

Um modelo para avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19

Autor: Augusto Gonçalves Ferradaes

Orientador: Prof. Dr. Luiz Akutsu

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Um modelo para avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19

Augusto Gonçalves Ferradaes

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador:

Prof. Dr. Luiz Akutsu

Banca examinadora:

Dr. Marcelo Barros Gomes

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FERRADAES, Augusto. *Um modelo para avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19*. 2021. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 96 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Augusto Gonçalves Ferradaes

TÍTULO: Um modelo para avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19.

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Augusto Gonçalves Ferradaes
augustogf@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Ferradaes, Augusto

Um modelo para avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19

Augusto G. Ferradaes – Brasília: ISC/TCU, 2022.
96 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Um modelo para avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19

Augusto Gonçalves Ferradaes

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 21 de janeiro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Orientador
Dr. Luiz Akutsu
Tribunal de Contas da União

Dr. Marcelo Barros Gomes
Avaliador
Tribunal de Contas da União

Dedico esse trabalho àqueles que buscam agir com base na compreensão do mundo e na melhor combinação entre a razão e o coração para o bem de todos.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente ao Tribunal de Contas da União e ao Instituto Serzedello Corrêa pelos esforços que empreendem para a qualificação de seus colaboradores, esperando que o presente estudo possa contribuir, pelo menos com um pequeno ponto, para o sucesso dessa missão.

Agradeço ao meu orientador, sempre disposto a colaborar com sua valiosa experiência e com sua sabedoria.

Agradeço a Márcia pela sua paciência e ajuda nos inúmeros momentos em que estive com meu tempo tomado na realização deste trabalho.

Sou grato ao Universo e ao seu criador pela oportunidade de aprender e de desenvolver mais um pouco nossa consciência.

Resumo

FERRADAES, Augusto. *Um modelo para avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas e um estudo de caso para o auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19*. 2021. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

Este trabalho possui propósito exploratório e de produção de conhecimento e tem como objetivo a obtenção de um modelo básico para avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira em políticas públicas, bem como sua aplicação experimental no programa do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19. Esse tipo de avaliação está alinhado com diretrizes de metodologia científica cabíveis e com conceitos e regras para avaliação geral de políticas públicas. Tendo foco nos seus efeitos alcançados e nos custos, é um tipo de avaliação *ex post*, mas suas análises são aplicáveis e úteis também em avaliações *ex ante* e *in itinere*. Se bem utilizada, uma avaliação dessa natureza pode contribuir para que tomadores de decisão e gestores encontrem soluções e ações mais eficientes e sustentáveis. O trabalho está baseado em aspectos e práticas associados a efeitos de políticas públicas na economia e vice-versa. Para tanto foram examinados relatórios e documentos técnicos de entes governamentais e da imprensa especializada, que indicaram e respaldaram temas, técnicas e preocupações dentro da temática financeiro-econômica. O modelo elaborado para a avaliação foi centrado no cálculo do valor presente líquido (VPL) da política pública, pelo qual os custos e os benefícios são apurados em termos financeiros, capitalizados para um momento inicial e somados, de modo que se os custos forem superiores aos benefícios, o resultado é negativo e desfavorável à sustentabilidade da empreitada. No caso do auxílio emergencial, os custos são constituídos pelos pagamentos totais mensais realizados desde o início do programa, em abril de 2020, e de agosto de 2021, mês mais recente para o qual os valores puderam ser apurados de modo apropriado para o cálculo. Já os benefícios foram obtidos mediante a correlação estatística entre a evolução da arrecadação tributária federal e a evolução dos pagamentos do auxílio. Desse modo foram apuradas parcelas mensais da arrecadação que podem ser associadas ao auxílio, as quais foram tratadas como benefícios financeiros. Foi adotada a taxa Selic e foram considerados aspectos da teoria econômica para fundamentar e respaldar os

efeitos financeiros apurados. No estudo de caso, verificou-se que o auxílio emergencial teve um VPL negativo e produziu um custo referente ao aumento da dívida pública em cerca de R\$62,5 bilhões. Caso sejam consideradas todas as fontes de recursos, o custo se torna maior. No entanto, a complexidade e a diversidade de possibilidades de análise econômica viabilizam resultados considerações diferentes, de modo que este trabalho pretende apresentar uma alternativa de avaliação mais básica, a partir da qual outros aspectos possam ser aprofundados. Conclui-se ainda que o resultado econômico-financeiro de uma política pública não deve ser, por si só, causa para rejeição dessa política, especialmente se o público-alvo se encontra em situação de grave vulnerabilidade. No entanto, o resultado econômico-financeiro negativo de uma política pública deve ser objeto de tratamento em um conjunto mais amplo de ações do governo, para evitar aumento do endividamento público com consequências prejudiciais para a economia do país e para a sociedade como um todo.

Palavras-chave: Auxílio emergencial; sustentabilidade financeira.

Abstract

FERRADAES, Augusto. *A model for evaluating the return and economic-financial sustainability of public policies and a case study for the emergency financial aid in the scope of the Covid-19 pandemic*. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

This work has an exploratory and knowledge production purpose and aims to obtain a basic model for evaluating returns and economic-financial sustainability in public policies, as well as its experimental application in the emergency financial aid program within the scope of the Covid pandemic. This type of assessment is in line with applicable scientific methodology guidelines and with concepts and rules for the general assessment of public policies. Focusing on its achieved effects and costs, it is a type of *ex post* evaluation, but its analyzes are applicable and useful also *in ex ante* and *in itinere* evaluations. If properly used, an assessment of this nature can help decision makers and managers to find more efficient and sustainable solutions and actions. The work is based on aspects and practices associated with the effects of public policies on the economy and vice versa. For this purpose, reports and technical documents from government entities and the specialized press were examined, which indicated and supported themes, techniques and concerns within the financial-economic theme. The model developed for the evaluation was centered on the calculation of the net present value (NPV) of public policy, whereby the costs and benefits are calculated in financial terms, capitalized for an initial moment and added together, so that if the costs are higher than benefits, the result is negative and unfavorable to the sustainability of the project. In the case of emergency financial aid, the costs consist of the total monthly payments made since the beginning of the program, in April 2020, and August 2021, the most recent month for which the amounts could be properly calculated for the calculation. Benefits were obtained through the statistical correlation between the evolution of federal tax collection and the evolution of aid payments. In this way, monthly installments of the collection that can be associated with the aid were calculated, which were treated as financial benefits. The Selic rate was adopted and aspects of economic theory were considered to support and support the calculated financial effects. In the evaluated case, the emergency aid had a negative NPV and produced a cost related to the increase in public debt of approximately R\$62.5 billion. If all sources of funds are considered, the cost becomes

higher. However, the complexity and diversity of possibilities for economic analysis make different results possible, so this work intends to present a more basic evaluation alternative, from which other aspects can be deepened. It is also concluded that negative economic-financial result of a public policy should not, by itself, be a cause for rejection of this policy, especially if the target beneficiaries are in a situation of serious vulnerability. However, the negative economic-financial result of a public policy must be addressed in a broader set of government actions, to avoid an increase in public indebtedness with harmful consequences for the country's economy and for society as a whole.

Keywords: emergency financial aid; financial sustainability

Lista de figuras

Figura 1: Modelo lógico	29
Figura 2: Estrutura da política pública	35
Figura 3: Equilíbrio entre oferta e demanda	49
Figura 4: Cadeia de efeitos negativos na economia	56
Figura 5: Arrecadação ampla	67
Figura 6: Arrecadação do IPI	68
Figura 7: Arrecadação do imposto de renda.....	68
Figura 8: Arrecadação de contribuições	69
Figura 9: Arrecadação da Previdência.....	69
Figura 10: Pagamentos mensais do auxílio emergencial	69
Figura 11: Cálculo da correlação entre os pagamentos do auxílio emergencial e a arrecadação tributária federal ampla acumulada	74

Lista de tabelas

Tabela 1: Pagamentos realizados no âmbito do auxílio emergencial – Valores em R\$ bilhão:	62
Tabela 2: Taxas de juros mensais equivalentes à taxa Selic	64
Tabela 3: Valores referentes aos principais grupos de arrecadação tributária do governo federal	66
Tabela 4: Dados para correlação entre a arrecadação acumulada e os pagamentos acumulados do auxílio emergencial (valores em R\$ milhão).....	73
Tabela 5: Valores mensais da arrecadação correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial no período entre junho de 2020 e outubro de 2021 (valores em R\$ milhão)	75
Tabela 6: Valores dos pagamentos do auxílio emergencial com o cômputo apenas da parcela financiada com títulos da dívida pública, capitalizados para março de 2020	77
Tabela 7: Valores dos pagamentos do auxílio emergencial computados no total, capitalizados para março de 2020	79
Tabela 8: Valores das parcelas da arrecadação tributária do governo federal correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial, capitalizados para março de 2020	80

Lista de abreviaturas e siglas

CDE - Conta de Desenvolvimento Energético

Cide - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Copom - Conselho de Política Monetária

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

II - Imposto sobre a Importação

Ipea - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

ISC - Instituto Serzedello Corrêa

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB - produto interno bruto

Pis - Programas de Integração Social

PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PPA - Plano Plurianual

TCU - Tribunal de Contas da União

TIR - taxa interna de retorno

TSEE - Tarifa Social de Energia Elétrica

VPL - Valor Presente Líquido

Sumário

1.	Introdução	18
2.	Problema e justificativa	21
3.	Objetivos	22
3.1.	Objetivo geral	22
3.2.	Objetivos específicos.....	22
4.	Metodologia	23
5.	Desenvolvimento	25
5.1.	Alinhando conceitos, diretrizes gerais e normativos sobre políticas públicas e sua avaliação	25
5.1.1.	Conceitos básicos	25
5.1.2.	Avaliação de políticas públicas	26
5.1.3.	Análise <i>ex ante</i>	28
5.1.4.	Análise <i>ex post</i>	30
5.1.5.	Instrumentos normativos e referenciais técnicos relativos a políticas públicas e sua avaliação 32	
5.2.	Diretrizes gerais adotadas na avaliação de aspectos econômicos dentro deste estudo	34
5.3.	Diretrizes gerais adotadas na avaliação de aspectos econômicos dentro deste estudo	37
5.3.1	Avaliações econômicas encontradas em trabalhos governamentais e não-governamentais.....	38
5.3.2	Resumo e fundamentação para os tópicos de avaliações levantados.....	45
5.4.	Estudo de caso: auxílio emergencial	59
5.4.1	Apresentação da política pública	60
5.4.2	Valores totais mensais pagos no auxílio emergencial.....	62
5.4.3	Valores para a taxa Selic a ser utilizada no cálculo do VPL	63
5.4.4	Valores referentes à arrecadação do governo federal	65
5.4.5	Estimativa do retorno econômico-financeiro por pelo do cálculo do VPL....	76
5.5.	Avaliação geral do resultado obtido para o retorno e para a sustentabilidade econômico-financeira da política pública constituída pelo auxílio emergencial e comentários gerais sobre o contexto econômico do país.....	81
6.	Conclusão	89
	Referências bibliográficas	94
	Anexo A – Tabelas de apoio para o cálculo do VPL	96

1. Introdução

Este trabalho versa sobre avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira em políticas públicas, especialmente centrado no desenvolvimento de um modelo ou proposta básica. Contempla ainda a aplicação do modelo em estudo de caso do programa do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19. Esse tipo de avaliação pode e deve ser empregado em boa parte das ações necessárias dentro do ciclo de vida de uma política pública, especialmente quando se avaliam os efeitos. Se bem utilizada, uma avaliação dessa natureza pode contribuir para que tomadores de decisão e gestores encontrem soluções e ações mais eficientes, efetivas e sustentáveis.

O foco central do presente trabalho não está em modelos gerais de avaliação de políticas públicas, especialmente porque já existem modelos e estruturas bastante abrangentes e qualificados para essa abordagem, seja em documentos técnicos oficiais do governo, seja em referenciais técnicos não governamentais e na academia. O trabalho também não está voltado a uma avaliação centrada unicamente nos efeitos sobre os beneficiários diretos da política pública. O trabalho busca, então, desenvolver um modelo para estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de forma ampla para o país, e que possa ser utilizado e considerado na avaliação de políticas públicas nas suas diversas etapas e momentos de seu ciclo de vida.

O estudo exploratório é desenvolvido teoricamente e em seguida aplicado concretamente por meio do exame dos resultados do pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19.

O exame de um caso concreto recente contempla um cenário mais real e palpável para o ensaio de avaliação dentro dessa temática, para que, de forma evidenciada, contribua para as tomadas das melhores decisões e para a escolha da melhor forma de avaliar os benefícios potenciais e concretizados das ações governamentais.

O estudo de caso é realizado com base em conceitos, técnicas e conhecimentos reconhecidos dentro das ciências econômicas e de finanças públicas. Também são adotados no trabalho conceitos, definições e regras gerais para políticas públicas, tratadas em normativos e referenciais técnicos.

Serão considerados conceitos, princípios e mecanismos mais básicos, gerais e fundamentais das ciências econômicas, de modo que as abordagens e análises a serem realizadas sejam de fácil compreensão, mesmo por pessoas que não possuam experiência ou conhecimentos mais profundos nessa temática.

Desse modo, o objetivo central deste trabalho possui um caráter mais exploratório, especialmente para fornecer uma primeira dimensão do poder que a avaliação econômica tem em relação à efetividade de políticas públicas, abrindo caminho e estimulando o desenvolvimento de análises mais complexas e sofisticadas.

Aspectos econômicos podem ser entendidos como fatos e elementos sociais relacionados à obtenção e alocação de recursos, de trabalho e de renda, levando em consideração condutas e decisões de diversos agentes econômicos, de empresas, de governos, de pessoas e de grupos sociais interessados na política pública.

Outra abordagem muito próxima do que seria o objeto das Ciências Econômicas pode aqui ser destacado:

A economia é o estudo de como as pessoas ganham a vida, adquirem alimentos, casa, roupa e outros bens, sejam eles necessários ou de luxo. Estuda, sobretudo, os problemas enfrentados por estas pessoas e as maneiras pelas quais estes problemas podem ser contornados

(WONNACOTT et all, 1982, p. 18).

Desse modo, aspectos econômicos que serão tratados neste trabalho consistem em fatores que interagem com políticas públicas, seja como interferências, seja como resultados e impactos. Fatores como consumo, demanda, oferta, produto, taxa de juros, custo da dívida pública, previsão de arrecadação e de retornos para o governo, são elementos que têm potencial de interferir nos resultados e no impacto de políticas públicas e ainda na sua sustentabilidade.

É interessante acrescentar que os aspectos relativos a finanças públicas estão naturalmente constituídos dentro dos assuntos relativos às funções estatais na economia e ainda ao equilíbrio entre receitas e despesas, ao orçamento e suas condições e regras, à responsabilidade fiscal e à contabilização dos movimentos orçamentários e financeiros.

Destaca-se, neste ponto, conforme se pode depreender do que foi apresentado acima, que o presente trabalho tem foco no equilíbrio entre despesas e receitas e na sustentabilidade da política pública em decorrência dos resultados econômico-

financeiros para o governo. Conforme será visto, uma política pública, isoladamente ou em conjunto, precisa ser sustentável financeira e economicamente, situação cujo exame não se limita aos interesses de seus beneficiários diretos e nem aos recursos diretamente aplicados nas ações empreendidas.

Cabe ainda sublinhar que o modelo desenvolvido possui um trecho central, embasado na estima do valor presente líquido do resultado entre receitas e despesas, fundamentado em práticas bastante disseminadas e reconhecidas. Porém, a obtenção de valores a serem adotados nesse modelo ocorreu de modo simplificado e, em certa medida, de forma empírica, para que não fosse necessário o exame de modelos teóricos mais complexos das Ciências Econômicas, o que poderia desviar o foco do trabalho para longe de seu objetivo geral. Destaque-se novamente que esse objetivo geral está fortemente voltado ao desenvolvimento da proposta do trecho central do modelo, bem como à demonstração da relevância de sua aplicação em avaliações de políticas públicas.

O cenário ora desenhado para atuação do Estado em suas políticas públicas, sob a luz de conhecimentos e regras econômicas e financeiras, tem o potencial de viabilizar a realização de um estudo objetivo e focado. Espera-se que os resultados alcançados nesse estudo abram portas e caminhos para aumentar a compreensão do papel das políticas públicas e de seu poder de resolver problemas públicos, os quais são majoritariamente dependentes de soluções econômicas.

2. Problema e justificativa

Com base no quadro traçado na Introdução deste trabalho, pode-se dizer que ele versa sobre o seguinte problema:

Como avaliar e considerar o retorno e a sustentabilidade de uma política pública em termos econômico-financeiros?

Adicionalmente, o presente trabalho pretende também responder à seguinte questão específica:

Que níveis de retorno e de sustentabilidade econômico-financeiros podem ser estimados no exame do pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19?

Uma política pública bem avaliada e bem formatada em relação aos fatores econômicos e financeiros pode não apenas ser mais capaz de resolver o problema público, mas também pode ser sustentável, no que diz respeito a produzir receitas ou retornos que cubram seus custos.

Inversamente, uma política pública mal desenhada e mal implementada em relação aos seus aspectos econômicos e financeiros pode nem mesmo se sustentar por muito tempo, além de que pode não resolver o problema, representando apenas um ato paliativo ou um custo sem o devido retorno no médio e no longo prazo.

E, na avaliação da capacidade de resolver um problema, de ser sustentável e até de produzir um retorno positivo, a consideração de fatores e fenômenos econômicos mostra-se fundamental, porque esses elementos estão presentes e impactam todas as ações que envolvem movimentação de recursos.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Tendo sido apresentadas, nas seções anteriores, duas questões que representam o problema a ser tratado, e tendo sido desenhado um cenário de contexto para o tratamento a ser dado, o objetivo geral deste estudo pode ser definido como:

Desenvolver modelo preliminar para estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas.

3.2. Objetivos específicos

1. Verificar regras, diretrizes e orientações constantes em normativos legais e documentos técnicos reconhecidos que estabeleçam procedimentos recomendados para avaliação de políticas públicas em relação a aspectos econômicos;
2. Verificar conhecimentos, modelos, metodologias, técnicas e outros modelos das Ciências Econômicas, que sejam capazes e adequados para a estimativa de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas;
3. Realizar, de modo experimental, uma estimativa do retorno e da sustentabilidade econômico-financeira da política pública constituída pelo pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19, especialmente com a utilização de conhecimentos, modelos, metodologias, técnicas e parâmetros econômicos.

4. Metodologia

Conforme se pode depreender do objetivo do trabalho, a estratégia adotada consiste em:

I) examinar normativos e documentos técnicos de referência para elaborar um quadro básico de procedimentos avaliativos dentro das etapas de uma política pública;

II) examinar estudos e documentos técnicos, normativos e a literatura relativos a assuntos econômicos e identificar diretrizes, orientações e técnicas de análise desses aspectos aplicáveis a políticas públicas;

III) experimentar, no estudo de caso do pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19, técnicas e métodos de análise de aspectos econômicos, de modo a obter avaliações de efeitos econômico-financeiros.

As questões a serem respondidas possuem caráter exploratório. Não se pretende obter comprovação fundada em pesquisa que envolva variáveis ou hipóteses a serem testadas.

Em que pese sua natureza exploratória, este trabalho se desenvolve por meio de estruturação de pesquisa e análise que atendem a aspectos indicados em metodologias científicas reconhecidas. Em material produzido para o Curso de Controle de Políticas Públicas, disciplina de Pesquisa Aplicada a Políticas Públicas (PASSOS et al, 2021), a pesquisa de dados e informações é orientada e classificada em tipo, objetivos, natureza, abordagem, método lógico.

Diversos autores, como Oliveira Netto (OLIVEIRA NETTO, 2006), também apresentam características e procedimentos recomendados para trabalhos científicos, o que se procura adotar neste estudo, ainda que por analogia.

A pesquisa aqui realizada possui, portanto, objetivo de caráter predominantemente exploratório, pois visa à obtenção de conhecimento do que vem sendo praticado e do que pode ser implementado para que políticas públicas performem da melhor forma não apenas em prol de seus beneficiários diretos, mas também em relação a seus efeitos e interações com a economia do país e a sociedade em geral.

Tal conhecimento será útil em ações gerenciais ou de controle que visem à implementação da eficiência e da efetividade em políticas públicas. Também será construtivo para o planejamento de pesquisas de caráter científico que venham a ser

consideradas acerca do tema, especialmente quando envolverem a coleta de dados e testes que permitam concluir sobre os efeitos de políticas públicas em fatores socioeconômicos.

