberalização bem sucedida e da adesão ao livre mercado. Para outros, demonstrou que direitos formais de propriedade são menos importantes para o crescimento econômico do que os instrumentos de controle. Costumes, leis penais e acordos políticos podem ser mais eficazes do que leis de propriedade.

Até a última década, a China protegeu-se contra regulamentações internacionais concernentes a investimentos, subsídios, etc. e não abriu de forma sistêmica sua economia à propriedade privada. De fato, a indústria chinesa é dominada por estatais e multinacionais e, no setor rural, apenas 40% das propriedades estão em mãos privadas.

Regras de transparência ainda incipientes nos mercados de capitais não parecem atemorizar investidores. Soros, por exemplo, fala de uma bolha chinesa de investimentos de longa duração. Outros analistas ainda advertem, porém,

para a corrupção maciça e para as práticas de governança corporativa de baixa eficiência.

A China tem uma grande demanda por minerais e energia. Compra cobre do Chile, petróleo do Brasil e da Venezuela. Os investimentos chineses em nosso país cresceram 72%. A China tornou-se nosso 17º maior investidor estrangeiro, tendo subido 19 posições nesta década. Digno de nota é o programa de R\$ 10 bilhões de investimentos com a Petrobrás para a exploração do pré-sal, em colaboração com a Sinopec, empresa chinesa de petróleo.

Com a Colômbia, o comércio chinês aumentou trinta vezes nos últimos anos. O Chile tem, desde o início de 2008, acordo de livre comércio com a China, que importa vorazmente o cobre chileno. Ela tornou-se o principal mercado de exportação dos produtos chilenos, desbancando desta posição os Estados Unidos, em 2007. Brasil e Argentina estão estudando a utilização da moeda chinesa, o *yuan*, para a realização de trocas comerciais, e não mais do dólar.

Mas a demanda por *commodities* pode chegar a um ponto de saturação. Em outras palavras, não irá crescer indefinidamente e está sujeita às oscilações do mercado. Não se sabe, por ora, em que nível a China irá manter sua procura por esses produtos no longo prazo.

Outros países estão seguindo o caminho chinês. Índia e África do Sul lançaram com o Brasil, em agosto último, um programa de intensificação das relações comerciais entre si. Trilha diferente tem sido percorrida pela Rússia, que prefere manter relações econômicas mais intensas com os EUA e a União Européia, usando de forma explicitamente política sua aproximação com países latinoamericanos. Em 2008, a Rússia realizou manobras navais em mar territorial venezuelano, o que não somente irritou os EUA, mas preocupou o governo Lula. Com respeito ao intercâmbio comercial conosco, a Rússia tem sido um parceiro errático, ora intensificando as transações com o Brasil, ora cortando abruptamente suas importações.

Competição é desafio para o Brasil

O Brasil tem sido criticado na imprensa internacional por se aproximar da Venezuela, enquanto os EUA assumem uma posição de confronto com o regime de Chavez baseada na alegação de práticas antidemocráticas. É importante ressaltar, porém, que a nossa relação com a Venezuela, mais do que alinhamento ideológico, tem fortes implicações econômicas. O Brasil é responsável por 20% do investimento estrangeiro direto naquele país. Em 2008, as exportações brasileiras para a Venezuela alcançaram 5,5 bilhões de dólares. Apesar dos números, as exportações apresentam elevado risco político, uma vez que as operações de câmbio são centralizadas pelo governo, o que gera oportunidades para o atraso de pagamentos de divisas aos investidores e exportadores brasileiros, fato que já vem ocorrendo.

O risco político, no entanto, não parece intimidar nossos empresários. Com o crescimento das tensões entre Colômbia e Venezuela, o presidente da

Câmara de Comércio Brasil e Venezuela, Darc Costa, enxerga novas oportunidades de negócio, de vez que a Colômbia ocupa o lugar de segundo maior exportador para a Venezuela. Com o recrudescimento das tensões políticas e o esfriamento das relações econômicas entre esses países, abrir-se-ia um vácuo que poderia ser preenchido pelos brasileiros antes que a China venha a ocupá-lo.

Para o Brasil, a China é portanto uma janela de oportunidade de diversificação de relações comerciais e de estímulo ao crescimento, especialmente em períodos de crise. Representa, por outro lado, um competidor potencial por mercados na América Latina.

Em 2006, a Argentina importou o equivalente a US\$ 11,7 bilhões do Brasil, e US\$ 3,1 bilhões da China. Nos últimos cinco anos, de acordo com dados oficiais argentinos, as exportações chinesas para o país cresceram 822%, enquanto as brasileiras aumentaram 365%. No mesmo ano de 2006, o comércio chinês com o Paraguai quase encostou na cifra brasileira. O Paraguai importou US\$ 1,2 bilhão do Brasil e US\$ 1,1 bilhão da China.

Os grandes perdedores nesta disputa entre os Bric têm sido os EUA e a União Européia. Apesar de manterem a preeminência econômica na região, sua liderança tem mostrado pouco dinamismo nos últimos anos. Enquanto a China viu seu intercâmbio crescer de praticamente zero, no início desta década, para cerca de US\$ 100 bilhões em 2008, os EUA e a UE viram suas cifras estagnarem ao redor de US\$ 550 bilhões e US\$ 200 bilhões, respectivamente. Ainda que acomodados em patamares elevados, suas posições não podem mais ser consideradas estáveis.