O trabalho constitui pesquisa de natureza aplicada, uma vez que, embora tome como base a compreensão de conhecimentos teóricos, especialmente os econômicos, financeiros e de políticas públicas, busca ao final examinar situações concretas e específicas, bem como encontrar propostas e soluções reais diretamente aplicáveis a esses mesmos casos concretos.

A pesquisa possui uma abordagem predominantemente qualitativa, pois seu foco recai na obtenção de propostas de valor para métodos e procedimentos que se mostrem adequados para promover a eficiência de políticas públicas. No entanto, o trabalho utiliza pesquisas quantitativas e estatísticas necessárias para a avaliação de resultados e efeitos econômicos, especialmente, tratados dentro de algumas metodologias de avaliação consideradas.

A base lógica do trabalho é majoritariamente fenomenológica, uma vez que se busca compreender o modo pelo qual as políticas públicas são elaboradas e implementadas, com base em normas e diretrizes gerais e no exame de casos concretos. Já o estudo de técnicas e métodos que podem ser aplicados para avaliação de políticas públicas também abrange a compreensão de modelos teóricos e aplicações práticas. Contudo, a evidenciação de resultados e efeitos se vale, entre outros fatores, de análises e conclusões estatísticas obtidas por meio de procedimentos lógico dedutivos e indutivos. Nesse caso, algumas restrições para a obtenção de dados e ainda a complexidade e a imprevisibilidade de alguns fenômenos econômicos constituiriam algumas limitações ao aprofundamento do estudo, caso fosse essa a proposta do trabalho. Contudo, o estudo realizado contornou essas limitações com simplificações de cálculo e de modelos pontuais, e ainda com a exclusão de efeitos não incidentes na esfera federal, tudo isso em prol do alcance de um resultado relevante para o trabalho.

O método, predominantemente qualitativo, desenvolve-se com o exame de documentos, como normas e referências técnicas referentes a políticas públicas e técnicas de avaliação econômica e financeira. Além disso, o trabalho se vale de estudo de caso para verificação da aplicação de métodos preconizados e também de métodos e técnicas que possam ser recomendados ou sugeridos para a avaliação de políticas públicas.

5. Desenvolvimento

5.1. Alinhando conceitos, diretrizes gerais e normativos sobre políticas públicas e sua avaliação

5.1.1. Conceitos básicos

Política pública constitui um conjunto de diretrizes e intervenções do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, com o objetivo de tratar um problema público (BRASIL, 2020, p. 17)

O processo de elaboração e de implementação de políticas públicas pode ser resumida em etapas encadeadas, conforme apresentado por Secchi (2021):

i) Identificação do problema: acontece quando um ator político percebe uma situação insatisfatória na realidade pública, ou de um grupo social, para a qual o estado tem competência de agir, sendo esse problema caracterizado por um distanciamento entre a realidade e uma situação considerada ideal (SECCHI, 2011, p.7);

ii) Formação da agenda: corresponde à disseminação e discussão do problema público entre mais atores políticos, envolvendo outros problemas nessa avaliação;

iii) Formulação de alternativas: consiste no exercício de desenho de potenciais soluções para aquele problema que foi identificado e priorizado na agenda e envolve a formulação de alternativas por meio de análise prescritiva de políticas públicas, mediante o diagnóstico do problema em suas dimensões políticas, econômicas, jurídicas, técnicas, além da análise histórica e da elaboração de propostas de soluções e projeção de resultados.

iv) Tomada de decisão: é o processo de seleção ou escolha das ações a serem adotadas para o enfrentamento do problema, podendo essa decisão ocorrer em fases ou momentos distintos, correspondentes aos níveis de decisão ou do processo legislativo;

v) Implementação: é a fase em que as ações aprovadas, seus os objetivos, estratégias, recursos e cronogramas, desenhados na formulação de alternativas e decididos, passam a ser executados pelos atores competentes;

vi) Avaliação: consiste nos procedimentos de verificação da validade da política, programa ou ação pública, em termos políticos e/ou técnicos, de modo a

avaliar informações úteis para o redesenho, continuidade ou término de um programa, podendo ocorrer antes (avaliação *ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*) da implementação.

vii) Extinção: constitui o ato ou decisão de descontinuar a política pública, seja por déficit de desempenho, seja por eliminação do problema, seja por mudança de prioridade.

A forma de estruturar ou de definir o ciclo da política pública, acima apresentada, é bastante comum. No Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (Brasil, 2020a, p. 31), uma estrutura bastante semelhante é apresentada, contendo apenas com uma diferenciação levemente relevante, quando separa a etapa de formulação de alternativas em duas, uma para o desenho da política pública e outra para a análise de alternativas, de modo trazer uma estruturação mais detalhada e didática, embora com o mesmo conteúdo total.

Já em relação ao problema público, merece destaque o que estabelece o mesmo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (Brasil, 2020a), observando-se que esse documento técnico foi elaborado com base em uma compilação de fontes normativas e acadêmicas de alto nível, de modo que resume as correntes mais dominantes no assunto.

O problema público pode ser definido como a diferença entre a situação existente (realidade) e a situação desejada. Para ser considerado um problema público é necessário que ele esteja identificado e delimitado, que a sociedade o reconheça como tal e que seja possível tratá-lo.

(...)

Sob a perspectiva do formulador de políticas públicas, o diagnóstico do problema é o primeiro passo a ser dado no ciclo de políticas públicas. Tal atividade envolve, não apenas a identificação do problema público, mas, também, a sua caracterização a partir de elementos como suas causas, efeitos e evidências.

(Brasil, 2020, p. 37)

5.1.2. Avaliação de políticas públicas

Conforme explica Secchi (2021), as avaliações em políticas públicas, ou análises, podem ser classificadas ou compreendidas de acordo com alguns aspectos, como objetivo, momento e sujeito.

Em relação ao momento, podem ser:

- *ex ante*: avaliações de cunho prescritivo e prático que são realizadas nas fases anteriores à tomada de decisão;

- *in itinere*: avaliações realizadas durante a fase de implementação (monitoramentos, avaliações de resultado, de eficiência, etc), podendo ter o objetivo especial de gerar informações necessárias para reajustes ou reformulações de partes da política;

- *ex post*: avaliação realizada após a finalização total ou parcial da política, para análise do seu processo de implementação em si, para verificação de desvios ou problemas de formulação e para produção de conhecimento de sua eficácia e seus efeitos na diminuição do problema público.

Quanto à natureza, podem ser:

- formativas: relacionadas à formação ou à elaboração da política;

- somativas: realizadas durante a implementação ou após sua conclusão, para gerar análise sobre a pertinência, o impacto e a validade da política pública.

Em relação à responsabilidade ou competência, podem ser:

- Interna: realizada pelo órgão formulador ou executor ou outro próximo;

- Externa: realizada por entes e pessoas não envolvidas na execução da política, como empresas de consultoria, universidades, órgãos de controle;

- Mista: realizada por agentes internos e externos;

- Participativa: envolve também *stakeholders*, como por exemplo os destinatários da política, burocratas, grupos de interesse.

É destacado ainda que as avaliações podem ocorrer de forma variada, de acordo com a combinação de classificações estabelecidas possíveis e coerentes. Por exemplo, uma avaliação pode ser externa, *ex ante* e somativa, ou pode ser interna, *ex ante* e formativa.

Além disso, as avaliações podem recair em qualquer das fases do ciclo da política pública. Podem ainda utilizar, como suporte, modelos quantitativos (baseados em valores mensuráveis numericamente), qualitativos (baseados em valores não quantificáveis) e mistos.

No tocante às avaliações externas, que podem também ser vistas como ações de controle ou de fiscalização, é interessante notar que podem ser realizadas com objetivos distintos, tais como:

- avaliar a gestão pública atuante na execução da política;

- avaliar a adequação de procedimentos de formulação e análise de alternativas;
- avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da política, incluindo o impacto.

5.1.3. Análise *ex ante*

Problema público

A avaliação do problema público envolve algumas questões que devem ser tratadas, tais como (BRASIL, 2020a, p. 42):

- a) Os problemas públicos tratados pela política estão identificados e evidenciados?
- b) As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
- c) A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?

Questões como as colocadas acima são respaldadas em normas e as diretrizes estabelecidas pelo Decreto 9.191/2017, voltadas a elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. A norma estabelece, no inciso I do art. 27, que a exposição de motivos deverá justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com:

- a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;
- b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e
- c) a identificação dos atingidos pela norma". Segundo o inciso I do art. 32, o parecer de mérito deve conter a análise do problema que o ato normativo visa solucionar. Destacam-se abaixo algumas das questões apontadas no anexo do referido decreto, que correspondem a avaliações que devem ser realizadas previamente:

- Qual é o objetivo pretendido?
- Que falhas ou distorções foram identificadas?
- Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?

Desenho e análise de alternativas

Já na etapa de desenho da política e análise de alternativas, ainda tomando-se o que estabelece o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, tem-se que:

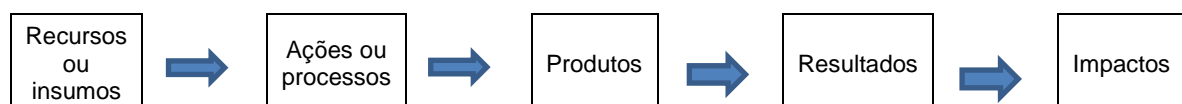
De acordo com o modelo britânico (UK, 2018), esta fase do ciclo de políticas públicas engloba: (a) o desenho da lógica de intervenção; (b) a identificação de possíveis alternativas de tratamento do problema público (lista longa); (c) a seleção e análise de um subconjunto de alternativas consideradas viáveis (lista curta); e (d) a seleção de alternativa de tratamento do problema público, com base em critérios ponderados como, por exemplo, custo-benefício e custo-efetividade.

(BRASIL, 2020a, p. 44)

Do que foi colocado acima, destaca-se que a avaliação de alternativas de ação para solução de um problema público precisa considerar o custo e o benefício de cada uma, para que a que ofereça a melhor relação entre esses fatores seja priorizada, dentro de um processo racional.

Conforme encontrado em diversas fontes técnicas, o desenho de uma política pública deve ser estruturado por uma sequência de etapas e elementos constituintes, bem como de seu encadeamento como causa e efeito, bem visualizadas por meio de seu modelo lógico (Brasil, 2020 a). O modelo lógico pode ser esquematizado da seguinte forma:

Figura 1: Modelo lógico



Tomada de decisão

Na etapa de tomada de decisão há, então, a escolha de uma solução que constituirá a política pública. Esse processo pode envolver algumas etapas, dependendo, por exemplo, de ser necessária a aprovação de lei, muitas vezes para conversão de medidas provisórias. Nesse caso, primeiramente há uma proposta elaborada pelo Poder Executivo ou por parlamentar, a qual deve ser submetida ao processo legislativo no Congresso Nacional, o que implica uma sequência de instâncias de análise de soluções e de alternativas, bem como de tomada de decisão.

Ao longo de processos legislativos, alguns outros atores podem ter poder político para influenciar nos procedimentos de análise de alternativas e de tomada de decisão, como, por exemplo, grupos sociais, empresariais e o mercado financeiro.

A tomada de decisão pode terminar por ter um fundamento político acentuado e originado na relação de poder de agentes políticos atuantes, mas ainda assim cabem avaliações que permitam indicar se regras básicas e premissas essenciais foram observadas. Além disso, uma lei aprovada pode não ser sancionada pelo presidente da República, uma medida provisória pode não ser convertida em lei ou ser alterada no Congresso Nacional ou uma lei aprovada e sancionada pode ser considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

5.1.4. Análise *ex post*

Após a conclusão total ou parcial das ações que caracterizam a fase de implementação da política, passam a ser necessárias avaliações de monitoramento e de resultado.

Embora a análise *ex post* abranja também a verificação e análise do processo de implementação em si e de eventuais desvios ou problemas decorrentes das ações de formulação da política, o foco principal abordado aqui será direcionado para a avaliação de resultados. Essa avaliação poderá eventualmente retroalimentar nova análise de eventuais falhas ou desvios relativos ao desenho e à seleção de alternativas, que fazem parte das ações de formulação da política e que foram objeto de análise *ex ante*, e ainda subsidiar análise direcionada à qualidade do processo de implementação da política.

Ao tratar de avaliação *ex post*, Jannuzi (2021) identifica três critérios básicos e mais dois mais recentemente indicados:

Três dessas destas dimensões - Eficácia, Efetividade e Eficiência - são bem conhecidas no Brasil, ainda que não tão regularmente aplicadas de forma conjunta em pesquisas avaliativas no país. A eficácia de um programa ou projeto é um atributo relacionado ao grau de cumprimento dos objetivos do mesmo ou de atendimento da demanda motivadora do programa. A efetividade diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e a sociedade, direta ou indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto. A eficiência, por outro lado, está associada à forma como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa.

(...)

Os outros dois dos critérios avaliativos da proposta da OCDE – Relevância da intervenção e Sustentabilidade dos efeitos da mesma - são aparentemente menos conhecidos, pelo que sugere a pouca frequência com que são referidos e

aplicados em avaliação de programas no Brasil. A relevância de um programa ou projeto está associada ao grau de pertinência do mesmo às demandas públicas prioritárias, isto é, à sua aderência à agenda de prioridades políticas de uma determinada sociedade. A sustentabilidade se refere à capacidade do programa ou projeto de gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram.

Ainda em relação à efetividade, há certo debate sobre a distinção entre resultados e impacto. De acordo com Jannuzi (2021), nem sempre é simples avaliar esses efeitos e obter evidências tangíveis, especialmente em razão do tempo necessário para que os efeitos possam ser percebidos e em função da complexidade envolvida nas ações, nos mecanismos e na forma de reação do público-alvo.

Conforme tratado no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020b), o efeito de uma ação de governo, aspecto que constitui sua efetividade, pode ser dividido em resultados e em impactos. Resultados são alterações ou efeitos imediatos experimentados pelos destinatários diretos da ação de governo. Já os impactos são consequências socioeconômicas de longo prazo, que podem afetar tanto os destinatários diretos da ação de governo quanto outras partes da sociedade.

Em relação à finalidade, a avaliação *ex post* voltada aos resultados pode estar destinada a (JANNUZZI, 2021):

- a) garantir a transparência da ação governamental;
- b) subsidiar decisões sobre o mérito e a relevância da política na distribuição de recursos orçamentários;
- c) levantar informações para o aprimoramento do desenho e da gestão das políticas.

A importância da avaliação *ex post* é naturalmente depreendida de seus critérios e objetivos e pode ser resumida no trecho abaixo, extraído do roteiro da disciplina de Controle de Políticas Públicas dentro do Curso de Controle de Políticas públicas oferecido pelo Instituto Serzedello Corrêa/TCU (ENCINAS, 2021):

A avaliação de resultados e impactos da política pública, sob a perspectiva do fiscalizador, consiste em verificar se foram realizadas avaliações e se os resultados destas demonstram o valor público da política e orientam os decisores acerca da necessidade de sua continuidade, otimização ou extinção.

Para isso, convém verificar se a política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais, isto é, se os objetivos e metas da política continuam válidos e se os benefícios,

produtos e serviços ofertados são coerentes com os objetivos e metas estabelecidos e com os impactos e efeitos esperados.

Também é importante verificar se a política é coerente com outras intervenções públicas em curso, ou seja, se ela afeta ou é afetada por outras intervenções e se elas cooperam positivamente para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada.

No que tange aos resultados da ação governamental, há que se avaliar se os objetivos e metas da política foram alcançados e se eventuais divergências nos resultados foram explicitadas e tratadas.

No que concerne aos impactos das intervenções públicas, é importante identificar quais foram seus efeitos (positivos e negativos, esperados e não esperados) sobre os beneficiários da política, bem como verificar se esses efeitos coadunam com os objetivos e resultados esperados da ação governamental. Aqui cabe ressaltar a importância de a avaliação estar alinhada com as hipóteses/causalidades desenhadas na etapa de formulação.

Também é fundamental checar se os resultados e efeitos produzidos são sustentáveis, isto é, se os benefícios produzidos continuarão a existir se a política for continuada ou interrompida.

5.1.5. Instrumentos normativos e referenciais técnicos relativos a políticas públicas e sua avaliação

Neste item apresentam-se normativos e documentos referenciais técnicos oficiais encontrados que mais se destaquem na apresentação de regras, atividades e procedimentos relativos a políticas públicas e sua avaliação. Tais normas serão levadas em consideração, no que couber, como direcionadores ou balizadores para a identificação e a fundamentação de procedimentos, métodos e práticas de avaliação de aspectos econômicos e financeiros em políticas públicas.

A seguir são apresentados os elementos encontrados.

Decreto 9.834/2019: institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e regras de atuação, destacando-se:

- o CMAP tem entre suas finalidades a avaliação e o monitoramento da implementação de políticas públicas financiadas por gastos diretos;
- ao CMAP compete, entre outras coisas, aprovar critérios para selecionar políticas a serem avaliadas e editar os atos necessários ao exercício de suas competências;

- a Enap, o Ipea e o IBGE apoiarão, no âmbito de suas competências, o desenvolvimento das atividades de avaliação e de pesquisa do CMAP.

Observa-se que no referido decreto não há indicações específicas de metodologias de avaliação. Examinando os relatórios de trabalhos do CMAP, para as políticas selecionadas, as avaliações de natureza econômica para os resultados dessas políticas limitam-se, em geral, a quadros informativos de caráter apenas financeiro, ou seja, com valores executados, ou pagos, bem como sua evolução:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1>

No entanto, em alguns casos pontuais foram realizadas avaliações de impacto fiscal e econômico, provavelmente adotadas em razão da compreensão e da iniciativa dos analistas, especialmente. Tais avaliações serão consideradas neste trabalho, mais à frente.

Lei 13.971/2019: institui o PPA para o período de 2020 a 2023, destacando-se:

Art. 14. A avaliação do PPA 2020-2023 consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público.

Art. 15. O Poder Executivo encaminhará anualmente ao Congresso Nacional Relatório Anual de Monitoramento do PPA 2020-2023 com o resultado do processo de monitoramento, que conterà:

I - o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando as eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - a situação, por programa finalístico, dos objetivos, das metas e dos indicadores;
e

III - demonstrativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais.

Art. 16. A Avaliação prevista no art. 14 desta Lei será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas dispostos no Anexo I desta Lei.

Com base nos itens destacados acima, tem-se que a avaliação de ações do PPA está centralizada no CMAP, cuja atuação foi resumida no item anterior.

Documentos técnicos oficiais de referência para avaliação de políticas públicas: Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018 a), elaborado pelo Ipea e acessível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688

Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post (BRASIL, 2018b), elaborado pelo Ipea e acessível em:

https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504

Referencial de Controle de Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020 a), acessível em:

<https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>

Nos documentos acima destacados, há, de forma preponderante, orientações e diretrizes de caráter geral bastante qualificadas e abrangentes acerca da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

No tocante a práticas específicas de avaliação, especialmente de avaliação econômica, algumas orientações podem ser encontradas em partes dos documentos do Ipea, as quais serão consideradas mais à frente neste trabalho.

5.2. Diretrizes gerais adotadas na avaliação de aspectos econômicos dentro deste estudo

Nos itens precedentes foi apresentado um panorama geral de conceitos, critérios e diretrizes sobre políticas públicas e sua avaliação, extraídos de fontes técnicas reconhecidas. Considerando-se, agora, que o objetivo deste trabalho está voltado para avaliações especificamente sobre aspectos econômicos, serão utilizados conceitos e referências técnicas apropriados para essa temática.

Uma observação inicial é a de que as avaliações de aspectos econômicos podem ser realizadas em várias etapas do ciclo de vida da política pública, especialmente nas seguintes:

- na etapa de identificação do problema, quando esse problema pode ter suas causas explicadas pela compreensão de fatores e de cenários econômicos e financeiros;

- na etapa de desenho da política e da seleção de alternativas, quando as ações a serem adotadas podem impactar fatores e situações econômicas e financeiras e podem ainda ser impactadas de volta por reações produzidas por agentes e fatores desse ambiente econômico e financeiro, políticos ou não;

- na etapa de monitoramento e de avaliação de efeitos da política (tratados aqui como o conjunto de resultados e impacto), uma vez que mecanismos e indicadores econômicos e financeiros precisam ser compreendidos e bem utilizados nessa análise.

Embora as duas primeiras etapas deem ensejo à análise *ex ante*, muitas vezes a análise *ex post*, incidente sobre os efeitos, pode fornecer elementos importantes para que o desenho da política venha a ser ajustado. Desse modo, este trabalho priorizará a avaliação dos efeitos da política pública.

Os efeitos da política pública são tratados aqui conforme a definição constante no Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL 2020b), ou seja, abrangem resultados e impactos:

Figura 2: Estrutura da política pública



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020 b)

Conforme se pode observar no quadro acima, os efeitos de uma política pública são compostos por resultados e por impactos, originados nos produtos gerados no processamento dos insumos utilizados. Resultados e impactos são definidos da seguinte forma (BRASIL 2020 b):

- resultados são alterações ou efeitos imediatos experimentados pelos destinatários diretos da intervenção pública;

- impactos são consequências socioeconômicas de longo prazo que podem ser observadas após um determinado período posterior à participação na intervenção e que podem afetar os destinatários diretos da intervenção ou os destinatários indiretos não inseridos na intervenção que tenham sido por ela beneficiados ou prejudicados.

No tocante à dimensão da avaliação, pode ser, conforme já visto anteriormente, quanto à efetividade, a eficácia, a eficiência, a sustentabilidade e a relevância, entre outras que podem ser encontradas na doutrina técnica.

Recorrendo mais uma vez aos conceitos do Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020 b), temos que a efetividade se constitui no alcance dos resultados que foram pretendidos e expressos pelos objetivos definidos no desenho da política, a médio e longo prazo, em decorrência de uma intervenção pública. Ou seja, a efetividade se constitui dos resultados e dos impactos de uma ação e sua avaliação consiste na análise do alcance desses efeitos em relação aos objetivos estabelecidos e necessários para o tratamento do problema público.

Considerando-se novamente o viés de análise do presente trabalho, que recai sobre a temática econômica, adota-se a dimensão da efetividade, prioritariamente, para o desenvolvimento do estudo.

O foco nos aspectos econômicos é bem consistente com a avaliação dos efeitos da política (resultados e impactos), de modo que está fortemente relacionado com a efetividade. Sendo assim, os mecanismos da política pública devem estar alinhados e respeitar regras, princípios e teorias das Ciências Econômicas.

Em relação à finalidade da política pública, foi visto que a avaliação *ex post* pode estar destinada a:

- a) garantir a transparência da ação governamental;
- b) subsidiar decisões sobre o mérito e a relevância da política na distribuição de recursos orçamentários;
- c) levantar informações para o aprimoramento do desenho e da gestão das políticas.

No presente trabalho, considerando-se que tem ele a característica predominante de estudo e produção de conhecimento, e sem a pretensão de ser exaustivo e completo, é cabível considerar de modo mais enfático apenas a terceira proposta entre as acima listadas, ou seja, a de levantamento de informações para o aprimoramento do desenho e da gestão de políticas públicas.

Um esquema sintético das análises a serem realizadas pode ser estruturado da seguinte forma:

a) Levantamento teórico de avaliações econômicas aplicáveis em políticas públicas (Itens 5.3):

- Diretriz adotada: Avaliação focada na efetividade: resultados e impacto;
- Avaliações econômicas encontradas em trabalhos governamentais e não-governamentais;
- Elaboração teórica do conjunto de avaliações a serem realizadas no estudo de caso bem como de sua fundamentação técnica-jurídica;
- Delimitação parâmetros e indicadores econômicos a serem avaliados;
- Definição de modelos, técnicas e prática a serem empregadas;

b) Estudo de caso (Item 5.4):

- Compreensão da política e de seus objetivos, metas, indicadores e mecanismos;
- Levantamento de dados e indicadores necessários para o estudo de caso;
- Aplicação do modelo para estimativa de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira da política pública referente ao pagamento do auxílio emergencial.
- Realização de análise de itens complementares.

5.3. Diretrizes gerais adotadas na avaliação de aspectos econômicos dentro deste estudo

Passa-se agora à elaboração de um quadro de referência e de base sobre conhecimentos, métodos, técnicas, critérios e práticas específicos das áreas econômica que podem ser adotados na avaliação de políticas públicas.

Os métodos e práticas que serão considerados devem possuir seu foco em conceitos, princípios e mecanismos mais básicos, gerais e fundamentais das ciências

econômicas e de finanças, de modo que as abordagens e análises a serem realizadas possam ser de fácil compreensão. Desse modo, análise de tópicos e questões mais específicas e complexas podem ser realizadas em outros trabalhos.

5.3.1 Avaliações econômicas encontradas em trabalhos governamentais e não-governamentais

Conforme já visto, os normativos legais ou infralegais que tratam de políticas públicas e de suas avaliações não indicam nenhum tópico específico para análise econômica, pois tratam as avaliações apenas de forma geral. Contudo, algumas avaliações econômicas podem ser encontradas em trabalhos e documentos do próprio governo, de instituições não-governamentais ou na academia.

A seguir serão apresentados tópicos de análise econômica encontrados que foram considerados mais básicos, estruturais e fundamentais para avaliação de políticas públicas.

Documento do Ipea: Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex post (BRASIL, 2018b)

Avaliação de custos e benefícios e comparação de projetos

O custo econômico de um projeto deve ser tomado não apenas pelos gastos orçamentários, mas também pelo custo de oportunidade, consistente no retorno que se deixou de obter em outras opções que poderiam ter sido implementadas com os mesmos recursos.

Os benefícios devem ser verificados mediante técnicas de avaliação de impacto.

Assim, cada projeto deve ser comparado com outros por meio de sua relação de custos e benefícios.

Os momentos em que custos e benefícios ocorrem devem ser considerados para efeito de comparação de valores equivalentes em uma mesma data-base, considerando-se taxas de desconto adequadas para a correção monetária e que reflita a variação dos preços dos itens relevantes para o projeto. Para tanto, é recomendado o uso de metodologias de avaliação do valor presente líquido (VPL) e da taxa interna de retorno (TIR) são recomendadas, inclusive para comparação entre projetos e

avaliação do custo de oportunidade. No item seguinte o VPL e a TIR são apresentados.

Avaliação do valor presente líquido (VPL) e da taxa interna de retorno (TIR) de projetos

O VPL é a diferença entre os benefícios e os custos, calculados monetariamente a trazidos para o momento presente, por meio de uma taxa de desconto.

O VPL é, de fato, uma metodologia de análise de investimentos consagrada e bastante usual, sendo normalmente a primeira considerada por autores da área de análise de investimentos, tais como Damodaran (2018) e Ross (2010).

No cálculo do VPL, a primeira ideia considerada no Guia do Ipea é a de se utilizar uma taxa que reflita o custo de outros usos possíveis dos recursos do programa, como a taxa Selic, que reflete o custo do governo ao tomar recursos da sociedade por meio dos títulos da dívida pública.

Uma crítica que surge, conforme considera o guia do Ipea, é a de que uma taxa como a Selic pode refletir muito mais os ditames da política monetária do que a forma como a sociedade desconta no tempo os benefícios futuros de uma política pública.

Para superar essa crítica, surgiu o conceito de taxa de desconto social (TDS), que reflete a importância que a sociedade dá, no presente, ao seu bem-estar futuro. No entanto, a definição de uma TDS pode envolver controvérsias e a avaliação pode ter que considerar uma faixa plausível de valores para essa taxa. Nesse caso, diversas combinações de taxas podem ser utilizadas, sendo essencial a transparência dessa análise.

A TIR, por sua vez, é a taxa de juros que iguala os custos aos benefícios no cálculo do VPL do fluxo de caixa do projeto. Assim, essa taxa pode ser comparada com a de outros projetos e ainda com taxas de mercado, sendo mais vantajosa quando for superior. No entanto, o seu cálculo pode se tornar mais complexo, até por ser necessária a consideração de mais de uma taxa interna de retorno.

Relatórios do CMAP

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas realiza, nos termos do Decreto 9.834/2019, avaliações e monitoramento de políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo.

A seguir são apresentados tópicos de avaliação econômica extraídos de relatórios apresentados pelo CMAP, os quais podem ser acessados em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1>

Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO - tópico de análise definido: avaliação de efeitos da política na economia como um todo

O PNMPO é um programa que tem a finalidade de financiar empreendedores por meio de microcrédito concedido a pessoas naturais ou jurídicas individuais ou coletivas.

O ponto de interesse selecionado aqui e extraído do relatório do CMAP diz respeito à estimação do retorno econômico (item 6 do relatório). Nesse item, o CMAP considera o retorno econômico do programa em termos da relação custo-benefício. Como custo, é considerado o ônus financeiro arcado pelo Estado para o subsídio da taxa de juros dos financiamentos concedidos. O benefício é dado pelo aumento da renda dos indivíduos beneficiados ao longo de certo período.

Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético - tópico de análise definido: custo associado ao formato do modelo de financiamento da política

A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) consiste em um fundo setorial que financia políticas de desenvolvimento energético, principalmente a de Descontos Tarifários na Distribuição, a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e também descontos para o Programa Luz para todos.

O fundo é constituído por receitas advindas diretamente de tarifas pagas por parte dos usuários, de modo que esse valor cobre os custos das políticas públicas do setor. Dessa forma, há o chamado “subsídio cruzado”, em que os recursos são obtidos diretamente de parte dos usuários do mesmo serviço, em benefício de outra parcela dos usuários.

O tópico de interesse examinado pelo CMAP diz respeito aos efeitos do sistema de obtenção de recursos para financiamento das políticas públicas. O subsídio a usuários de energia elétrica de menor renda pode ser considerado uma transferência de renda para esse público, mas o financiamento dessa política onera apenas um grupo de pessoas, que também são usuários de energia elétrica. Desse modo, o ônus

da política incide sobre um grupo restrito, o que pode produzir efeitos concentrados em pessoas e empresas em prejuízo de suas atividades. Como exemplo, o relatório do CMAP cita pequenos produtores agrícolas, que usam energia elétrica de forma mais intensa, mas que têm dificuldades de recuperar esse custo adicional.

Assim, uma avaliação que exsurge como importante é a que recai sobre os efeitos decorrentes do financiamento da política pública, que pode incidir sobre toda a sociedade de modo geral ou pode incidir sobre um grupo específico. Mesmo no caso em que o ônus recai de forma geral em toda a sociedade ou em grupo amplo, os efeitos podem ser mais prejudiciais a alguns segmentos se considerados do modo relativo às suas condições específicas.

Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo – 2020 – Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2021), acessível em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-entrega-ao-congresso-quarta-edicao-do-repp.htm>

No Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo – 2020, o Tribunal de Contas da União apresenta os resultados de fiscalizações realizadas. Dessas fiscalizações e suas conclusões, destacam-se a seguir pontos relativos a avaliações de aspectos econômicos realizadas.

Impactos fiscais das medidas de enfrentamento à Covid-19:

Foram avaliados riscos de elevação do endividamento estatal e da piora do perfil da dívida pública, o que pode impactar o financiamento do Estado.

As fiscalizações abrangeram fatos e ações com impacto nas contas públicas em consequência das políticas públicas, com destaque para as seguintes conclusões:

- projeção para o resultado primário é de déficit superior a R\$ 700 bilhões, valor próximo a 10% do produto interno bruto (PIB). Esse patamar de déficit é inédito, quando se examina a série histórica. Até então, o maior déficit para o Governo Central havia ocorrido em 2016 –2,5% do PIB. A elevação do déficit repercute no nível da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que se projeta para patamar superior a 90% do PIB, ao final de 2020;

- os efeitos da pandemia na atividade econômica podem impactar a sustentabilidade fiscal de médio prazo, em função do extenso prazo de manutenção de resultados fiscais deficitários. Tal contexto requer, por parte de

todos os Poderes, medidas de controle efetivo do crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias tributárias. Também evidencia a necessidade de recomposição de receitas, o que pode ser realizado por diferentes meios, tais como por receitas extraordinárias advindas da otimização de ativos, reversão de benefícios tributários ou recomposição de base tributária;

- há risco de compressão de despesas discricionárias, tendo em vista o crescimento acelerado das despesas obrigatórias verificado nos últimos anos, o que pode implicar dificuldades para o funcionamento da máquina pública;

Em resumo, as análises realizadas relacionam-se com os seguintes aspectos econômicos na política pública:

- aumento acentuado na dívida pública, em decorrência de operações de crédito extras para financiamento dos gastos extraordinários;

- o aumento na dívida pública comprometendo orçamentos futuros e comprimindo a margem para despesas discricionárias, especialmente investimentos;

Relatório do Banco Mundial e da OCDE

Banco Mundial

O desequilíbrio fiscal foi um dos destaques do relatório do Banco Mundial de 2020, com análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, acessível em:

<https://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>

O relatório destaca que o equilíbrio fiscal brasileiro (receitas e gastos) tem sido deteriorado drasticamente nos últimos anos e, sem reformas, a expansão dos gastos primários (não consideram o pagamento de juros nem a amortização da dívida pública) resultará em déficit grave.

Ainda segundo o relatório do Banco Mundial, o principal fator de pressão fiscal é o crescimento das despesas primárias obrigatórias, especialmente as decorrentes de programas sociais. Por outro lado, o relatório destaca ainda a redução de receitas.

Outra constatação do Banco Mundial foi a de que apesar do alto volume de gastos públicos, a política fiscal brasileira tem tido pouco sucesso na redução da desigualdade. Considerando todos tributos e transferências de renda direta, a redução da desigualdade ficou na casa de 6%, e considerando também a transferência de

renda indireta (essa por meio de serviços públicos), o Brasil reduziu a desigualdade em 19%, conforme estudo realizado em 2013.

Adicionalmente, o relatório conclui que a miséria foi reduzida em 55%, a pobreza extrema em 28% e a pobreza moderada em 14%. No entanto, ao se considerar os tributos indiretos (como ICMS e IPI, que estão vinculados fortemente ao consumo e tendem a afetar mais os pobres, em termos relativos), essas reduções são bastante atenuadas.

Ou seja, embora o governo tenha altos gastos, a política fiscal, de forma sistêmica, não tem sido eficaz na redução das desigualdades.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE

No seu relatório econômico de 2020 para o Brasil, a OCDE também destaca em primeiro plano a necessidade de ajuste e de sustentabilidade fiscal, especialmente diante do crescimento da dívida pública. A Organização enfatiza que o ajuste fiscal pode contar também com a melhoria da eficiência dos gastos e não apenas com aumentos de tributação. O relatório pode ser acessado em:

<https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>

Outros pontos destacados são a necessidade de revitalização da produtividade, especialmente mediante a redução de entraves burocráticos e tributários, e também a implementação de políticas de capacitação profissional. O aumento da produtividade é visto pela OCDE como o fator mais efetivo para a retomada do crescimento, em lugar de ganhos com preços de commodities ou com expansão da quantidade de mão-de-obra, já que essa última tende a sofrer impacto do decréscimo demográfico.

De qualquer modo, a OCDE reconhece que houve alguma redução da desigualdade e da pobreza, mas sem dar destaque a esses fatos, o que indica uma posição semelhante à do Banco Mundial.

Análises realizadas no mercado e na imprensa

A seguir são apresentadas análises mais representativas das preocupações e do enfoque de técnicos e especialistas em economia do setor público, em tópicos econômicos de caráter mais básico e de contexto para a avaliação de políticas públicas.

Importância de controle da dívida pública e da dosagem da taxa de juros - opinião de Armínio Fraga em artigo publicado em 31/10/2021:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/arminio-fraga/2021/10/banco-central-age-como-se-estivesse-pescando-com-uma-linha-fina.shtml>

Segundo Armínio Fraga, o aumento descontrolado da dívida pública em decorrência do aumento da taxa de juros na tentativa de controlar a inflação, fenômeno conhecido como “dominância fiscal”, implica fonte de incerteza de capacidade de pagamento pelo país, pressionando para cima o custo do crédito, a taxa de câmbio e a inflação, e para baixo a atividade econômica, o emprego e a renda.

Matéria do Jornal O Globo: “Por que furar o teto de gastos afeta a inflação, o dólar e o emprego?”, publicada em 21/10/2021:

https://oglobo.globo.com/economia/por-que-furar-teto-de-gastos-afeta-inflacao-dolar-o-emprego-25245913?utm_source=globo.com&utm_mediu%E2%80%A6

Nessa matéria, o jornal trata da notícia de que o governo federal pretendia ampliar o valor do auxílio emergencial por meio de despesas acima do teto de gastos. Analistas ouvidos pelo jornal consideram que as despesas além do teto de gastos têm impacto negativo sobre as contas públicas, inclusive porque será mais difícil financiar sua atividade, podendo ocorrer um cenário recessivo.

“Desemprego dobra e ‘inflação dos pobres’ dispara 40% na pandemia”, matéria publicada em 30/10/2021:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/desemprego-dobra-e-inflacao-dos-pobres-dispara-40-na-pandemia.shtml> ,

Nessa matéria, a inflação é avaliada de modo que, embora o índice oficial aponte 10% em 12 meses, a alta dos preços dos itens consumidos pelos mais pobres alcança 20%.

A análise realizada no artigo traz um elemento importante a ser avaliado em políticas públicas, concernente na possibilidade de as ações do governo, especialmente as que consistem em injeção de moeda na economia, elevarem a demanda e pressionando os preços para cima, caso não haja ações de contrapartida para estímulo à produção.

5.3.2 Resumo e fundamentação para os tópicos de avaliações levantados

Primeiramente, deve ser reforçado que no presente estudo pretende-se elaborar e testar um conjunto de análises de caráter mais estruturante e centrado em regras mais básicas da economia, de modo que possa ser compreendido por pessoas que não possuam conhecimentos profundos das ciências econômicas.

Tais análises terão foco nos efeitos da política pública, considerados como resultados (efeitos de curto e médio prazo) e impactos (efeitos de prazo mais longo).

Resumo dos tópicos levantados

Documento do Ipea: Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex post (BRASIL, 2018b)

No guia há a indicação da análise de retorno econômico por meio da avaliação de custos e benefícios (conforme indicado no documento do Ipea para Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex post):

- com uso do cálculo do valor presente líquido (VPL) e de outros meios de comparação de valores financeiros;
- com uso da taxa Selic ou de uma taxa social escolhida;

Relatórios do CMAP

No caso do programa de financiamento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, foi realizada avaliação de retorno econômico dado pela relação entre o custo e o benefício, sendo o primeiro contado apenas pelo ônus financeiro arcado pelo Estado para o subsídio da taxa de juros dos financiamentos concedidos, enquanto o segundo é dado pelo aumento da renda dos indivíduos beneficiados ao longo de certo período.

No caso da Conta de Desenvolvimento Energético, foi destacada a análise dos efeitos que incidem sobre o grupo de contribuintes onerados com os custos do financiamento da política. Assim, esse custo pode impactar segmentos distintos da sociedade, o que deve ser contado na avaliação de retorno da política pública e também quanto a possíveis efeitos contrários à função redistributiva do Estado na economia.

Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo – 2020 – Tribunal de Contas da União

O relatório traz constatações como as seguintes:

- aumento acentuado na dívida pública, em decorrência de operações de crédito extras para financiamento dos gastos extraordinários;
- o aumento na dívida pública comprometendo orçamentos futuros e comprimindo a margem para despesas discricionárias, especialmente investimentos.

Relatórios do Banco Mundial, da OCDE e de setores do mercado e da imprensa

De forma geral, esses organismos destacam a necessidade de manutenção do ajuste fiscal e o controle da dívida pública, de forma a ponderar as decisões de gastos com políticas públicas.

Conforme se depreende das matérias apresentadas, o aumento descontrolado da dívida pública em decorrência do aumento da taxa de juros na tentativa de controlar a inflação implica incerteza de capacidade de pagamento pelo país, pressionando para cima o curso do crédito, a taxa de câmbio e a inflação, e para baixo a atividade econômica, o emprego e a renda.

Consolidação e fundamentação de tópicos de análise econômica

Em relação às avaliações pretendidas, observa-se, inicialmente, que um método geral de avaliação econômica é o que mede o retorno econômico de um projeto, modelo esse que pode ser aplicado a uma política pública. Nesse método, é avaliado o retorno econômico por meio da estimativa do valor presente líquido (VPL) de um fluxo de caixa, dado pela diferença entre os benefícios (entrada de recursos) e os custos (saída de recursos) dentro de empreendimento, trazidos ao valor presente com uso de uma taxa de desconto. Caso o VPL seja positivo, ele indica que os benefícios são superiores aos custos, de modo que o projeto pode ser considerado vantajoso.

Prosseguindo na linha de utilização da estimativa de retorno econômico, algumas diretrizes e critérios precisam ser definidos. A primeira diz respeito a qual taxa de desconto deve ser utilizada para converter os valores futuros para o momento presente. Nesse caso, foi visto que há formas distintas de compreender essa taxa,

especialmente para que ela reflita a variação do valor do dinheiro no tempo. Inicialmente, seria indicado o uso de taxas que reflitam a variação do poder de compra do dinheiro, ou seja, a inflação. No entanto, diante do fato de que seria necessário ter uma previsão, ou pelo menos uma meta, para a inflação futura, é razoável considerar a taxa Selic, uma vez que ela busca uma aproximação com o nível de inflação que o governo pretende manter.

A segunda questão refere-se à abrangência dos fatos e fenômenos em que os efeitos da política pública incidem e que devem ser considerados como custos e benefícios dessa ação. Foi visto que em uma das avaliações do CMPA, a estimação do retorno econômico considera a relação custo-benefício, sendo que o custo, é contado apenas pelo ônus financeiro arcado pelo Estado para o subsídio da taxa de juros dos financiamentos concedidos. O benefício é dado pelo aumento da renda dos indivíduos beneficiados ao longo de certo período. Ou seja, nesse caso foram considerados apenas elementos vinculados diretamente à implementação da política.

Em outra avaliação do CMPA, pode-se extrair uma observação de que é importante avaliar os efeitos percebidos pelo segmento da sociedade sobre o qual recai o ônus do financiamento da política pública.

Já o exame de outras fontes de análise demonstra que há relevante interesse na linha de entendimento de que os custos e os benefícios de uma política pública precisam considerar efeitos em pilares estruturantes da economia do país. Destacam-se os relatórios do TCU, da OCDE e do Banco Mundial, que têm em comum constatações como as seguintes:

- aumento acentuado da dívida pública em decorrência de operações de crédito extras para financiamento dos gastos extraordinários;
- o aumento na dívida pública compromete orçamentos futuros e comprime a margem para despesas discricionárias, especialmente investimentos.

Em complemento às conclusões acima, temos algumas outras constatações decorrentes das acima apresentadas:

- a redução de investimentos públicos impacta negativamente o aumento da produção e o desenvolvimento, e, conseqüentemente, compromete a arrecadação futura;
- a necessidade de obtenção de créditos pelo governo induz o aumento da taxa de juros, o que impacta negativamente nos investimentos privados, além de aumentar a taxa de crescimento da dívida.

Tanto as conclusões acima como as do artigo de Armínio Fraga e as da matéria do jornal O Globo encontram respaldo em um princípio financeiro geral consistente no prêmio pelo risco assumido pelo investidor. Esse princípio é mais comumente adotado em investimentos privados, especialmente em ações, nos quais os investidores somente aceitam comprar esses papéis se o retorno, ou os juros, for maior do que o de alternativas livres de risco, conforme explica Ross (2010, p. 197).

De forma análoga, quando a dívida pública cresce acima de certos limites, os investidores somente aceitam comprar títulos do governo se a taxa de juros for maior, em razão de uma percepção de incerteza e de risco, além de que nesse ponto a quantidade de recursos no mercado já deve estar mais reduzida.

Assim, uma política pública que imponha a venda de títulos do governo para obtenção de recursos financeiros para seu financiamento, principalmente se essa despesa já extrapola os tetos e limites constitucionais e de responsabilidade fiscal, deve sofrer algum tipo de análise em relação ao seu efeito sobre a dívida pública, sobre o aumento da taxa de juros, sobre os custos advindos desse fato, sobre a redução de despesas discricionárias, especialmente os investimentos, sobre a redução do crescimento decorrente da redução de investimentos e sobre a redução da arrecadação.

Pelo lado dos benefícios econômicos, podem ser citados:

- aumento da demanda agregada, decorrente da injeção de recursos na economia e do aumento na renda, impactando positivamente no aumento da produção;

- aumento da arrecadação decorrente dessa parcela de aumento do consumo.

Todos esses mecanismos, respaldados de forma ampla na doutrina econômica, a exemplo de Mankiw (2020) e Blanchard (2009), devem ser avaliados, especialmente em uma análise de custo e benefício de uma política pública, naturalmente de modo associado aos riscos sociais envolvidos na ação e na omissão do governo.

Assim, os fatores adversos precisam ser avaliados e contrapostos, em uma análise de custo e benefício, juntamente com avaliações dos aspectos sociais.

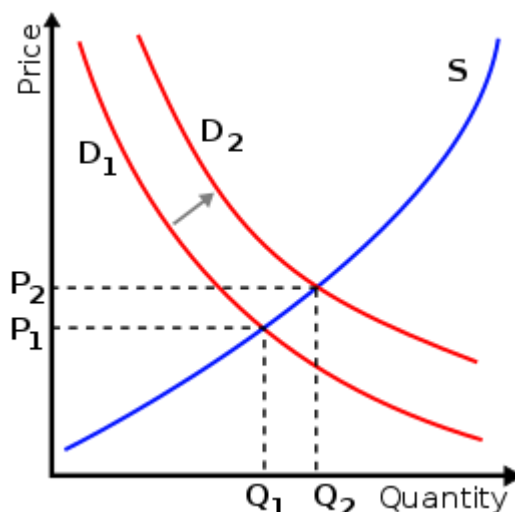
Outro ponto importante, que também se insere no campo de análise macroeconômica, diz respeito aos efeitos da injeção direta de moeda na economia por uma política pública de transferência de renda.

Nos casos de políticas de transferência direta de renda, esse efeito é bastante natural, na forma de aumento preços, ou inflação, que deve ser percebida nos itens

de consumo cuja demanda aumenta mais acentuadamente, que aliás são justamente os procurados pelas camadas mais pobres e beneficiárias da política pública.

Conforme explica Mankiw (2020, p. 56 e 507), qualquer fator que aumente a demanda, como por exemplo um aumento de renda ou da quantidade de moeda em poder do público, irá deslocar a curva de demanda para a direita, impondo um aumento no preço de equilíbrio com a curva de oferta. Para que o preço de equilíbrio não aumente, é necessário que a curva de oferta seja deslocada em igual medida, mediante ações para o aumento da produtividade. Na figura abaixo é possível observar o deslocamento da curva de demanda para a direita (de D_1 para D_2), o que leva o preço de equilíbrio para cima, de P_1 para P_2 .

Figura 3: Equilíbrio entre oferta e demanda



Fonte: Wikipédia: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_da_oferta_e_da_procura

Sendo assim, uma política pública que constitua uma transferência de renda direta deve ser avaliada em relação aos custos decorrentes de um aumento de preços. Esse aumento de preços pode ainda representar um custo adicional social, consistente na concentração da inflação em itens consumidos pelos próprios beneficiários do programa, o que representaria um prejuízo para a função redistributiva do Estado na economia.

Por fim, uma questão que merece tratamento avaliativo foi levantada nos relatórios da OCDE e do Banco Mundial, em relação à eficiência das políticas públicas para reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade. Tais constatações foram fundadas em pesquisas para obtenção de indicadores dessas situações. No entanto,

alguns outros indicadores podem ser avaliados, tais como o comportamento do consumo, nas diversas camadas socioeconômicas, as arrecadações de impostos sobre o consumo e a evolução da taxa de inflação e sua incidência sobre as camadas mais pobres da população. Esses indicadores podem ser avaliados e tratados sob a ótica da função redistributiva do Estado na economia.

Diante dessas observações, adota-se, no presente trabalho, a proposta de avaliar o retorno econômico não no aspecto econômico e social diretamente associado aos beneficiários e aos custos diretos da política, mas sim nos reflexos gerais desses fatores para a economia como um todo. Ou seja, a avaliação de custo e benefício precisa verificar se houve um retorno positivo para a economia em geral, de modo que a política seja considerada sustentável. A sustentabilidade geral da política deve ser considerada fundamental para que haja a expectativa de continuidade de suficiência de recursos para seu financiamento.

No tocante à sustentabilidade econômica da política pública, refere-se aqui ao seu efeito na economia como um todo e à sua capacidade de favorecer o crescimento eficiente e equilibrado, bem como, conseqüentemente, a expectativa de que as arrecadações de receitas futuras do governo sejam pelo menos mantidas em níveis suficientes para a continuidade da atuação estatal.

Algumas diretrizes de sustentabilidade financeira do estado estão postas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por exemplo, merecendo destaque o seu art. 16, pela qual o governo não pode efetuar despesas para as quais não haja estimativa de recursos suficientes no exercício vigente e nos dois subsequentes, conforme transcrição abaixo:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

(...)

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

A norma acima refere-se diretamente à sustentabilidade financeira, no sentido de que trata da suficiência de receitas futuras para cobertura de despesas. Contudo, o que se propõe aqui é a ideia de que a suficiência de receitas financeiras do governo está atrelada diretamente à sua capacidade de arrecadação, a qual, por sua vez, está vinculada ao nível de produção na economia e à credibilidade e capacidade governamental para obtenção de crédito. Esses elementos econômicos precisam, então, ser considerados na avaliação de políticas públicas, quando se considera a sua sustentabilidade econômica e financeira.

Embora a análise de sustentabilidade econômica ainda não seja tão disseminada como a da sustentabilidade financeira, entende-se aqui que há uma relação íntima entre essas duas vertentes, de modo que a primeira também vem sendo observada por alguns autores já há algum tempo, conforme trecho doutrinário abaixo citado:

A noção de causalidade embutida nas políticas públicas com propósitos de mudança estabelece, ademais que essas políticas são ações experimentais por excelência; são condições que visam alterar o futuro previsível dado pela inércia social. A escolha da política A, alternativa a qualquer outra, representa a escolha de um mundo futuro A, alternativo a qualquer outro. O cenário futuro A é relativo ao presente apenas e somente sob as condições de mudança estabelecida na política A. Neste sentido, a probabilidade de se chegar ao cenário futuro depende da possibilidade empírica de se concretizar – implementar – as condições especificadas no plano de mudanças. Essa possibilidade empírica de mudanças é, por sua vez, função de dois fatores: de um lado que a mudança tem que ser economicamente sustentável e, por outro, ela precisa ser ideológica ou culturalmente viável.

(FIGUEIREDO et al, 1986)

A relevância do equilíbrio entre custos e benefícios em uma política pública é um requisito também encontrado nas diretrizes da análise de impacto regulatório, que, ainda que não corresponda exatamente ao caso de uma transferência de renda pura, reflete um valor geral a ser considerado. Conforme mencionam Meneguim e Saab (2020, p. 6), citando conclusões da OCDE em seu “OCDE Regulatory Policy Outlook 2015”, uma boa regulação deve, entre outras coisas, “produzir benefícios que compensem os custos, considerando os efeitos econômicos, sociais e ambientais disseminados por toda a sociedade”.

E ainda segundo Meneguim e Saab (2020, p. 9) novamente citando relatório da OCDE, “Regulatory Policy in Perspective”, uma das metodologias a ser empregada

na análise de políticas públicas seria a de custo-benefício, “em termos monetários, tanto do lado dos custos quando dos benefícios da política”.

Na verdade, as diretrizes para análise de impacto regulatório (AIR) e para análise de resultado regulatório (ARR) estão estabelecidas no Decreto 10.411/2020 e devem ser observadas nas propostas de políticas públicas em forma atos normativos do governo de interesse geral de agentes econômicos ou usuários de serviços públicos. Trata-se de um procedimento de avaliação *ex ante* de políticas públicas, mas de suas diretrizes podem ser extraídas referências de valor geral. É interessante destacar o art. 7º do normativo, que estabelece metodologias que podem ser empregadas na elaboração da AIR, como a análise de custo-benefício e a análise de custo.

Desse modo, as avaliações que serão experimentadas no presente trabalho contarão com análises de efeitos na economia como um todo, especialmente por meio de verificações de custo e de benefícios indiretos, que não foram considerados na avaliação do PNMPO.

A realização de uma avaliação mais ampla de efeitos da política pública, conforme acima abordada, e que leve em consideração aspectos de conteúdo e interesses de segmentos diversos da sociedade, incluindo pessoal da academia e de órgãos de controle e avaliação, encontra forte respaldo nos princípios e diretrizes de governança. No Decreto 9.203/2017, em seu art. 2º, a governança pública é considerada o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Já o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014, p. 30), traz, no debate sobre a evolução do conceito de governança pública, a compreensão de dois elementos combinados:

- a “capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas”;
- a “criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas”.

Ou seja, a governança pública indica que a construção de políticas públicas precisa de mecanismos de liderança e estratégia que levem em consideração

interesses e posições de segmentos diversos da sociedade, e não apenas do público-alvo direto.

Modelo para avaliação de retorno econômico e de sustentabilidade da política pública:

Trecho central do modelo de avaliação

O núcleo do modelo a ser adotado para a avaliação econômica da política pública selecionada para o estudo de caso consiste na estimativa do retorno econômico, dado pelo seu valor presente líquido (VPL) de um fluxo de caixa composto pelos custos e pelos benefícios financeiros percebidos pelo país e por toda a sociedade, em decorrência da implementação da política pública. O VPL representará o valor da diferença entre benefícios e custos, para toda a sociedade, medidos em termos financeiros ao longo de um período pré-definido e trazidos para o momento inicial com uso de uma taxa de desconto.

Retorno econômico = benefícios - custos

Esse é um ponto de vista bastante simples e básico, típico de um investidor comum, o qual efetua gastos a título de investimento e tem a expectativa de receber recursos de volta, como retornos, suficientes para cobrir os valores investidos e ainda proporcionar um lucro no mínimo igual ao outras opções de mercado com o mesmo nível de risco. No caso da atuação estatal, esse investidor pode ser visto como o governo federal ou como a sociedade como um todo, cujos interesses gerais, em termos econômicos, devem estar representados na ação do governo.

Como benefícios da política pública devem ser vistos como efeitos positivos indiretos e gerais, os quais podem ser representados de modo simplificado pelo aumento na arrecadação do governo, como resumo e consolidação de impactos positivos na economia em decorrência da política pública. Esses impactos decorrem do aumento no consumo, na demanda, na produção, na renda e por fim na arrecadação do governo.

Os custos devem incluir, naturalmente, os custos diretos, representados pelos valores desembolsados pelo governo na implementação da política.

No caso de custos indiretos, verifica-se a possibilidade de o aumento do consumo produzir inflação, a qual tem sido respondida pelo governo com o aumento da taxa básica de juros. No entanto, esse custo está representado pelo efeito do aumento da taxa básica de juros (representado pela taxa Selic), efetuado pelo governo

quando ele precisa emitir mais títulos públicos para financiar a política pública. Desse modo, esse custo financeiro pode ser contemplado com a utilização da taxa Selic como taxa de desconto no cálculo do valor presente líquido da política pública.

Ainda em relação a avaliação de possíveis impactos negativos de uma política pública na saúde geral das finanças do governo e de sua capacidade de investir, a estimação do valor presente líquido é capaz de indicar um diagnóstico. Caso o VPL, ou o resultado financeiro geral, seja negativo, especialmente considerando-se os recursos financiados com aumento da dívida pública, haverá um diagnóstico desfavorável à política pública nesse aspecto.

O retorno econômico-financeiro da política pública indica o seu grau de sustentabilidade econômica e financeira, pois se for positivo (benefícios maiores do que custos), o governo e a sociedade garantirão novos recursos tanto para a cobertura dos custos realizados como para a continuidade da política. É importante ainda verificar se o retorno da política analisada está em nível razoável e comparável com o retorno de outras opções que poderiam ser adotadas para tratar o problema público.

Caso o retorno seja negativo, é necessário que se faça uma avaliação de mais longo prazo em confronto com os aspectos sociais, uma vez que se o governo prosseguir com uma política deficitária econômica e financeiramente, poderá atingir uma situação grave de falta de recursos, de inadimplência e de recessão na economia, causando danos sociais bem mais graves do que aqueles que pretendia combater com a política pública.

Definição do período de avaliação dos efeitos (custos e benefícios): é adotado aqui o período entre março de 2020 e outubro de 2021, considerando-se que o caso concreto a ser estudado, o pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19 foi iniciado nesse mês de março de 2020.

Definição da taxa de desconto a ser utilizada: será adotada a Taxa Selic como taxa de desconto para a experiência, considerando-se que essa taxa reflete o patamar de inflação que o governo persegue.

Custo direto da política: é dado pelos valores das transferências realizadas ao longo do tempo.

Custo da dívida pública decorrente da inflação: custo referente à parcela acrescida à dívida pública em decorrência do financiamento obtido para o custeio da política pública. No caso do estudo ora realizado, do auxílio emergencial, os pagamentos foram suportados por dotações extraordinárias lastreadas em parte por

meio de financiamento obtido pelo Governo Federal mediante venda de títulos públicos. Esses títulos constituem um aumento da dívida pública, parcela sobre a qual incidem juros mensais, dados pela taxa de juros básicos da economia, a taxa Selic.

Esse custo já está considerado no cálculo do VPL, pois a capitalização dos pagamentos do auxílio será utilizada a taxa Selic, a mesma que constitui os juros pagos pelo governo aos títulos da dívida pública. As variações da taxa Selic também abrangem o custo eventualmente percebido em decorrência de inflação, uma vez essa taxa é utilizada pelo Banco Central para controlar a inflação crescente.

Efeitos na arrecadação do Governo Federal

Considera-se aqui, mais uma vez, um ponto de vista análogo ao de um investidor comum. Nesse caso, o governo efetua gastos a título de investimentos, e deve ter a expectativa de receber recursos de volta, como retornos. No caso da atuação governamental, a entrada de recursos pode ocorrer por meio de arrecadação tributária, por meio de financiamentos e venda de títulos públicos ou por meio de receitas de capital.

As receitas de capital, obtidas pela renda ou pela venda de participações do governo em empresas estatais, não serão aqui consideradas, por uma questão de simplificação e principalmente porque ocorrem em esfera distinta de atuação governamental e de análise.

No caso das receitas decorrentes da venda de títulos públicos, esse tipo de entrada de recursos no orçamento público não representa exatamente uma receita, já que esses valores terão que ser pagos pelo governo.

Resta então a análise dos efeitos da política pública sobre a arrecadação tributária do governo. Esse é o retorno que precisa ser avaliado, do ponto de vista do investidor e da sustentabilidade da política pública, até porque a dívida pública é paga com recursos arrecadados em tributos, principalmente.

De modo bastante simplificado, a primeira premissa que pode ser considerada é a de que a evolução da arrecadação do governo deve refletir os efeitos da política pública na economia, dentro dos quais fatores como renda, consumo, demanda e produto constituem elementos de base para a tributação. Em outras palavras, pode-se dizer que uma política pública causa efeitos na economia em fatores como a renda disponível, o consumo, a demanda e a produção. E esses fatores, por sua vez, afetam a arrecadação tributária, pois constituem a base e os fatos geradores para a tributação.

Assim sendo, uma pesquisa que revele, de forma metodologicamente fundamentada, o efeito da política pública diretamente na arrecadação tributária do governo já pode fornecer uma ideia razoável de valores para a estimativa de retorno dessa política.

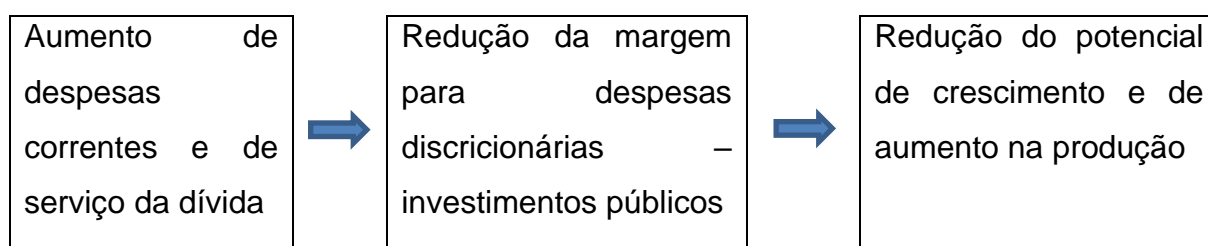
Primeiramente, a pesquisa deve verificar variações na arrecadação no período em que a política foi implementada. Em seguida, deve ser avaliado se há correlação estatística relevante entre essas variações na receita e a implementação da política, que no caso constitui a injeção de moeda na economia por meio de transferência direta de renda.

No caso de se verificar a correlação relevante entre variações na arrecadação tributária e a implementação da política pública, esse resultado já deve representar a soma dos efeitos positivos com os efeitos negativos da política pública. Assim, os valores correspondentes à essa variação podem ser levados para o cálculo do retorno econômico da política pública.

Entre os possíveis efeitos negativos, de médio e longo prazo, podem ser citados os seguintes:

- redução na arrecadação em decorrência da redução de produção e de renda, causadas pela redução de investimentos públicos, que são despesas discricionárias, as quais que ficam sacrificadas para compensação de gastos com a política social:

Figura 4: Cadeia de efeitos negativos na economia



Fonte: o autor

- redução na arrecadação em decorrência da redução de investimentos privados, causada por fatores como o aumento da taxa de juros e a redução da quantidade de moeda na economia e pela venda de títulos pelo governo para a obtenção de financiamento para a política pública, e ainda pela percepção de risco geral na economia;

Como efeito positivo pode ser citado:

- Aumentos na arrecadação decorrentes de aumentos de renda na população em geral, aumento do consumo e aumento da produção.

O presente trabalho considera que os aumentos na arrecadação federal, ou reduções, eventualmente, estimados por meio de correlação estatística com a implementação da política pública, representam a soma dos efeitos positivos e negativos dessa política e de suas formas de financiamento e dos fatores econômicos a elas associados, conforme acima indicado.

Esse resultado, positivo, mais provavelmente, ou negativo, será inserido no fluxo de caixa que compreende as entradas e saídas de recursos relacionados à política pública, os quais serão capitalizados para o cálculo do seu valor presente líquido.

O estudo para obtenção de valores recuperados pelo governo via arrecadação poderia ser, naturalmente, aprofundado tanto teoricamente como analiticamente com base em mais dados. No entanto, as limitações impostas ao presente trabalho, incluindo tempo, nível do curso (*lato sensu*), dificuldades de obtenção de dados e ainda a complexidade e conflitos entre correntes dentro das Ciências Econômicas, não recomendam e nem permitem caminhar por essa vertente.

Desse modo, a simples obtenção dos valores arrecadados e de sua correlação estatística ao pagamento do auxílio emergencial, consiste em um modo simplificado e empírico de obter esse dado. Contudo, destaca-se, novamente, que os dados possíveis de serem obtidos, referentes aos valores finais da arrecadação federal, já representam o resultado geral de fatores que interferem na economia, independentemente de quais sejam.

Desse modo, entende-se que os prováveis aumentos na arrecadação decorrentes de efeitos positivos da política pública, demonstrados por meio de correlação estatística, possuem fundamento lógico e ainda baseado na teoria econômica, podendo então serem legitimamente trazidos para a estimativa do retorno econômico-financeiro.

No caso da utilização da correlação estatística entre a evolução da arrecadação e os pagamentos do auxílio, poderiam alguns questionar se essa correlação representa, por si só, uma prova de causalidade. Quanto a essa questão, entende-se que há forte inviabilidade na demonstração adicional de causalidade, primeiramente pela impossibilidade real de consideração de um contrafactual (avaliação do cenário com a exclusão da variável que causa o efeito). No entanto, o exame de eventuais

mudanças na evolução da arrecadação logo depois do início do pagamento do auxílio já supre em parte essa análise, de modo que esse exame será realizado.

De qualquer modo, apenas a título de ilustração, fenômenos econômicos que poderiam ser estudados mais a fundo, os quais explicariam e também indicariam resultados para a arrecadação federal em decorrência da implementação de uma política de transferência de renda podem ser listados, brevemente, como os seguintes, entre outros:

- efeitos no consumo: o consumo é dado, de forma básica, como uma função que possui uma parcela determinada mínima, e independente da renda, e outra parcela igual ao produto da renda por um coeficiente que representa a propensão marginal a consumir. Essa função deve ser objeto de estudos, principalmente para definição da parcela independente, ou consumo autônomo, e para avaliação da propensão marginal a consumir, a qual deve também variar conforme a renda;

- efeitos do aumento de renda na demanda agregada e desta no produto, que é considerado igual à renda, em um efeito interativo;

- efeitos do aumento da demanda e do produto sobre a demanda por moeda e sobre a taxa de juros, e efeitos de retorno da variação da taxa de juros sobre o produto, para busca do equilíbrio entre o mercado de bens e o mercado financeiro.

Conforme pode ser depreendido dos itens exemplificativos acima, a avaliação dos efeitos de uma política pública de transferência de renda sobre o produto e sobre a arrecadação pode percorrer um caminho mais longo, tanto em termos teóricos como em termos de obtenção de dados e coeficientes. No entanto, a doutrina econômica indica um comportamento esperado que leva ao aumento da arrecadação, caso os demais fatores ocorram dentro dos cenários prováveis. Por outro lado, uma eventual análise dentro dessa linha, além dos óbices já mencionados, imputaria um viés preponderantemente econômico para o presente trabalho, e não aquele que se pretende, que é focado na política pública e em sua avaliação, em si, e na demonstração de que a avaliação de políticas públicas precisa possuir uma etapa voltada para a sustentabilidade econômico-financeira.

Observe-se ainda que é muito razoável e provável que os governos estaduais e municipais também percebam aumentos em suas arrecadações, especialmente no caso do ICMS, o que reforçaria ainda mais a adequação das diretrizes aqui adotadas. Contudo, esses efeitos não serão considerados, para não ocorrer um afastamento do

foco nos resultados para o governo federal, como responsável pelo financiamento e pela implementação da política pública.

Cabe repisar que o trecho central do modelo ora proposta está no valor presente líquido e na definição de que há custos e benefícios a serem considerados. Assim, ainda que alguma imprecisão na estimativa dos valores dos benefícios possa ser objeto de questionamentos, isso não prejudica a o modelo geral proposto.

Técnica a ser utilizada no cálculo do VPL

Após quantificados os custos diretos e os efeitos sobre a arrecadação do governo, bem como os valores mensais da taxa Selic, esses valores serão lançados em uma planilha, nos meses correspondentes a sua ocorrência, dentro do período de março de 2020 a outubro de 2021, para que sejam capitalizados para o início do período, com uso da taxa Selic, e somados, de modo a se obter o VPL.

Indicadores, dados e técnicas a serem utilizados

- Custos diretos: valores dos pagamentos do auxílio efetuados dentro do período de análise;

- Efeitos na arrecadação: Variação na arrecadação tributária mensal da União, com base no valor do primeiro período. As variações mensais serão confrontadas com os valores dos pagamentos do auxílio, para avaliação do índice de correlação estatística. Sendo encontrado um índice que revele correlação relevante, os valores das variações mensais serão considerados no cálculo do retorno econômico. Os dados necessários são os valores da arrecadação tributária da União, a serem obtidos no sítio da Receita Federal.

5.4. Estudo de caso: auxílio emergencial

Inicialmente, será feita uma apresentação geral da política pública constituída pelo pagamento do auxílio emergencial, abrangendo informações básicas e legislação.

Em seguida, serão levantados dados e indicadores necessários e será realizada a estimativa do retorno econômico-financeiro da política pública, observando-se as diretrizes estabelecidas nos itens anteriores.

Basicamente, serão levantados os seguintes elementos econômico-financeiros:

a) valores dos pagamentos do auxílio emergencial entre janeiro de 2020 e outubro de 2021;

b) valores da taxa Selic para efeito de capitalização dos valores de custos e de benefícios financeiros da política pública, dentro do fluxo de caixa a ser adotado para estimativa do VPL;

c) valores de aumento na arrecadação tributária do governo federal associados ao pagamento do auxílio emergencial.

Em seguida, será realizado o cálculo estimativo do retorno econômico-financeiro do auxílio emergencial, por meio do cálculo do VPL dos dois grupos de valores indicados nas letras “a” e “c” acima, sendo o primeiro representativo de custos e o último representativo de benefícios.

5.4.1 Apresentação da política pública

Basicamente, a política pública constituída pelo pagamento de auxílio emergencial foi definida na Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, a qual tratou de estabelecer medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Informações sobre o processo legislativo que resultou na referida Lei 13.982/2020 podem ser acessadas em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216397>

2

Conforme se verifica no sítio acima indicado, a Lei 13.982/2020 resultou do Projeto de Lei 9636, de 2017, que originalmente tratava apenas de condições de vulnerabilidade para efeito do Benefício de Prestação Continuada. O referido PL foi objeto de inclusão de artigos para estabelecimento do auxílio emergencial a ser pago no âmbito de medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19. Não são disponibilizadas informações sobre avaliações realizadas no âmbito do processo legislativo.

As regras básicas consistem em definições de critérios para enquadramento de pessoas no programa e de definição de valores, conforme legislação de implementação da política:

Lei 13.982, de 2 de abril de 2020:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 2º O auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício.

MP 1.000, de 2/9/20: acrescenta 4 parcelas de 300 reais ao auxílio iniciado na Lei 13.982/20. A MP perdeu eficácia por não ter sido convertida em lei no Congresso Nacional.

MP 1.039, de 18/3/21: institui o auxílio emergencial para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19): 4 parcelas de 250 reais. Conforme Decreto 10.740, de 5/7/2021, foi prorrogado por mais três meses o pagamento do auxílio. A MP perdeu eficácia em 15/7/2021 por não ter sido convertida em lei no Congresso Nacional.

MP 1.056/2021: abriu crédito para o pagamento do auxílio emergencial em 2021.

5.4.2 Valores totais mensais pagos no auxílio emergencial

O quadro abaixo apresenta os valores pagos no âmbito do auxílio emergencial, com dados obtidos na página do Tesouro Transparente, acessada em 02/12/2021: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

Tabela 1: Pagamentos realizados no âmbito do auxílio emergencial – Valores em R\$ bilhão:

Ano	mês	Auxílio	BF	Total mensal	Acumulado	Acumulado 2021
2020	março	0	0	0	0	
	abril	35,78	0,11	35,89	35,89	
	maio	41,08	0,15	41,23	77,12	
	junho	44,68	0,11	44,79	121,91	
	julho	45,88	0	45,88	167,79	
	agosto	45,33	0	45,33	213,12	
	setembro	24,19	0	24,19	237,31	
	outubro	21,04	0	21,04	258,35	
	novembro	17,80	0	17,8	276,15	
	dezembro	17,33	0	17,33	293,48	
2021	janeiro	0,28	0	0,28	293,76	0,28
	fevereiro	0,08	0	0,08	293,84	0,36
	março	0,33	0	0,33	294,17	0,69
	abril	9,03	0	9,03	303,2	9,72
	maio	8,92	0	8,92	312,12	18,64
	junho	8,71	0	8,71	320,83	27,35
	julho	8,48	0	8,48	329,31	35,83

	agosto	8,47	0	8,47	337,78	44,3
	setembro	8,16	0	8,16	345,94	52,46
	outubro	8,03	1	9,03	354,97	60,49

Fonte: página Tesouro Transparente (BRASIL, 2021d).

De acordo com dados do Tesouro Transparente, no exercício de 2020 foram utilizados R\$106 bilhões em recursos obtidos por meio de títulos do Tesouro Nacional, o que representa cerca de 36% do total pago. Já para 2021, foram utilizados R\$41,5 bilhões em recursos oriundos de títulos do Tesouro Nacional, o que corresponde a 69% do total pago nesse exercício.

5.4.3 Valores para a taxa Selic a ser utilizada no cálculo do VPL

Inicialmente, observa-se que a taxa Selic é estabelecida pelo Conselho de Política Monetária (Copom), encabeçado pelo Banco Central. Os valores da taxa Selic são estabelecidos em reuniões periódicas do Copom e têm períodos de vigência irregulares, de acordo com a estratégia do governo, especialmente para controle da inflação, e esses períodos não coincidem com os meses regulares.

Acrescente-se que a taxa Selic é dada por um valor anual, de modo que para que seja realizado qualquer cálculo para capitalização de valores, deve ser obtida uma taxa efetiva equivalente para o período desejado. Considerando-se que a taxa Selic remunera título do governo federal por dia, é mais conveniente que seja obtida a taxa efetiva diária, para então ser verificada uma taxa equivalente para períodos maiores, sempre considerando os dias úteis compreendidos, pois apenas nesses dias há a remuneração dos títulos no mercado financeiro.

Desse modo, foi realizada, conforme planilha constante no Anexo A deste trabalho, o cálculo da taxa de juros baseada na taxa Selic, em valores equivalentes mensais para o período de análise do retorno da política constituída pelo pagamento do auxílio emergencial.

Basicamente, conforme demonstrado na referida tabela, a partir da taxa Selic para cada período de vigência, foi obtida uma taxa diária equivalente, a qual foi aplicada ao número de dias úteis do período dentro de cada mês. Desse modo, foi obtida a taxa de juros equivalente para cada mês.

De posse dos valores das taxas mensais equivalentes às taxas Selic dos períodos correspondentes, essa taxa é aplicada na capitalização dos valores dos custos e dos benefícios financeiros da política pública para estimativa do seu VPL e do seu retorno econômico-financeiro.

No quadro abaixo, estão apresentados os valores obtidos:

Tabela 2: Taxas de juros mensais equivalentes à taxa Selic

mês/ano	Taxa mensal efetiva (%)	Taxa anual efetiva (%)
JAN-2020	0,39	4,76
FEV-2020	0,29	3,49
MAR-2020	0,35	4,28
ABR-2020	0,29	3,60
MAI-2020	0,25	2,99
JUN-2020	0,20	2,44
JUL-2020	0,20	2,49
AGO-2020	0,17	2,05
SET-2020	0,17	2,02
OUT-2020	0,17	2,02
NOV-2020	0,15	1,82
DEZ-2020	0,17	2,11
JAN-2021	0,16	1,92
FEV-2021	0,16	1,92
MAR-2021	0,21	2,57
ABR-2021	0,22	2,64
MAI-2021	0,28	3,42
JUN-2021	0,33	4,06
JUL-2021	0,37	4,49
AGO-2021	0,44	5,41
SET-2021	0,45	5,58
OUT-2021	0,50	6,14
NOV-2021	0,60	7,43
DEZ-2021	0,75	9,36

Fonte: o autor, com base em dados obtidos em:

<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros> (BRASIL, 2021b)

Os valores de taxas de juros acima indicados serão utilizados no cálculo do VPL do auxílio emergencial, para efeito de capitalização.

5.4.4 Valores referentes à arrecadação do governo federal

Valores totais da arrecadação tributária federal

Na tabela mais abaixo são apresentados os valores referentes aos principais grupos de arrecadação tributária do governo federal, com dados obtidos na página da Receita Federal, acessada em 02/12/2021:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>

Os dados extraídos referem-se ao período entre janeiro de 2019 e outubro de 2021. O ano de 2019 foi incluído para que se possa verificar o comportamento da arrecadação antes da pandemia de Covid-19 e as mudanças percebidas após o seu início, bem como a evolução após o início do pagamento do auxílio emergencial. O quadro também consta no Anexo A deste relatório.

Tabela 3: Valores referentes aos principais grupos de arrecadação tributária do governo federal

MÊS/ANO	I. Renda	IPI (Exceto IPI-Vinculado)	I. Importação e IPI-Vinculado	Contribuições (*)	Receita Previdenciária	Total	Total Acumulado
JAN-2019	53.385	3.374	5.264	48.113	35.142	145.277	145.277
FEV-2019	31.440	2.886	4.533	35.281	33.729	107.869	253.145
MAR-2019	28.802	3.218	4.720	33.447	33.131	103.318	356.464
ABR-2019	43.316	3.184	5.025	37.163	33.987	122.674	479.138
MAIO-2019	28.883	2.991	5.269	33.872	34.473	105.488	584.626
JUN-2019	34.173	3.177	4.643	34.056	35.667	111.715	696.341
JUL-2019	40.229	2.940	5.333	39.845	33.801	122.148	818.489
AGO-2019	32.745	2.975	5.437	36.544	34.339	112.040	930.529
SET-2019	28.341	3.167	5.551	33.977	34.009	105.045	1.035.574
OUT-2019	36.948	3.174	6.129	38.403	35.159	119.813	1.155.387
NOV-2019	35.499	3.337	5.274	37.937	34.846	116.891	1.272.279
DEZ-2019	40.037	3.292	4.904	34.804	56.002	139.040	1.411.318
JAN-2020	61.717	3.037	5.838	51.000	36.849	158.441	1.569.759
FEV-2020	29.835	2.828	4.768	33.417	35.353	106.202	1.675.960
MAR-2020	30.881	2.524	5.682	30.587	32.702	102.376	1.778.337
ABR-2020	35.702	2.154	4.719	23.992	23.283	89.851	1.868.188
MAIO-2020	25.217	1.742	4.702	19.551	21.431	72.643	1.940.831
JUN-2020	34.450	2.159	4.338	18.807	22.201	81.955	2.022.786
JUL-2020	36.256	2.624	5.185	33.299	30.644	108.007	2.130.793
AGO-2020	30.196	3.279	5.325	40.877	40.010	119.687	2.250.480
SET-2020	32.144	3.625	6.051	37.048	34.250	113.119	2.363.599
OUT-2020	42.924	3.775	6.699	47.669	42.019	143.085	2.506.685
NOV-2020	36.160	4.412	7.662	45.898	40.192	134.325	2.641.010
DEZ-2020	43.048	4.141	6.938	39.575	58.058	151.760	2.792.769
JAN-2021	66.599	3.593	7.342	50.199	36.281	164.014	2.956.783
FEV-2021	35.476	3.455	7.115	34.464	35.925	116.435	3.073.218
MAR-2021	38.911	3.401	9.098	37.764	36.647	125.821	3.199.039
ABR-2021	48.101	3.282	7.582	39.914	35.289	134.168	3.333.207
MAIO-2021	46.637	2.989	7.803	35.188	35.598	128.215	3.461.422
JUN-2021	42.583	3.386	6.885	34.755	35.909	123.518	3.584.940
JUL-2021	51.599	3.363	7.254	45.553	38.957	146.726	3.731.666
AGO-2021	40.612	3.484	7.574	41.371	38.937	131.978	3.863.644
SET-2021	40.156	4.003	8.046	40.766	40.738	133.709	3.997.353
OUT-2021	53.980	3.788	8.063	46.026	39.735	151.592	4.148.945

Fonte: Receita Federal (Brasil, 2021c)

Observa-se que o grupo de contribuições é composto pelas seguintes receitas: Cofins, Pis/Pasep, CSLL e Cide.

O grupo referente ao imposto de renda abrange pessoas físicas e pessoas jurídicas.

Análise da correlação entre variações na arrecadação e o pagamento do auxílio emergencial e definição de valores a serem considerados para a estimativa do retorno econômico-financeiro da política pública

Avaliação preliminar da associação entre os pagamentos do auxílio emergencial e a evolução da arrecadação

Primeiramente, deve ser verificada a correlação entre variações na arrecadação do governo federal e os pagamentos do auxílio emergencial, para que se possam definir valores para o efeito da política pública a serem considerados na estimativa de retorno econômico-financeiro.

A análise pode ser iniciada pelo confronto entre os valores mensais do pagamento do auxílio emergencial e os valores mensais da arrecadação. Com base nos dados apresentados nos Quadros 1 e 3, foram obtidos os gráficos apresentados a seguir.

Figura 5: Arrecadação ampla



Obs: a arrecadação compreende IR, IPI, II, Cofins, Pis/Pasep, CSLL, Cide e Receita Previdenciária.

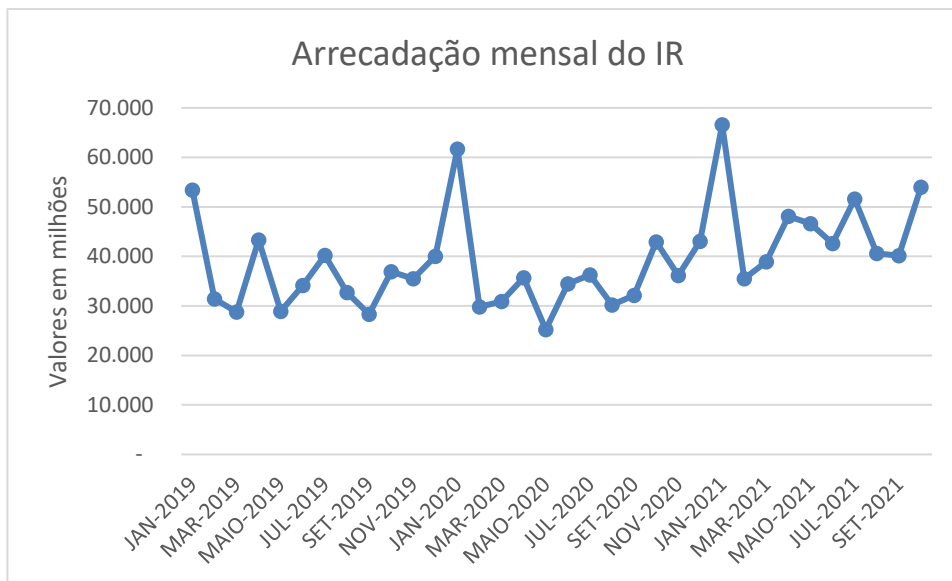
Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Figura 6: Arrecadação do IPI



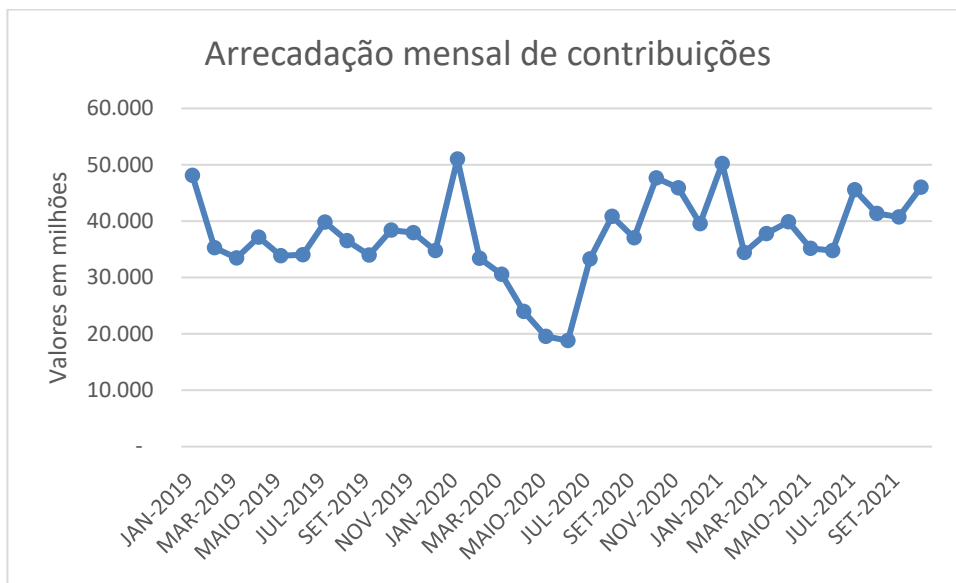
Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Figura 7: Arrecadação do imposto de renda



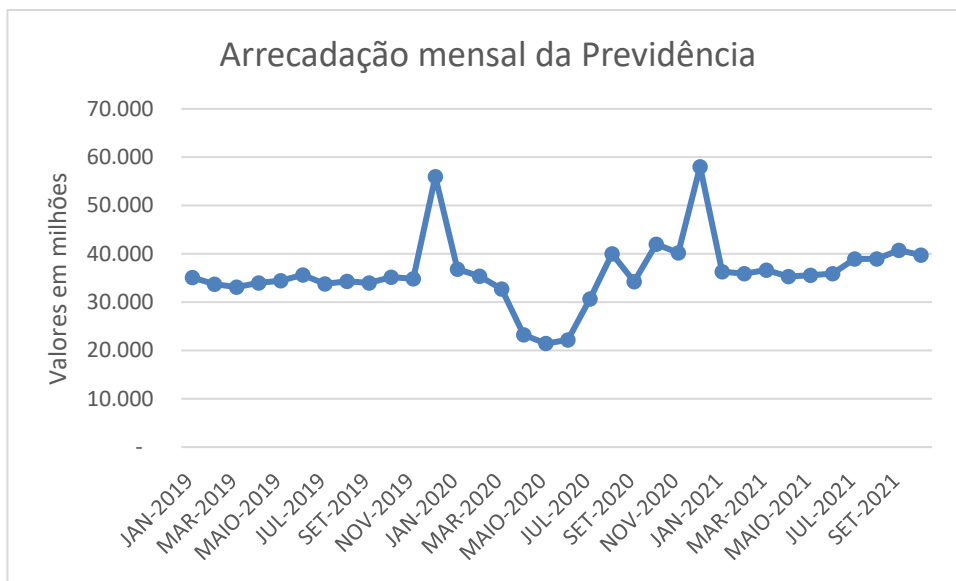
Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Figura 8: Arrecadação de contribuições

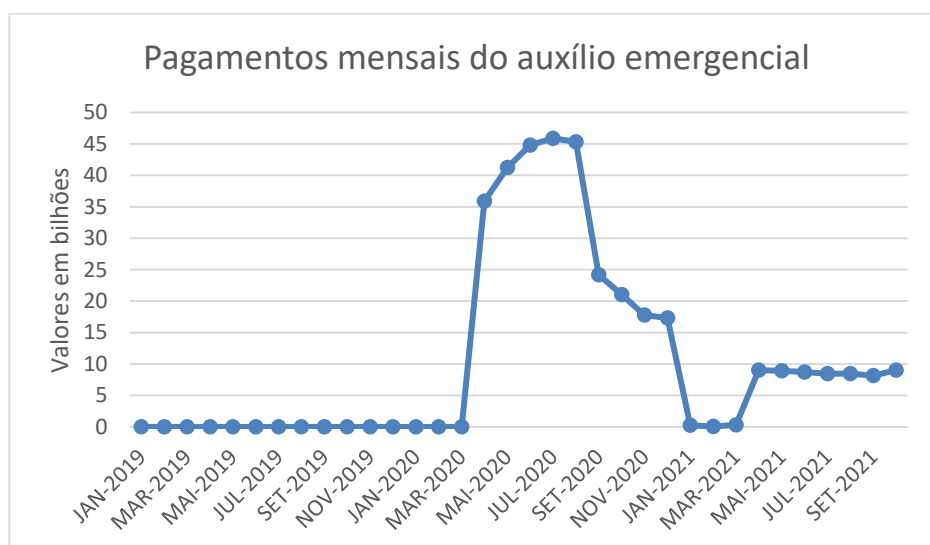


Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Figura 9: Arrecadação da Previdência



Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Figura 10: Pagamentos mensais do auxílio emergencial

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Tesouro Transparente (BRASIL, 2021d).

A primeira observação que se levanta a respeito do comportamento da arrecadação federal é a de que no final de 2019 a arrecadação iniciou um movimento de queda e em março de 2020 houve uma redução bastante acentuada em todos os grupos de receita. A queda na arrecadação decorreu da redução das atividades econômicas provocadas pela pandemia de Covid-19 e pelas medidas restritivas impostas pelos governos, conforme amplamente noticiado pelos órgãos de governo e pela imprensa, a exemplo de matéria veiculada no jornal O Globo em 23/06/2020.

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/23/arrecadacao-federal-cai-3292percent-em-maio-para-r-77415-bilhoes.ghtml>

Contudo, entre maio e junho de 2020, ou seja, entre um e dois meses após o início do pagamento do auxílio emergencial, a arrecadação começou a reverter essa queda, conforme se pode observar em todos os quadros apresentados acima, sendo que em alguns o movimento ascendente mostra-se bastante claro, como no caso do IPI.

Merece destaque, neste ponto, a defasagem de algo entre um e dois meses entre o momento em que a arrecadação inicia seu movimento de recuperação e início do pagamento do auxílio emergencial, ocorrido em abril de 2020. Esse intervalo pode ser considerado normal e lógico, pois os beneficiários do programa levam algum tempo para gastar o dinheiro no consumo, e os comerciantes também levam um tempo para realizar a transferência dos valores ao governo.

Além disso, pode-se observar que os pagamentos do auxílio emergencial sofreram uma redução de cerca de 40% em setembro de 2020, nova redução em novembro de 2020, e em janeiro de 2021, quando os valores pagos ficaram quase nulos, somente voltando a aumentar em abril de 2021, mas a valores de 25% do que foram entre abril e agosto de 2020.

Ao se observar o comportamento da arrecadação, percebe-se que segue a mesma tendência do pagamento do auxílio emergencial. Em maio/junho de 2020 experimentam acentuada recuperação, chegando a níveis superiores aos de antes da pandemia. Em seguida, um pouco antes do final do ano, o movimento ascendente se arrefece, coincidindo com a redução dos pagamentos. E já no início de 2021 a arrecadação volta a cair acentuadamente, com a quase redução total dos pagamentos em janeiro. Porém, volta a se recuperar parcialmente em maio de 2021, justamente um pouco depois dos pagamentos do auxílio serem novamente aumentados.

O alinhamento observado na prática entre a evolução da arrecadação tributária e o pagamento do auxílio emergencial é explicado pela teoria econômica. É natural esperar que uma injeção de moeda na economia por meio de transferências diretas, como a que ocorreu com o pagamento do auxílio emergencial, provoque um aumento no consumo e na demanda, aquecendo as atividades econômicas e conseqüentemente aumentando a arrecadação.

De acordo com Blanchard (2011, p. 40), a demanda agregada Z é dada pela soma do consumo agregado (C) com os investimentos totais (I), as compras do governo (G) e a diferença entre exportações (X) e importações (IM):

$$Z = C + I + G + X - IM$$

Essa fórmula representa ainda o produto interno do país e, seguindo a teoria keynesiana, Blanchard explica de que forma um aumento nos elementos à direita da equação, como o consumo (C), ora abordado, produz um efeito em cascata e multiplicador na demanda agregada, desde que a economia não se encontre no pleno emprego, ou seja, ainda haja fatores de produção ociosos e prontos para serem utilizados no aumento da produção, e desde de que o governo não financie gastos adicionais com aumento de tributos, pois esses acabariam por retirar novamente recursos da economia, anulando o efeito do aumento de gastos.

Conforme explica Blanchard:

O aumento da demanda, então, leva a um aumento da produção. O aumento da produção leva a um aumento equivalente da renda (lembre-se que as duas são

idênticas). O aumento da renda aumenta o consumo, o que aumenta a demanda, e assim por diante.

(BLANCHARD, 2011, p. 44)

A teoria para a determinação do efeito multiplicador na economia provocado por uma transferência de renda ou injeção de moeda envolve algumas outras variáveis e fatores, mas não será aqui detalhada, uma vez que esse efeito será estimado na prática e no estudo do caso concreto por meio da correlação entre os pagamentos do auxílio emergencial e o aumento na arrecadação.

Sendo assim, é necessário apenas que seja realizada a demonstração estatística dessa correlação e também que seja avaliado o grau de multiplicação dos valores injetados na economia. Ou seja, para cada unidade monetária injetada, quanto retorna em termos de aumento de arrecadação.

Análise da correlação entre os pagamentos do auxílio emergencial e a evolução da arrecadação

No presente trabalho, será avaliado o grau de correlação entre o aumento da arrecadação e os pagamentos do auxílio emergencial. Uma vez demonstrado um fator de correlação relevante, serão avaliados os valores mensais referentes à recuperação da arrecadação decorrente do pagamento do auxílio emergencial, para que esses valores sejam inseridos como benefícios financeiros na estimativa do retorno econômico-financeiro da política pública.

Por uma questão de simplificação e de objetivo do trabalho, não será aprofundada a análise em torno de cenários econômicos.

Para realizar a análise da correlação, será elaborado um quadro com a evolução dos pagamentos do auxílio versus a evolução da arrecadação, para que possa ser aplicada a metodologia estatística de cálculo do fator de correlação de Pearson. Para tanto, será utilizada a ferramenta disponível nas planilhas excel.

Além disso, observa-se que, embora em alguns grupos de arrecadação, como no caso do IPI, a evolução se mostre bastante linear, em outros casos, como o do IR, a evolução sofre efeitos sazonais ou interferência que produzem altos e baixos. No entanto, observa-se que linha média da evolução dessas receitas segue a tendência de crescimento proporcional à evolução dos pagamentos do auxílio emergencial. Desse modo, para efeito de simplificação, será considerada a evolução da arrecadação ampla, considerando-se sua linha de tendência, cujos valores são

calculados por meio da média móvel. No caso, a média móvel foi calculada pela soma do elemento central, dos elementos anterior e posterior, e da metade dos elementos seguintes anterior e posterior, dividida essa soma por quatro.

Outra premissa adotada refere-se ao período considerado para o cálculo da correlação. Uma vez que foi verificada uma defasagem de um ou dois meses entre o aumento da arrecadação e o início do pagamento do auxílio emergencial, a correlação será estimada entre o valor acumulado da arrecadação ampla desde junho de 2020 até fevereiro de 2021 e o pagamento acumulado do auxílio desde abril de 2020 até dezembro de 2020, considerando-se o período em que houve pagamentos significativos do auxílio.

A tabela abaixo apresenta os valores adotados para o cálculo da correlação, com base nos valores dados nas Tabelas 1 e 2. Os campos sombreados são aqueles para os quais a correlação será calculada.

Tabela 4: Dados para correlação entre a arrecadação acumulada e os pagamentos acumulados do auxílio emergencial (valores em R\$ milhão)

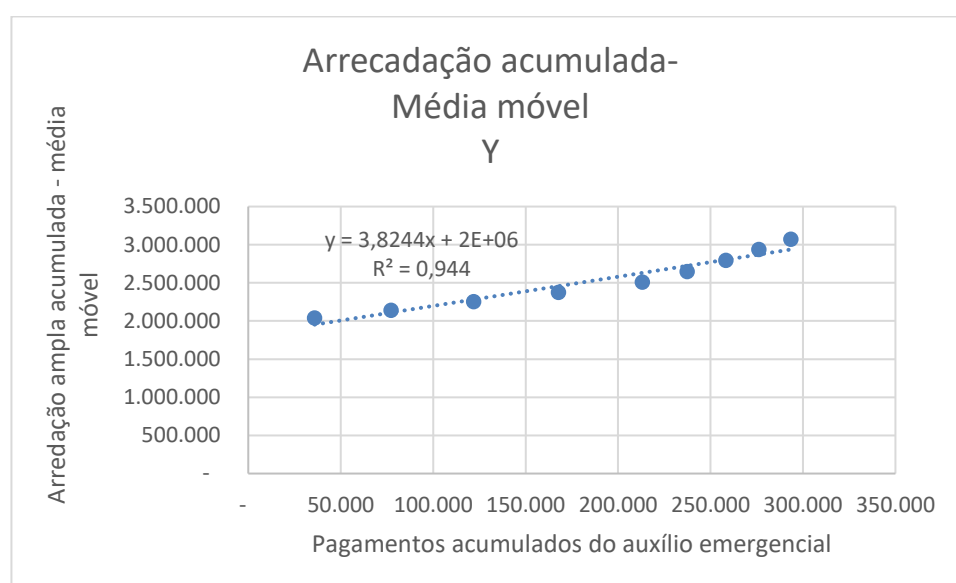
MÊS/ANO	Pagtos do auxílio emergencial acumulado X	Arrecadação acumulada-Média móvel Y	MÊS/ANO
		1.946.593	MAIO-2020
ABR-2020	35.890	2.038.436	JUN-2020
MAIO-2020	77.120	2.139.069	JUL-2020
JUN-2020	121.910	2.252.402	AGO-2020
JUL-2020	167.790	2.376.666	SET-2020
AGO-2020	213.120	2.508.230	OUT-2020
SET-2020	237.310	2.650.164	NOV-2020
OUT-2020	258.350	2.795.128	DEZ-2020
NOV-2020	276.150	2.935.699	JAN-2021
DEZ-2020	293.480	3.073.007	FEV-2021
JAN-2021	293.760	3.203.642	MAR-2021
FEV-2021	293.840	3.330.687	ABR-2021
MAR-2021	294.170	3.461.231	MAIO-2021
ABR-2021	303.200	3.594.114	JUN-2021
MAIO-2021	312.120	3.727.410	JUL-2021
JUN-2021	320.830	3.864.902	AGO-2021
JUL-2021	329.310	3.468.944	SET-2021

AGO-2021	337.780	OUT-2021
SET-2021	345.940	
OUT-2021	354.970	

Fonte: o autor

Com base nos dados acima, obteve-se, com uso da planilha excel, o diagrama de dispersão, bem como o coeficiente de determinação R^2 e a equação de correlação. Abaixo o gráfico com o resultado do cálculo da correlação.

Figura 11: Cálculo da correlação entre os pagamentos do auxílio emergencial e a arrecadação tributária federal ampla acumulada



Fonte: o autor

Observa-se que o coeficiente de determinação R^2 possui valor bastante alto, de 0,944 (o coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto maior, mais correlação existe entre as variáveis comparadas), o que respalda a tese de que há correlação entre os valores acumulados da arrecadação tributária ampla. No caso, esse resultado indica, estatisticamente, que a parcela de 94,4% do valor da variação da arrecadação acumulada é explicada pela variação dos pagamentos do auxílio emergencial.

Parcelas da arrecadação associadas ao pagamento do auxílio emergencial

Com base nesse resultado, pode-se estimar que 94% do aumento na arrecadação mensal a cada mês está associado ao pagamento do auxílio emergencial. Na tabela abaixo estão indicados esses valores, com base nos valores da arrecadação constantes na Tabela 3. Esses valores serão utilizados na estimativa

do retorno econômico-financeiro da política pública. Serão considerados os períodos entre junho de 2020 e fevereiro de 2021 e entre junho de 2021 e agosto de 2021, considerando-se que os meses compreendidos correspondem aos meses em que houve pagamentos significativos do auxílio emergencial, com defasagem de dois meses para que esses valores começassem a impactar a arrecadação.

Tabela 5: Valores mensais da arrecadação correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial no período entre junho de 2020 e outubro de 2021 (valores em R\$ milhão)

MÊS/ANO	Arrecadação-média móvel	Valor mensal	Varição no valor mensal	Parcela de 94,4% associada ao auxílio emergencial
ABR-2020	1.868.188			
MAIO-2020	1.946.593	78.405		
JUN-2020	2.038.436	91.844	13.439	12.686
JUL-2020	2.139.069	100.633	8.789	8.297
AGO-2020	2.252.402	113.333	12.701	11.990
SET-2020	2.376.666	124.264	10.931	10.319
OUT-2020	2.508.230	131.563	7.299	6.890
NOV-2020	2.650.164	141.934	10.371	9.790
DEZ-2020	2.795.128	144.965	3.031	2.861
JAN-2021	2.935.699	140.570	(4.394)	(4.148)
FEV-2021	3.073.007	137.309	(3.262)	(3.079)
MAR-2021	3.203.642	130.635	(6.674)	(6.300)
ABR-2021	3.330.687	127.045	(3.590)	(3.389)
MAIO-2021	3.461.231	130.544	3.499	3.303
JUN-2021	3.594.114	132.883	2.339	2.208
JUL-2021	3.727.410	133.296	413	390
AGO-2021	3.864.902	137.492	4.196	3.961

Fonte: o autor

5.4.5 Estimativa do retorno econômico-financeiro por pelo do cálculo do VPL

Nos itens anteriores foram obtidos valores para elementos que representam custos e benefícios da política pública constituída pelo pagamento de auxílio emergencial.

Como custos da política, foram levantados os seguintes elementos:

- valores mensais dos pagamentos do auxílio emergencial entre janeiro de 2020 e outubro de 2021, indicados na Tabela 1;

Como benefícios foram levantados os seguintes elementos:

- valores de aumento na arrecadação tributária do governo federal associados ao pagamento do auxílio emergencial: indicados na coluna à direita da Tabela 4.

No caso dos valores relativos à arrecadação do governo, serão desconsiderados os meses de janeiro e fevereiro de 2021, para os quais não houve aumento na arrecadação em relação ao mês anterior. Essa decisão se justifica em razão de que o comportamento diferente nesses meses pode ter sido influenciado por outros fatores, especialmente o aumento da taxa de juros básica, a taxa Selic. Desse modo, considera-se que os pagamentos do auxílio emergencial produziram aumento na arrecadação, mas nos meses em questão esse aumento foi superado pelo efeito negativo de outro fator, o aumento dos juros.

Será agora realizado o cálculo estimativo do retorno econômico-financeiro do auxílio emergencial, por meio do cálculo do VPL dos dois grupos de valores indicados acima, sendo os dois primeiros representativos de custos e o último representativo de benefícios.

De acordo com dados do Tesouro Transparente, no exercício de 2020 foram utilizados R\$106 bilhões em recursos obtidos por meio de títulos do Tesouro Nacional, o que representa cerca de 36% do total pago. Já para 2021, foram utilizados R\$41,5 bilhões em recursos oriundos de títulos do Tesouro Nacional, o que corresponde a 69% do total pago nesse exercício.

Serão, então, realizados dois cálculos de VPL: um considerando apenas a parcela dos pagamentos do auxílio financiadas com títulos da dívida pública; e outro com os valores totais, para que se tenha uma ideia do custo de oportunidade total do empreendimento.

As tabelas abaixo contêm a demonstração do cálculo do VPL, obtido por meio de planilha excel. A primeira tabela contém os valores dos pagamentos do auxílio

emergencial com o cômputo apenas da parcela financiada com títulos da dívida pública, e contém ainda os valores capitalizados para março de 2020 e seu total.

A segunda tabela contém os valores dos pagamentos do auxílio emergencial computados no total, capitalizados para março de 2020 e seu total.

A terceira tabela contém os valores das parcelas da arrecadação tributária do governo federal correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial, capitalizados para março de 2020 e somados.

Tabela 6: Valores dos pagamentos do auxílio emergencial com o cômputo apenas da parcela financiada com títulos da dívida pública, capitalizados para março de 2020

Período	mês/ano	Taxa mensal efetiva (%) (Tabela 2)	Fator de capitalização acumulado *	Pagamentos mensais do auxílio (R\$milhão) (Tabela 1)	Percentual financiado com títulos públicos	Parcela dos pagamentos financiada com títulos públicos	Valor capitalizado para março de 2020 **
	JAN-2020	0,39					
	FEV-2020	0,29					
	MAR-2020	0,35					
1	ABR-2020	0,29	1,00294946	35.780	36%	12.881	12.843
2	MAI-2020	0,25	1,00541147	41.080	36%	14.789	14.709
3	JUN-2020	0,20	1,00743701	44.680	36%	16.085	15.966
4	JUL-2020	0,20	1,00950140	45.880	36%	16.517	16.361
5	AGO-2020	0,17	1,01121173	45.330	36%	16.319	16.138
6	SET-2020	0,17	1,01289520	24.190	36%	8.708	8.598
7	OUT-2020	0,17	1,01458147	21.040	36%	7.574	7.466
8	NOV-2020	0,15	1,01610957	17.800	36%	6.408	6.306

9	DEZ-2020	0,17	1,01788181	17.330	36%	6.239	6.129
10	JAN-2021	0,16	1,01949563	280	69%	193	190
11	FEV-2021	0,16	1,02111201	80	69%	55	54
12	MAR-2021	0,21	1,02327382	330	69%	228	223
13	ABR-2021	0,22	1,02549704	9.030	69%	6.231	6.076
14	MAI-2021	0,28	1,02837497	8.920	69%	6.155	5.985
15	JUN-2021	0,33	1,03179086	8.710	69%	6.010	5.825
16	JUL-2021	0,37	1,03557694	8.480	69%	5.851	5.650
17	AGO-2021	0,44	1,04013130	8.470	69%	5.844	5.619
18	SET-2021	0,45	1,04484865	8.160			
19	OUT-2021	0,50	1,05004620	8.030			
20	NOV-2021	0,60	1,05633529				
21	DEZ-2021	0,75	1,06423804				
				Total			134.137

(*) Fator de capitalização acumulado calculado pelo produto dos $(1+i)$ de todos os meses compreendidos entre o período 1 e o período da linha, sendo “i” a taxa mensal efetiva de cada mês;

(**) Valor capitalizado calculado pela divisão do valor da parcela do mês dividido pelo fator de capitalização acumulado no mês.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Tabela 7: Valores dos pagamentos do auxílio emergencial computados no total, capitalizados para março de 2020

Período	mês/ano	Taxa mensal efetiva (%)	Fator de capitalização acumulado	Pagamentos mensais do auxílio (R\$milhão)	Valor capitalizado para março de 2020
	JAN-2020	0,39			
	FEV-2020	0,29			
	MAR-2020	0,35			
1	ABR-2020	0,29	1,00294946	35.780	35.675
2	MAI-2020	0,25	1,00541147	41.080	40.859
3	JUN-2020	0,20	1,00743701	44.680	44.350
4	JUL-2020	0,20	1,00950140	45.880	45.448
5	AGO-2020	0,17	1,01121173	45.330	44.827
6	SET-2020	0,17	1,01289520	24.190	23.882
7	OUT-2020	0,17	1,01458147	21.040	20.738
8	NOV-2020	0,15	1,01610957	17.800	17.518
9	DEZ-2020	0,17	1,01788181	17.330	17.026
10	JAN-2021	0,16	1,01949563	280	275
11	FEV-2021	0,16	1,02111201	80	78
12	MAR-2021	0,21	1,02327382	330	322
13	ABR-2021	0,22	1,02549704	9.030	8.805
14	MAI-2021	0,28	1,02837497	8.920	8.674
15	JUN-2021	0,33	1,03179086	8.710	8.442
16	JUL-2021	0,37	1,03557694	8.480	8.189
17	AGO-2021	0,44	1,04013130	8.470	8.143
18	SET-2021	0,45	1,04484865	8.160	
19	OUT-2021	0,50	1,05004620	8.030	
20	NOV-2021	0,60	1,05633529		
21	DEZ-2021	0,75	1,06423804		

Total	333.251
-------	---------

Fonte: Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Tabela 8: Valores das parcelas da arrecadação tributária do governo federal correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial, capitalizados para março de 2020

Período	mês/ano	Taxa mensal efetiva (%)	Fator de capitalização acumulado	Valores da arrecadação decorrentes do pagto do auxílio (R\$milhão)	Valor capitalizado para março de 2020
	JAN-2020	0,39			
	FEV-2020	0,29			
	MAR-2020	0,35			
1	ABR-2020	0,29	1,00294946		
2	MAI-2020	0,25	1,00541147		
3	JUN-2020	0,20	1,00743701	12.686	12.593
4	JUL-2020	0,20	1,00950140	8.297	8.219
5	AGO-2020	0,17	1,01121173	11.990	11.857
6	SET-2020	0,17	1,01289520	10.319	10.188
7	OUT-2020	0,17	1,01458147	6.890	6.791
8	NOV-2020	0,15	1,01610957	9.790	9.635
9	DEZ-2020	0,17	1,01788181	2.861	2.811
10	JAN-2021	0,16	1,01949563		-
11	FEV-2021	0,16	1,02111201		-
12	MAR-2021	0,21	1,02327382		-
13	ABR-2021	0,22	1,02549704		-
14	MAI-2021	0,28	1,02837497	3.303	3.211
15	JUN-2021	0,33	1,03179086	2.208	2.140
16	JUL-2021	0,37	1,03557694	390	376
17	AGO-2021	0,44	1,04013130	3.961	3.808
18	SET-2021	0,45	1,04484865		
19	OUT-2021	0,50	1,05004620		
20	NOV-2021	0,60	1,05633529		
21	DEZ-2021	0,75	1,06423804		

Total	71.629
-------	--------

Fonte: Fonte: elaborado pelo autor com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

Diante dos dados apresentados nos quadros acima, as seguintes conclusões podem ser obtidas:

a) O valor total das parcelas da arrecadação tributária do Governo Federal entre junho de 2020 e agosto de 2021 correlacionadas ao pagamento do auxílio emergencial, já capitalizadas para março de 2020 e somadas é de R\$71,6 bilhões;

b) O valor total das parcelas dos pagamentos do auxílio emergencial entre abril de 2020 e agosto de 2021, financiados com títulos da dívida pública, capitalizados para março de 2020 e somados é de R\$134,1 bilhões;

c) O valor das parcelas totais do pagamento do auxílio emergencial entre abril de 2020 e agosto de 2021, capitalizados para março de 2020, é de R\$333,3 bilhões.

A conclusão é de que o retorno financeiro para o Governo Federal, em termos de arrecadação tributária, que pode ser correlacionado ao pagamento do auxílio emergencial é inferior ao custo constituído pelos pagamentos efetuados.

Em outras palavras, do ponto de vista econômico-financeiro, o pagamento do auxílio emergencial não foi capaz de gerar renda para o governo em nível suficiente para cobrir os custos diretos dessa política pública. Desse modo, a continuidade dessa ação governamental não possui sustentabilidade econômico-financeira própria e representa um custo adicional real para toda a sociedade, constituído pela diferença entre os valores pagos e as parcelas da arrecadação que podem ser correlacionadas ao efeito da política na economia como um todo.

Mesmo no caso de se considerar como custos diretos apenas a parcela desses pagamentos que foi financiada com títulos da dívida pública, ainda assim esse custo é cerca de R\$62,5 bilhões superior ao valor do retorno obtido, de modo que essa parte adicional da dívida deverá ser paga com as arrecadações futuras.

5.5. Avaliação geral do resultado obtido para o retorno e para a sustentabilidade econômico-financeira da política pública constituída pelo auxílio emergencial e comentários gerais sobre o contexto econômico do país

Neste trabalho, o retorno econômico-financeiro da política pública constituída pelo pagamento do auxílio emergencial, entre 2020 e 2021, no âmbito da pandemia

de Covid-19, foi estimado com uso de um modelo bastante simples: o valor presente líquido (VPL) de um fluxo de caixa composto por custos e benefícios financeiros.

O método do VPL é bastante comum e provavelmente o mais utilizado por qualquer pessoa que pense em investir ou em aplicar recursos em algum empreendimento. Esse método é bastante objetivo e racional, no sentido de que um empreendimento para o qual os retornos ao longo de certo período, capitalizados para o momento inicial, são inferiores aos custos, ou seja, aos valores que o investidor precisa desembolsar, também capitalizados para o mesmo momento inicial, não será lucrativo e nem justificado do ponto de vista financeiro.

No caso dos benefícios referentes ao pagamento do auxílio emergencial, foram considerados os retornos financeiros para o governo no curto prazo, retornos esses em termos de aumento na arrecadação tributária federal e de sua recuperação em um momento em que se encontrava em declínio. Esses retornos são aqui considerados como o resumo e a consolidação dos efeitos da política pública na economia, por intermédio do consumo, da demanda, da produção e da renda, e por fim da arrecadação tributária. A evolução da arrecadação federal (positiva) ocorreu de modo proporcional e alinhado à evolução do pagamento do auxílio emergencial, conforme demonstrado no estudo de correlação estatística.

Ainda em relação ao método de correlação estatística realizado para obtenção dos valores da arrecadação que podem ser associados ao pagamento do auxílio emergencial, observou-se que, além de apresentar um forte fator de determinação, está acompanhado de indicações bastante evidentes de que os movimentos da evolução da receita tributária seguiram a mesma tendência dos pagamentos do auxílio, conforme demonstrado nas comparações dos gráficos constantes nas Figuras 5 a 10 (que ilustram as séries temporais da arrecadação em comparação com as séries temporais do pagamento do auxílio). Além disso, o aumento no consumo/demanda e o conseqüente aumento na arrecadação e sua relação com uma injeção de moeda na economia ou aumento na renda, decorrente, no caso, da transferência de renda constituída pelo auxílio emergencial, constituem fenômenos claramente previstos na teoria econômica, conforme demonstrado na Figura 3 e ainda nos trechos estudados às páginas 70 e 71 deste trabalho. Desse modo, considerou-se que a correlação adotada neste trabalho possui consistência suficiente demonstrada, de forma a convalidar a utilização dos valores dos benefícios na estimativa realizada pelo VPL.

Esses retornos financeiros para o governo federal são os que podem ser levantados de modo mais simples, prático e objetivo. Além disso, representam o resultado de final de efeitos da política pública, em interação com diversos fatores e agentes econômicos, de forma que o não aprofundamento na análise desses elementos pontual e especificamente não possui o condão de invalidar o modelo geral de estimação.

Além disso, é certo que o pagamento do auxílio emergencial produziu efeito bastante positivo também sobre a arrecadação de tributos estaduais e municipais, especialmente o ICMS, incidente diretamente sobre o consumo. Esses retornos não foram considerados no presente trabalho por não serem revertidos para o governo federal e, desse modo, não compõem o quadro de elementos de sustentabilidade da política pública em análise de seu financiamento.

A simplicidade do modelo aqui utilizado para a estimativa de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira tem a vantagem inicial de focar elementos mais objetivos e menos polêmicos, tanto em termos de método como de premissas de variáveis. Merece, então, uma observação, neste ponto, a possibilidade de que outros estudos possam aprofundar o exame de alguns fatores, premissas e variáveis econômicas, focando aspectos mais específicos e seus efeitos. Estudos sobre o comportamento do consumo e da demanda agregada, sobre as tendências da economia de buscar um equilíbrio entre a demanda e o produto, de buscar uma taxa de juros que equilibre o mercado de bens e o mercado financeiro, sobre a política fiscal, incluído a de tributação, entre outros fenômenos e temas, podem contribuir para esclarecer e explicar o comportamento dos fatores econômicos que levam ao efeito final da implementação de uma política pública de transferência de renda sobre o produto e sobre a arrecadação.

Outras possibilidades de formatos para avaliação econômico-financeira de uma política pública são diversas. Se considerado o ponto de vista de um investidor comum, modelos como o que avalia o tempo de retorno do investimento (*payback*) ou a taxa interna de retorno (TIR) do empreendimento, além de avaliações de risco e impacto nas taxas de retorno, também são utilizados.

Comentários gerais sobre o contexto econômico

Sabe-se também que há correntes e pensamentos diferentes entre os economistas, acerca de fatores, valores e comportamentos dentro teoria econômica.

Um debate intenso refere-se ao contraponto entre políticas desenvolvimentistas e políticas fiscalistas e neoliberais. Na primeira, a prioridade está no desenvolvimento e no aumento do produto (PIB), para o que deve haver aumento nos investimentos e nos gastos do governo. Na segunda, a preocupação maior está no equilíbrio fiscal, na menor intervenção do governo na economia e na maior liberdade para as regras do mercado, de modo que a realização de gastos e investimentos públicos encontra fortes obstáculos nos limites dados pelo equilíbrio fiscal e a contenção da dívida pública.

Outra área de análise que merece destaque é a que abrange a interação entre diferentes ações e políticas do governo, econômicas e de outras áreas. No caso analisado no presente estudo, por exemplo, foi visto que os valores dos pagamentos do auxílio emergencial foram superiores aos valores que o governo percebeu como aumento de sua arrecadação. Esse resultado acabou sendo agravado pela taxa de juros utilizada, a taxa Selic, a qual, conforme demonstrado na Tabela 2, vem sendo aumentada pelo Copom, especialmente em 2021, numa tentativa de conter a inflação. E a taxa Selic é a taxa que remunera os títulos públicos, de modo que quanto maior for, maior serão o crescimento da dívida pública e a necessidade futura recursos para cumprir esse compromisso, e menor será a disponibilidade de recursos para investimentos e novas despesas do governo.

A elevação da taxa básica de juros e a retirada de moeda da economia, mediante a venda de títulos pelo governo compõem um método geral reconhecido para contenção da inflação. No entanto, esse remédio é tanto mais eficaz quanto maior for o excesso de moeda e de demanda sobre a oferta. Conforme demonstrado por diversos autores, como Blanchard (2011, p. 86) e Mankiw (2020, p. 506), a teoria econômica estuda a relação entre o mercado financeiro, dado pela relação entre oferta e demanda por moeda e a taxa de juros, representado pela curva chamada LM (*liquid money*), e o mercado de bens, dado pela relação entre o produto e a renda com a taxa de juros, e representado pela curva chamada IS (*investments-savings*). Esse estudo consiste em um modelo indicado para a definição de uma taxa de juros que promova o equilíbrio nesses segmentos da economia.

As observações acima sugerem, então, que a análise e a definição da taxa de juros básica adequada não devem considerar apenas a meta de inflação, mas também outros fatores econômicos, como: o equilíbrio entre taxa de juros, demanda por moeda e renda/produto; a viabilidade de pagamento da dívida pública e a confiança do

mercado; a possibilidade de o governo cumprir outros compromissos e de realizar investimentos necessários para manutenção e crescimento da economia.

No caso da situação atual da economia brasileira, percebe-se que a inflação tem menos origem no excesso de renda, de moeda e de demanda, e mais no choque de preços de insumos para a produção e a oferta, especialmente em decorrência do aumento dos preços dos combustíveis, da energia elétrica, de bens agropecuários afetados por escassez, e ainda do aumento do valor do dólar e da redução da oferta causada pela pandemia.

Nesse caso, a retirada de moeda da economia pode ter seu efeito reduzido no combate à inflação, seja porque pode não haver excesso de demanda pressionando os preços para cima, seja porque os produtos cujos preços estão em alta tem demanda pouco elástica em relação ao preço (ou seja, a demanda é pouco sensível em relação a variações de preço, por serem itens de consumo muito necessário). Tal situação está estampada em diversas matérias produzidas pela imprensa especializada, a exemplo das que podem ser acessadas nos links abaixo:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2021/08/o-que-explica-a-volta-da-inflacao-e-o-que-esperar-ate-o-fim-de-2021-cks0ar4gu00200193jwmtzkm8.html>

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/06/16/Quais-os-efeitos-de-mais-um-aumento-na-taxa-b%C3%A1sica-de-juros>

A respeito desse comportamento da economia e dos agentes econômicos, outra visão que merece menção é a que foi exposta pelo economista André Lara Resende, em debate realizado pelo Tribunal de Contas da União, que pode ser acessado em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/debate-com-ex-dirigentes-do-banco-central-encerra-agenda-de-eventos-do-tcu-em-2021.htm>

A posição de André Lara Resende foi a seguinte:

Quais são os benefícios de elevar a taxa de juros, ainda que se concorde que a inflação seja de demanda? Isso está baseado em um arcabouço conceitual que hoje pauta o Banco Central e que é altamente insuficiente. É uma regra que não tem um modelo teórico-conceitual claro, pelo qual, ao se elevar a taxa de juros, sem explicitar como e por que, isso reduzirá a demanda agregada e, portanto, a pressão de demanda. Sabe-se, desde muito tempo, que a resposta do investimento à taxa de juros é relativamente baixa; o investimento privado reage

muito mais às expectativas, ao otimismo dos empresários, do que a taxa de juros. Sabe-se, mais recentemente, que o efeito da taxa de juros sobre a demanda agregada de consumo, não necessariamente do investimento, também é muito baixo.

Por outro lado, conforme também exposto nas matérias acima indicadas, o aumento da taxa de juros torna mais caros os investimentos privados e os induz a uma redução. Esses investimentos seriam importantes para aumentar o estoque de capital (instalações, equipamentos, tecnologia) a produtividade e melhorar as condições da oferta, o que, por sua vez, reduziria o preço de equilíbrio com a curva de demanda (ver Figura 2: Equilíbrio entre oferta e demanda).

Os pontos apresentados acima ilustram modelos e premissas que fazem parte de estudos e posicionamentos de especialistas da teoria econômica e que podem ser trazidos à baila na análise dos efeitos de políticas públicas, especialmente quando há interação entre as diversas ações do governo para regulação da economia. Esses pontos, na verdade, constituem um cenário para debates em que visões e posições diferentes são levantadas. Nesse aspecto, acentua Mankiw:

Por que os economistas aparecem de modo tão frequente dando conselhos conflitantes aos formuladores de políticas? Há dois motivos básicos:

- Os economistas podem discordar quanto à validade de teorias positivas alternativas sobre o funcionamento do mundo.
- Os economistas podem ter valores diferentes e, portanto, visões normativas diferentes sobre que políticas devem ser realizadas.

(MANKIW, 2020, p. 25)

Dentro desse quadro contextual, não se pretende, neste pequeno estudo, apresentar uma análise completa e exaustiva, de modo que fatores econômicos mais complexos e polêmicos não foram examinados especificamente. O presente trabalho pretendeu, então, ilustrar um raciocínio inicial possível para avaliação de uma política pública, e, em adição, apenas acenando com outros aspectos econômicos que podem vir a ser analisados.

A ideia de que uma política pública precisa ter algum retorno econômico-financeiro está bastante alinhada e até respaldada pelas preocupações intensas do mercado financeiro e da sociedade com a situação fiscal do país e com o saldo da dívida pública.

De qualquer modo, o foco do modelo ora utilizado, consistente em uma avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública, bem como o resultado desfavorável encontrado para o caso do auxílio emergencial, vão ao encontro das preocupações ilustradas, com a responsabilidade fiscal, com a dívida pública e com a capacidade de o governo investir, as quais vêm sendo externadas em setores da academia, da imprensa especializada e de segmentos da sociedade.

Cabe destacar novamente que a análise aqui efetuada tem foco nos aspectos econômicos e financeiros da política pública, e não nos aspectos sociais. Desse modo, um resultado financeiro negativo não deve ser, por si só, determinante para a rejeição de uma política pública, especialmente quando o público-alvo está em situação de grande vulnerabilidade.

No entanto, a análise do retorno econômico-financeiro é um elemento importante e até essencial a ser considerado na avaliação de ações e políticas públicas do governo, o qual precisa adotar outras medidas para compensar os déficits percebidos ou para viabilizar que políticas públicas em conjunto sejam sustentáveis, pelo menos no médio e no longo prazo, e ainda para que sejam criadas portas de saída para segmentos da sociedade em situação deficitária.

Tanto os aspectos analisados no presente estudo como outros aos quais podem ser associados, conforme mencionado acima, estão em alinhamento com as metodologias gerais de avaliação de políticas públicas mais reconhecidas e aplicadas. A análise de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira pode e deve compor o quadro de avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post* preconizadas pela doutrina e documentos referenciais técnicos. Podem ainda compor trabalhos com objetivos de monitoramento e de redesenho de políticas públicas. Enfim, os aspectos focados no presente estudo são perfeitamente abrangidos nos procedimentos recomendados em geral para avaliação de políticas públicas e para a garantia de sua eficiência e efetividade.

No tocante à atuação dos órgãos de controle, a consideração da visão acima é interessante, até para contribuir para a efetividade de suas avaliações. Ou seja, a adoção de uma política pública não necessariamente deve considerar apenas a avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira, mas esse aspecto deve ser tratado pelo menos no conjunto de ações do governo.

Por fim, considera-se que o objetivo geral deste estudo foi alcançado, mediante a obtenção de um modelo capaz de estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública, com base em metodologias reconhecidas, e a sua aplicação concreta no estudo do caso real da política pública constituída pelo pagamento do auxílio emergencial entre 2020 e 2021 no âmbito da pandemia de Covid-19.

6. Conclusão

O presente trabalho é elaborado para a conclusão do curso de especialização em Controle de Políticas Públicas, oferecido pelo ISC/TCU. O tema central do trabalho recai sobre a elaboração de um modelo de análise de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas, bem como da aplicação desse modelo no estudo de caso de uma política real, constituída pelo pagamento do auxílio emergencial no âmbito das ações de enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Procurou-se desenvolver o trabalho de modo alinhado com metodologias de pesquisa para trabalhos científicos, na medida do que fosse aplicável ao tema.

O problema a ser tratado foi apresentado da seguinte forma:

Como avaliar e considerar o retorno e a sustentabilidade de uma política pública em termos econômico-financeiros?

Essa questão se mostrou um problema merecedor de avaliação especialmente em razão da situação fiscal atual do país e das preocupações com déficits que podem prejudicar a sociedade como um todo.

De modo alinhado com o problema a ser avaliado, o objetivo geral do trabalho foi definido do seguinte modo:

Desenvolver modelo preliminar para estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas.

Além disso, o trabalho realizou o estudo de caso do auxílio emergencial pago no âmbito da pandemia de Covid-19, de modo a aplicar o modelo desenvolvido e estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira da política pública, para ilustrar esse tipo de análise de forma geral na avaliação de políticas públicas.

Ou seja, buscou-se elaborar um modelo que estime o retorno econômico-financeiro de uma política pública, resultante da diferença entre seus custos e seus benefícios do ponto de vista financeiro para o governo federal. Um retorno positivo, no qual os benefícios são superiores aos custos, indica que a política pública é sustentável.

Um retorno negativo, quando o valor dos custos é superior ao valor dos benefícios, indica que a política não se sustenta por si só e requer do governo um conjunto de ações que produzam alguma compensação, para que seja evitado um

aumento do déficit fiscal e da dívida pública, com as diversas consequências negativas para a economia e para a sociedade como um todo.

Seguindo a metodologia prevista no trabalho, foram realizadas pesquisas em normativos e documentos técnicos de referência sobre o tema, bem como foram levantados dados em fontes confiáveis e apresentadas.

Parte dos dados foi objeto de tratamento estatístico para demonstração do grau de correlação entre variáveis, para que o modelo adotado pudesse ser justificado. Foi o caso da correlação entre os pagamentos do auxílio emergencial e variações na arrecadação tributária do governo federal.

No seu desenvolvimento, o trabalho também foi pautado por elementos importantes encontrados nas referências técnicas gerais de avaliação de políticas públicas, com ênfase para o material utilizado e estudado ao longo do curso. A análise de retorno econômico-financeiro foi enquadrada dentro das práticas de avaliação de políticas públicas, com ênfase dada à avaliação de efetividade, ou seja, mais voltada aos efeitos da política. Esse tipo de análise é mais típico de uma avaliação *ex post*, sem prejuízo de que estudos análogos sejam efetuados em avaliações *ex ante* e *in itinere*.

Para formatação de métodos e técnicas de análise econômica e financeira, foram examinados documentos de referência técnica de áreas do governo federal, como o Ipea, e alguns relatórios de avaliação de políticas públicas, como os do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP. Também foram examinados e considerados materiais divulgados pela imprensa e por especialistas em economia, nas quais foi notada grande preocupação com o equilíbrio fiscal e o endividamento público.

O centro do modelo escolhido para avaliar o retorno econômico-financeiro de uma política pública foi o chamado “valor presente líquido”, ou VPL, pelo qual devem ser obtidos os valores de um fluxo de caixa composto por desembolsos, ou custos financeiros, e os valores de retornos, tratados como benefícios. Esses valores foram obtidos para o período entre abril de 2020, quando o auxílio começou a ser pago, e agosto de 2021, mês mais tardio em que os dados puderam ser elaborados de modo mais consistente.

O VPL prevê, então, que todos os valores sejam capitalizados para o mesmo momento, que é o momento inicial, escolhido como o início do mês de abril de 2020. A taxa de desconto, ou seja, a taxa de juros utilizada para essa capitalização foi a taxa

Selic, uma vez que ela tem o objetivo de induzir a inflação à meta do governo. Desse modo, essa taxa é considerada mais justificada para espelhar a variação do valor da moeda ao longo do tempo e também por representar o custo financeiro da política pública e de seu financiamento.

Os custos do auxílio emergencial foram os valores totais mensais dos pagamentos efetuados. Os benefícios foram considerados como as parcelas da arrecadação tributária federal mensal que pudessem ser associadas ao pagamento o auxílio emergencial. Essa variação de arrecadação é considerada como um resumo e uma consolidação dos efeitos, positivos e negativos, causados pela política pública na economia, mediante variações no consumo, na demanda, na produção, na renda e por fim nos valores dos tributos arrecadados.

Essa associação foi demonstrada mediante o cálculo estatístico da correlação entre a evolução dos pagamentos do auxílio e a evolução da arrecadação federal. Verificou-se que a arrecadação federal vinha em declínio e, após um ou dois meses do início do pagamento do auxílio, a arrecadação voltou a ter crescimento, e decaiu novamente de forma alinhada com a queda dos valores pagos no auxílio. Desse modo, considerou-se que há evidências suficientes para a consideração desse cálculo estimativo.

O fator de determinação estatística ficou em 0,94, o que indica que a correlação é de 94%, ou seja, um resultado que pode ser considerado bastante relevante para justificar e respaldar o modelo. Desse modo, foi considerado, a cada mês, a parcela de 94% da variação na evolução da arrecadação federal, para efeito de cômputo dos valores dos benefícios.

De acordo com dados do Tesouro Transparente, no exercício de 2020 foram utilizados R\$106 bilhões em recursos obtidos por meio de títulos do Tesouro Nacional, o que representa cerca de 36% do total pago. Já para 2021, foram utilizados R\$41,5 bilhões em recursos oriundos de títulos do Tesouro Nacional, o que corresponde a 69% do total pago nesse exercício.

Calculado o VPL apenas para as parcelas do auxílio proporcionais ao uso de receitas oriundas de títulos públicos, o resultado encontrado foi negativo em cerca de R\$62,5 bilhões. Ou seja, se considerado como custo apenas as parcelas dos pagamentos financiadas com recursos obtidos com endividamento, o custo final total dessa dívida, já abatidos os valores arrecadados, ficou em R\$62,5 bilhões a valores de março de 2020.

Considerando agora como custos o valor total dos pagamentos efetuados para o auxílio emergencial (independentemente da fonte dos recursos) menos os valores do aumento da arrecadação, o VPL ficou negativo em R\$261,7 bilhões.

Desse modo, a conclusão é a de que, considerando-se apenas o endividamento público, o programa do auxílio emergencial deixa uma dívida líquida a ser paga no futuro de R\$62,5 bilhões em valores de março de 2020, considerando o período entre abril de 2020 e agosto de 2021.

Se considerado o conceito geral de retorno e de sustentabilidade, de modo análogo ao que um investidor faria, o auxílio emergencial, como empreendimento, daria um prejuízo financeiro de R\$261,7 bilhões, a preços de março de 2020 e para o mesmo período entre abril de 2020 e agosto de 2021. Esses resultados financeiros estão embasados em comportamentos e fatos econômicos, como a definição de juros e taxa básica de juros e os efeitos da injeção de moeda na economia. Foi visto que a teoria econômica prega que injeções de moeda na economia induzem o aumento no consumo e, conseqüentemente, nas vendas, na produção e na arrecadação tributária, especialmente se a economia não estiver no pleno emprego (ou seja, há fatores de produção ociosos que podem ser postos em ação).

Foi destacado, contudo, que o trabalho possui um escopo simplista, constituindo um estudo exploratório ou uma produção de conhecimento, capaz de elaborar um quadro básico do assunto e indicar um caminho inicial para a análise de retorno e sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública. Observou-se que diversos fatores e fenômenos econômicos não foram analisados especificamente, embora seus efeitos já devem estar representados nos resultados obtidos de modo empírico, e ainda suportados pelos comportamentos previstos na teoria econômica.

Em relação ao contexto econômico do país, observou-se que há diversidade entre os teóricos das ciências econômicas, a exemplo de escolhas de políticas econômicas a serem adotadas pelo governo, podendo ser elas desenvolvimentistas (em que há maior grau de investimentos e endividamento públicos) ou fiscalistas (em que há maior preocupação com o equilíbrio fiscal e o controle da dívida pública).

Também em relação à definição da taxa básica de juros, especialmente para contenção da inflação, alguns debates interessantes podem ser levantados, especialmente no momento atual, em que o Banco Central vem aumentar a taxa Selic de forma acentuada.

Desse modo, o aprofundamento da análise pontual dessas diversidades teóricas traria maior complexidade para o estudo, sem que haja indicação de o resultado final pudesse ser diferente, o que recomenda que sua consideração seja feita em momento posterior.

Outro aspecto importante mencionado foi o de que o presente estudo ficou restrito ao governo federal, embora se saiba que os governos estaduais e municipais devem ter percebido aumentos em suas arrecadações causados pelo pagamento do auxílio emergencial. Tal fato também seria merecedor de outros estudos.

Um ponto importante foi destacado para compor a conclusão do estudo: um resultado econômico-financeiro de uma política pública não deve ser, por si só, fator determinante para rejeição dessa política, especialmente se o público-alvo se encontra em situação de grave vulnerabilidade. No entanto, o resultado econômico-financeiro negativo de uma política pública deve ser objeto de tratamento em um conjunto mais amplo de ações do governo, para evitar aumento do endividamento público com consequências prejudiciais para a economia do país e para a sociedade como um todo.

Por fim, conclui-se que o trabalho foi desenvolvido em alinhamento com os estudos realizados no curso de especialização em Controle de Políticas Públicas do ISC/TCU e alcançou seu objetivo geral, no sentido de indicar um modelo de avaliação para estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública, obtendo ainda essa estimativa para o caso concreto do pagamento do auxílio emergencial entre abril de 2020 e agosto de 2021.

O trabalho também logrou levantar aspectos relevantes para debates acerca dessa metodologia e de seu valor, bem como de fatores e fatos das ciências econômicas que podem vir a ser acrescentados em outros estudos dentro dessa temática.

Espera-se que possa contribuir para reflexões e ações de estudos e planejamento de avaliações dos órgãos de controle e de segmentos do governo e de outros interessados no assunto, especialmente em um momento em que a economia do país passa por revezes causados pela pandemia da Covid-19 e em que maiores debates vêm sendo travados.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel; MEDEIROS, Mácio Bastos; SILVA, Paulo Henrique F. Da. *Gestão de Finanças Públicas*. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006;
- ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. *A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações*. São Paulo: Hucitec Editora, 2021;
- BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. São Paulo: Pearsom, 2009.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. c2021b. Disponível em:
<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>
- BRASIL. Receita Federal, c2021c. Disponível em:
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>
- BRASIL. Tesouro Transparente,. c2021d. Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>
- BRASIL. Ipea - Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018a;
- BRASIL. Ipea-Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Ipea, 2018b;
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília: TCU, 2020a;
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília: TCU, 2020b;
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo – 2020*: TCU, 2021;
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*. Brasília: TCU, 2014, acessível em
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>;
- BUGARIN, Karina. *Economia e Políticas Públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021
- DAMODARAN, Aswath. *Avaliação de Investimentos*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2018;
- ENCINAS, Rafael. *Controle de Políticas Públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021;
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Anal. & Conj., Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 115, set./dez. 1986;

- FILGUEIRAS, Fernando. *Análise de políticas públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Avaliação de Políticas Públicas. Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021;
- JUND, Sérgio. *AFO, Administração financeira e orçamentária*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007;
- MANKIW, N, Gregory. *Introdução à Economia*. São Paulo: Cengage, 2020;
- MENEGUIM, Fernando B,; SAAB, Flavio. *Análise de impacto regulatório: perspectivas a partir da Lei de Liberdade Econômica*. Brasília: Senado Federal, 2020, acessível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570015/TD271.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. *Metodologia de Pesquisa Científica: Guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos*. Florianópolis: Visual Books Editora, 2006.
- PASSOS, Renata; SILVEIRA, Rafael. *Pesquisa aplicada a políticas públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021;
- PETTER, Lafayette Josué. *Direito Econômico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013;
- ROSS, Stephen; WESTERFIELD, Randolph W; JAFFE, Jeffrey E. *Administração Financeira*. São Paulo: Atlas, 2010;
- SECCHI, Leonardo. *Fundamentos de políticas públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021;
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas – Conceitos, Esquemas e Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage, 2011;
- SILVA, Denise do Nascimento. *Estatística e Políticas Públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas*. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021;
- WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald; CRUSIUS, Yeda R; CRUSIUS, Carlos A. *Economia*. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

Anexo A – Tabelas de apoio para o cálculo do VPL

Tabela 1 – Cálculo de valores efetivos para a taxa Selic

mês/ano	Selic anual *	taxa diária no período	Início da vigência	Final da vigência	dias úteis no período	taxa no período	Taxa mensal	Taxa mensal efetiva	Taxa anual efetiva
JAN-2020	4,5	1,000176083	1	31	22	1,003881	1,003880998	0,388099756	4,757904543
FEV-2020	4,5	1,000176083	1	5	3	1,00052834	-	-	-
FEV-2020	4,25	1,000166501	6	29	14	1,00233353	1,002863107	0,286310729	3,490351163
MAR-2020	4,25	1,000166501	1	18	13	1,00216667	-	-	-
MAR-2020	3,75	1,000147267	19	31	9	1,00132618	1,003495726	0,349572596	4,276471049
ABR-2020	3,75	1,000147267	1	30	20	1,00294946	1,002949459	0,294945897	3,597334444
MAI-2020	3,75	1,000147267	1	6	3	1,00044187	-	-	-
MAI-2020	3	1,000118242	7	31	17	1,00201202	1,002454774	0,245477427	2,985827404
JUN-2020	3	1,000118242	1	17	11	1,00130143	-	-	-
JUN-2020	2,25	1,000089006	18	30	8	1,00071227	1,002014633	0,201463344	2,44452857
JUL-2020	2,25	1,000089006	1	31	23	1,00204915	1,002049153	0,204915267	2,486886955
AGO-2020	2,25	1,000089006	1	5	3	1,00026704	-	-	-
AGO-2020	2	1,000079214	6	31	18	1,00142681	1,00169423	0,169423006	2,052128214
SET-2020	2	1,000079214	1	30	21	1,0016648	1,001664805	0,166480494	2,016160224
OUT-2020	2	1,000079214	1	31	21	1,0016648	1,001664805	0,166480494	2,016160224
NOV-2020	2	1,000079214	1	30	19	1,00150613	1,001506133	0,150613275	1,822406402
DEZ-2020	2	1,000079214	1	31	22	1,00174415	1,00174415	0,174415047	2,113175348
JAN-2021	2	1,000079214	1	31	20	1,00158547	1,001585466	0,158546571	1,919237271
FEV-2021	2	1,000079214	1	28	20	1,00158547	1,001585466	0,158546571	1,919237271
MAR-2021	2	1,000079214	1	17	13	1,00103027	-	-	-
MAR-2021	2,75	1,000108521	18	31	10	1,00108574	1,002117121	0,211712126	2,57033781
ABR-2021	2,75	1,000108521	1	30	20	1,00217265	1,00217265	0,217265018	2,638561651
MAI-2021	2,75	1,000108521	1	5	3	1,0003256	-	-	-
MAI-2021	3,5	1,000137615	6	31	18	1,00247997	1,002806377	0,280637726	3,420122016
JUN-2021	3,5	1,000137615	1	16	12	1,00165263	-	-	-
JUN-2021	4,25	1,000166501	17	30	10	1,00166625	1,00332164	0,332163993	4,05959997
JUL-2021	4,25	1,000166501	1	31	22	1,00366942	1,003669423	0,366942328	4,493270736
AGO-2021	4,25	1,000166501	1	4	3	1,00049958	-	-	-
AGO-2021	5,25	1,000204694	5	31	19	1,00389636	1,004397892	0,439789234	5,407014434
SET-2021	5,25	1,000204694	1	22	15	1,00307481	-	-	-
SET-2021	6,25	1,000242528	23	30	6	1,00145605	1,004535342	0,453534179	5,580241146
OUT-2021	6,25	1,000242528	1	27	18	1,00437451	-	-	-
OUT-2021	7,75	1,000298619	28	31	2	1,00059733	1,004974453	0,497445283	6,135400201
NOV-2021	7,75	1,000298619	1	30	20	1,00598935	1,005989348	0,598934829	7,428766129
DEZ-2021	7,75	1,000298619	1	8	6	1,00179305	-	-	-
DEZ-2021	9,25	1,000353937	9	31	16	1,00567805	1,007481285	0,748128452	9,356309776
					500				
* Dados da taxa Selic obtidos em:			https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros						

Tabela 2 – Cálculo da correlação entre a evolução da arrecadação e a evolução dos pagamentos do auxílio emergencial

MÊS/ANO	Pagtos do auxílio emergencial acumulado X	Arrecadação acumulada-Média móvel Y	MÊS/ANO
		1.946.593	MAIO-2020
ABR-2020	35.890	2.038.436	JUN-2020
MAIO-2020	77.120	2.139.069	JUL-2020
JUN-2020	121.910	2.252.402	AGO-2020
JUL-2020	167.790	2.376.666	SET-2020
AGO-2020	213.120	2.508.230	OUT-2020
SET-2020	237.310	2.650.164	NOV-2020
OUT-2020	258.350	2.795.128	DEZ-2020
NOV-2020	276.150	2.935.699	JAN-2021
DEZ-2020	293.480	3.073.007	FEV-2021
JAN-2021	293.760	3.203.642	MAR-2021
FEV-2021	293.840	3.330.687	ABR-2021
MAR-2021	294.170	3.461.231	MAIO-2021
ABR-2021	303.200	3.594.114	JUN-2021
MAIO-2021	312.120	3.727.410	JUL-2021
JUN-2021	320.830	3.864.902	AGO-2021
JUL-2021	329.310	3.468.944	SET-2021
AGO-2021	337.780		OUT-2021
SET-2021	345.940		
OUT-2021	354.970		

Fonte dos dados:

Pagamentos do auxílio emergencial:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

Valores da arrecadação tributária federal:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>

Observação: a média móvel da arrecadação a cada mês foi calculada tomando-se os valores mensais indicados na Tabela 3 e pela soma do elemento central, dos elementos anterior e posterior, e da metade dos elementos seguintes anterior e posterior, dividida essa soma por quatro.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável