

RELEITURA

compilação de textos para discussão

Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal

Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas | Ano 1 – nº 1 – janeiro/junho de 2010

A REFORMA TRIBUTÁRIA
E A MUDANÇA DOS
INSTRUMENTOS DA POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO BRASIL

COMPORTAMENTO SOCIAL
RESPONSÁVEL:
algumas lições da Holanda

RENDAS DO PETRÓLEO, QUESTÃO
FEDERATIVA E INSTITUIÇÃO DE
FUNDO SOBERANO

O MARCO REGULATÓRIO DA
PROSPECÇÃO DE PETRÓLEO
NO BRASIL:
o regime de concessão e o
contrato de partilha de produção

A PEC Nº 233, DE 2008,
E A REFORMA TRIBUTÁRIA
AMBIENTAL:
fragmentos de um debate
necessário

O CONTROLE E A CONSTRUÇÃO
DE CAPACIDADE TÉCNICA
INSTITUCIONAL NO PARLAMENTO:
elementos para um marco
conceitual

ALTERAÇÕES NAS REGRAS
DA POUPANÇA:
cuidados e recomendações

LIMITE PARA AS DESPESAS DAS
CÂMARAS DE VEREADORES

INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL
EM INFRAESTRUTURAS DE
TRANSPORTES EM REGIME
DE CONCESSÃO:
subsídios para o desenho
de políticas

EVOLUÇÃO E DETERMINANTES DO
SPREAD BANCÁRIO NO BRASIL



RELEITURA

compilação de textos para discussão

Centro de Estudos da Consultoria do Senado

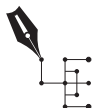
Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas | Ano 1 - nº 1 - janeiro/junho de 2010



SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA
Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007,
o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem
por objetivo aprofundar o entendimento de
temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

Releitura : compilação de textos para discussão / Senado Federal,
Subsecretaria de Edições Técnicas – Ano 1, n.1 (jan./jun. 2010)- . -
Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010- .
v. : il.

Semestral.
ISSN 2179-3158

1. Legislação - Periódicos. 2. Política pública - Periódicos. I. Brasil.
Congresso. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

CDD 320

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A coleção que o Senado da República entrega à sociedade brasileira nesta ocasião, por intermédio das Consultorias Legislativa e de Orçamentos e da Secretaria Especial de Editoração e Publicações, traz em seus dois volumes inaugurais uma seleção de 20 Textos para Discussão elaborados no âmbito do Centro de Altos Estudos da Consultoria no biênio 2009-2010.

O Centro de Altos Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo identificar e aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar, ora mapeando oportunidades de intervenção legislativa, ora consolidando previamente massa crítica sobre temas sensíveis que exigirão o posicionamento das Casas do Congresso Nacional.

A produção do Centro de Estudos tem sido significativa.

Nos dois primeiros anos que se seguiram à sua criação, em 2007, foram feitas pesquisas em assuntos tão diversos quanto os interesses parlamentares. Apenas para citar alguns exemplos, foram elaborados estudos na área de mercado de cartões de crédito, licenciamento ambiental, tarifas de energia, investimento público em infraestrutura, judicialização das políticas públicas de saúde, regulação do setor aéreo, marco regulatório do petróleo e gastos do Parlamento.

Nesta coletânea, o leitor terá a oportunidade de conhecer parte da produção técnica do Senado, reveladora da excelência dos especialistas que compõem os seus quadros funcionais, e que, a par da produção e disseminação de conhecimento, demonstra que a sociedade brasileira pode contar com profissionais preparados e comprometidos em bem servi-la, fornecendo aos senhores parlamentares os melhores insumos para a tomada de decisões estratégicas para o futuro do País.

Estão, portanto, de parabéns o Senado Federal e a sociedade brasileira.

Bruno Dantas
Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal

SUMÁRIO

A REFORMA TRIBUTÁRIA E A MUDANÇA DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL	
Márcio de Oliveira Júnior	07
COMPORTAMENTO SOCIAL RESPONSÁVEL: ALGUMAS LIÇÕES DA HOLANDA	
Fernando Lagares Távora	53
RENDAS DO PETRÓLEO, QUESTÃO FEDERATIVA E INSTITUIÇÃO DE FUNDO SOBERANO	
Paulo Springer de Freitas	79
O MARCO REGULATÓRIO DA PROSPECÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL: O REGIME DE CONCESSÃO E O CONTRATO DE PARTILHA DE PRODUÇÃO	
Carlos Jacques Vieira Gomes	129
A PEC Nº 233, DE 2008, E A REFORMA TRIBUTÁRIA AMBIENTAL: FRAGMENTOS DE UM DEBATE NECESSÁRIO	
Fernando Lagares Távora	185
O CONTROLE E A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA INSTITUCIONAL NO PARLAMENTO – ELEMENTOS PARA UM MARCO CONCEITUAL	
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt	217
ALTERAÇÕES NAS REGRAS DA POUPANÇA: CUIDADOS E RECOMENDAÇÕES	
Marcos Antônio Köhler	281
LIMITE PARA AS DESPESAS DAS CÂMARAS DE VEREADORES	
Marcos José Mendes	291
INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL EM INFRA-ESTRUTURAS DE TRANSPORTES EM REGIME DE CONCESSÃO – SUBSÍDIOS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS	
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt	331
EVOLUÇÃO E DETERMINANTES DO SPREAD BANCÁRIO NO BRASIL	
José Roberto Afonso, Marcos Antonio Köhler e Paulo Springer de Freitas	425





A REFORMA TRIBUTÁRIA E A MUDANÇA DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

Por:
Márcio de Oliveira Júnior¹

Resumo

São dois os objetivos deste trabalho: (i) avaliar as mudanças nos instrumentos de política de desenvolvimento regional propostas pelo Poder Executivo no âmbito da Reforma Tributária; e (ii) propor um formato para a política de desenvolvimento regional. Ressalte-se que os dois objetivos foram levados a cabo à luz das teorias mais recentes sobre economia regional: autores neoschumpeterianos e Nova Geografia Econômica.

Por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de 2008, o Poder Executivo propôs a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que substituiria os instrumentos de fomento regional existentes. O novo Fundo seria o instrumento principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que parte do princípio de que o problema de desenvolvimento insuficiente das regiões brasileiras não se restringe às macrorregiões tradicionalmente vistas como menos desenvolvidas, tais como o Norte e o Nordeste. Há, segundo a PNDR, áreas pobres e estagnadas em todas as regiões brasileiras, sendo que elas deveriam ser alvo de atuação da política regional. A ideia da PNDR é estimular o crescimento econômico nessas áreas, de modo que o espaço se torne mais homogêneo, ou seja, que a atividade econômica seja mais bem distribuída.

Argumenta-se no trabalho que a concentração da produção em alguns poucos pontos do território não é má, já que pode gerar externalidades positivas que favoreçam seu entorno geográfico. Estas, por sua vez, levam ao aumento da produtividade e a uma maior taxa de crescimento econômico. Assim sendo, a política de desenvolvimento regional deveria estimular pontos do território das regiões menos desenvolvidas que possuam pos-

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

sibilidades de gerar externalidades positivas. O crescimento econômico resultante dessa política poderia contribuir para uma convergência da renda *per capita* entre as regiões, embora possa aumentar a heterogeneidade no interior das macrorregiões menos desenvolvidas.

Outra questão tratada no trabalho, à luz das teorias mais recentes sobre economia regional, diz respeito ao formato da política de desenvolvimento regional. Argumenta-se que três itens deveriam compor a política: (i) instrumentos para atrair empresas e para possibilitar o crescimento daquelas já instaladas; (ii) investimentos em infraestrutura no interior das regiões menos desenvolvidas e para integrá-las com as mais desenvolvidas; e (iii) estímulo à geração de inovações e à sua absorção pelas empresas. Nesse sentido, ressalta-se no trabalho que esses itens são complementares, ou seja, seu uso conjunto os torna mais eficientes para promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

1. INTRODUÇÃO

A concentração espacial da atividade produtiva no Brasil tem raízes históricas e mudou muito pouco nos últimos setenta anos. As participações das regiões brasileiras no Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 1939 a 2005 não se alteraram de modo significativo, principalmente para as três regiões mais populosas. A participação do Nordeste caiu no período de 16,73% para 13,06%; a do Sul passou de 15,56% para 16,59%; já o Sudeste

teve uma redução em sua participação de 62,91% para 56,53%. As regiões Norte e Centro-Oeste, menos populosas, ganharam participação na economia brasileira de 1939 a 2005. A participação do Centro-Oeste passou de 2,14% para 8,86% e a do Norte, de 2,66% para 4,96%².

No entanto, se o período 1939/2005 for dividido, ver-se-á que até 1970 havia uma clara tendência concentradora; o Sudeste chegou a responder por mais de 65% do PIB nacional naquele ano. Após 1970, a participação do Sudeste foi declinante. Até o final da década de 80, os principais estudiosos do tema no Brasil acreditavam que, com o auxílio de políticas de desenvolvimento regional, estivesse em curso um processo de desconcentração da produção no Brasil. De 1970 a 1990, todas as regiões, com exceção do Sudeste, ganharam participação na economia nacional.

Houve nesse processo forte ação do Estado por meio de investimentos públicos, aí incluídas as empresas estatais, e de incentivos a investimentos privados para estimular a economia de regiões menos desenvolvidas. Sem dúvida, as políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil até meados da década de 80 criaram alguns pólos de desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas, como, por exemplo, o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia. No entanto, as políticas não conseguiram alterar

² O aumento da participação do Centro-Oeste está influenciado pela presença do Distrito Federal (DF), que concentra a administração pública. Caso o DF não seja considerado, a participação do PIB do Centro-Oeste cai para 5,11%.

substancialmente a configuração macrorregional da economia brasileira.

Além disso, as políticas de desenvolvimento regional não conseguiram fazer com que o processo de desconcentração da produção em direção às regiões menos desenvolvidas do País tivesse continuidade após 1990. Daquele ano até 2005, as participações das regiões brasileiras no PIB nacional mudaram muito pouco.

Isso não significa que não tenha havido mudanças na distribuição espacial na produção desde a década de 90. Não há, inclusive, consenso sobre o tema. Há autores que afirmam estar em curso a reconcentração da atividade industrial na porção mais desenvolvida do País (Azzoni 1999 e Bacelar de Araújo 1999). Pacheco (1999) afirma que há continuidade no processo de desconcentração, mas ele seria restrito aos bens de consumo não duráveis. Diniz (1995) concorda que houve uma tendência à reconcentração da atividade industrial na área mais desenvolvida do País após os anos 90. No entanto, o autor faz uma qualificação importante: não houve a volta da primazia de São Paulo; a reconcentração teria atingido uma área mais ampla: o polígono definido por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-São José dos Campos-Belo Horizonte.

A despeito dessa importante discussão, pode-se afirmar que o processo de desconcentração, da forma como vinha ocorrendo de 1970 até meados/final dos anos 80, perdeu vigor. Note-se que isso ocorreu mesmo com a

presença de importantes políticas de desenvolvimento regional, como os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), criados pela Constituição de 1988, além dos incentivos fiscais e dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste.

Ora, como não houve continuidade da desconcentração mesmo com a presença de instrumentos de desenvolvimento regional, pode-se argumentar que eles perderam eficácia³. Nesse quadro, o Poder Executivo, por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), mudou sua visão do problema regional brasileiro. A PNDR parte do pressuposto de que há, em todas as macrorregiões brasileiras, sub-regiões dinâmicas e com alta renda e sub-regiões estagnadas e de baixa renda. O problema regional estaria, portanto, presente em todo o País, e não somente no Norte e no Nordeste. Seria preciso, portanto, mudar o escopo da política, que passaria de macrorregional para sub-regional.

Essa mudança de visão sobre a questão regional implicou a necessidade de alterar os instrumentos da política de desenvolvimento regional. Por isso, no âmbito da Proposta de Emenda Constitucional nº 233, de 2008, conhecida como Reforma Tributária, foi proposta a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que agregaria os instrumen-

³ Há sempre o argumento que esses instrumentos de política tiveram sim eficácia, já que eles podem ter impedido que a concentração da atividade produtiva no Sudeste voltasse ao nível de 1970.

tos para a intervenção do Estado no âmbito regional que se coadunam com a nova visão sobre a questão espacial da economia brasileira.

O objetivo deste trabalho é avaliar a consistência teórica das mudanças que estão sendo propostas para os instrumentos de desenvolvimento regional. À primeira vista, isso pode parecer desnecessário, sob o argumento de que os “velhos instrumentos” já não funcionam, sendo que alguns deles já foram até mesmo extintos. No entanto, a alteração pode criar instrumentos com baixa eficiência, que seriam difíceis de ser alterados novamente, já que, mesmo ineficientes, esses instrumentos podem beneficiar alguns grupos que dificultariam futuras mudanças. Além disso, o novo Fundo contará com recursos expressivos: cerca de R\$ 15 bilhões por ano. Assim sendo, justifica-se uma avaliação das alterações propostas para verificar se elas se coadunam com as teorias mais modernas de desenvolvimento regional.

Para levar a cabo esse objetivo, este trabalho será dividido em sete seções além desta introdução. A segunda seção traz a exposição das mudanças propostas pelo Poder Executivo. A terceira trata das razões para mudar os instrumentos de políticas de desenvolvimento regional. Na quarta seção é analisado o quadro teórico que deu base aos instrumentos de política de desenvolvimento regional que vigoraram no Brasil durante a segunda metade do século XX. A seção cinco traz uma exposição sobre as novas teorias de desenvolvimento regional. A sexta seção, por sua vez, analisa se a Políti-

ca Nacional de Desenvolvimento Regional e seu principal instrumento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, se coadunam com as teorias expostas na seção cinco. Na última seção são apresentadas as conclusões.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS MUDANÇAS NOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Reforma Tributária enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no início de 2008 – Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de 2008 – traz embutida uma alteração nos instrumentos da política de desenvolvimento regional, criados na década de 80 – caso dos Fundos Constitucionais de Financiamento – e início da década atual – caso dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. Os dispositivos da PEC nº 233, de 2008, que tratam de política de desenvolvimento regional são aqueles que alteram os seguintes dispositivos constitucionais:

– Art. 159, II, “c”: prevê que a União destinará quatro inteiros e oito décimos por cento dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre grandes fortunas, operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior, e dos impostos que a União vier a criar, nos termos do art. 154 da Constituição, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Esses recursos serão apli-

cados nas áreas menos desenvolvidas do País, segundo diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sendo assegurada a destinação de, no mínimo, noventa e cinco por cento desses recursos para aplicação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste⁴.

– Art. 161, IV, “a”, “b”, “c”: estabelece que cabe à lei complementar definir normas de aplicação e distribuição do FNDR, sendo no mínimo 60% para empresas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. O restante dos recursos poderá ser aplicado em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País e em transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infraestrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar. O § 2º do art. 161 estabelece que haverá tratamento favorecido para o semi-árido do Nordeste. O § 3º determina que no caso das Regiões que contem com organismos regionais, os recursos serão aplicados segundo as diretrizes estabelecidas por eles. Já o § 4º determina que os recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal não serão considera-

dos na apuração da base de cálculo das vinculações constitucionais

– Art. 7º da PEC: o percentual da destinação de recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a que se refere o art. 159, II, “c”, da Constituição, será aumentado gradativamente até atingir o percentual estabelecido pela presente Emenda (4,8%). Seu § 1º determina que até que seja editada a lei complementar que regulamenta o disposto no art. 161, IV, da Constituição, os recursos a que se refere o *caput* serão aplicados nas seguintes condições:

I – setenta e dois inteiros e nove décimos por cento em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, nos termos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989;

II – dezesseis inteiros e dois décimos por cento por meio do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, nos termos da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001;

III – dez inteiros e nove décimos por cento por meio do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, nos termos da Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.

De acordo com o § 2º, o percentual mínimo de que trata o art. 161, IV, “a”, da Constituição (determinando que no mínimo sessenta por cento do total dos recursos do FNDR sejam aplica-

⁴ Atualmente, o art. 159, I, “c”, estabelece que a União destinará três por cento do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer. Em outros termos, foram criados pela Constituição os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

dos em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) será reduzido gradativamente até atingir o valor estabelecido na presente Emenda, ou seja, passará de 80% no primeiro para 60% no oitavo ano.

O § 3º também estabelece uma transição para a destinação mínima de recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de que trata o art. 159, II, “c”, da Constituição. A destinação será reduzida gradativamente até atingir o valor estabelecido na presente Emenda, passando de 100% no primeiro para 95% no sexto ano.

O § 4º estabelece que o Nordeste inclui as regiões abrangidas pela regulamentação do art. 159, I, “c” na redação anterior à PEC nº 233, de 2008⁵.

Como se pode perceber pela simples exposição de dispositivos, a mudança proposta é de vulto. Ela cria um novo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, em substituição aos cinco Fundos hoje existentes (Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia). Esse novo Fundo terá recursos para empréstimos, para aplicação a fundo perdido e para transferências aos Estados da Federação. Além disso, os recursos poderão ser aplicados em áreas menos desenvolvidas, mesmo que estejam nas regiões mais desenvolvidas do País. Exemplos seriam o Vale do Ribeira,

em São Paulo, e a porção meridional do Rio Grande do Sul.

3. A NOVA PROPOSTA PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Diante de uma mudança significativa dos instrumentos da política de desenvolvimento regional, duas perguntas vêm à mente: (i) quais são os objetivos dessas mudanças? (ii) Em que quadro conceitual elas se basearam? Para responder essas questões, serão usados dois documentos: a Exposição de Motivos nº 00016/MF e o documento Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Vejamos, em primeiro lugar, os objetivos. Segundo a Exposição de Motivos nº 00016/MF, um dos objetivos da Proposta de Reforma Tributária é ampliar o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e introduzir mudanças significativas nos instrumentos de execução dessa Política. Com essas mudanças, afirma-se no documento, pretende-se instituir um modelo de desenvolvimento regional mais eficaz que a atração de investimentos através do recurso à “guerra fiscal”, que tem se tornado cada vez menos funcional, mesmo para os Estados menos desenvolvidos. É afirmado literalmente no documento que “a nova Política de Desenvolvimento Regional substituirá com grandes vantagens a utilização da guerra fiscal como instrumento de desenvolvimento”.

⁵ Há a inclusão das partes de Minas Gerais e do Espírito Santo da área de atuação da Sudene.

Pode-se depreender, portanto, que um dos objetivos da Reforma é acabar com a “guerra fiscal”⁶. Percebe-se, pela leitura da Exposição de Motivos, que o fim da “guerra fiscal” é o objetivo mais importante da alteração dos instrumentos de desenvolvimento regional proposta na Reforma Tributária, o que é questionável, como será visto no decorrer deste trabalho.

A Exposição de Motivos também menciona a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), proposta no início do Governo atual e institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Segundo o documento base da PNDR⁷, são dois seus propósitos: “reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais”. O foco das preocupações incide, portanto, sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território. Esse ponto será importante quando for analisado o marco conceitual por trás da reforma dos mecanismos de política de desenvolvimento regional, já que a eficiência dos mecanismos de

política depende, em parte, dos objetivos para os quais eles são dirigidos.

Para atingir seus propósitos, a PNDR menciona iniciativas pioneiras de desenvolvimento integrado e sustentável, em que podem ser citados os Arranjos Produtivos Locais (APLs) que se desenvolvem nas diferentes mesorregiões. Segundo o documento, essas políticas têm a capacidade para mudar a realidade dos espaços sub-regionais do Brasil. Depreende-se, assim, que o estímulo a APLs teria o mérito de fomentar atividades econômicas em vários pontos do território, melhorando sua distribuição no espaço.

Para guiar sua intervenção, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional partiu do pressuposto de que há, em todas as macrorregiões brasileiras, sub-regiões dinâmicas e com alta renda e outras estagnadas e de baixa renda. Desse modo, conclui-se ali que o problema regional está presente em todo o País, e não somente no Norte e no Nordeste. Segundo o documento base da PNDR, “pode-se observar, no nosso país, a presença de sub-regiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de sub-regiões estagnadas e com baixos níveis de renda, em todas as macrorregiões. A questão regional, na atualidade, abrange todo o território nacional e demanda um olhar mais acurado sobre as realidades sub-regionais”. Consequentemente, ainda segundo o documento base da PNDR, é preciso tratar o problema regional como questão nacional, e não de algumas das macrorregiões. É preciso também mudar o escopo da política, que passaria de regional,

⁶ De acordo com a Exposição de Motivos, os Estados que vierem a dar continuidade a políticas de renúncia de receitas no âmbito da guerra fiscal não terão direito aos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Eles também não terão direito aos recursos do Fundo de Equalização de Receitas (FER), a ser regulamentado por lei complementar, e financiado por uma vinculação de recursos (art. 159, II, “d” da Constituição) que substitui a parcela de 10% do IPI atualmente transferida aos estados proporcionalmente à exportação de produtos industrializados, além de outros recursos definidos na lei complementar, nos termos do art. 10 da PEC.

⁷ Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimento/regional/pndr/index.asp#apresentacao>.

ou, melhor dizendo, macrorregional, para sub-regional. Observe-se que não é sem razão que foi reservada uma parte dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para aplicação em áreas problemáticas do Sul e do Sudeste.

Até aqui descrevemos os objetivos gerais. A PNDR menciona também objetivos específicos. São eles, segundo o documento base:

- Dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito, tecnologia etc. para o aproveitamento de oportunidades econômico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento;
- Promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida em todas as regiões;
- Fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento
- Estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade sócio-econômica, ambiental e cultural do país⁸.

Para atingir esses objetivos, a PNDR menciona quais serão seus instrumentos:

- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.
- Fundos Constitucionais de Financiamento. (FNE, FNO, FCO).
- Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia.

Chame-se a atenção para o fato de que, como proposto pela Reforma Tributária, os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento serão extintos. Portanto, a PNDR contaria com o primeiro instrumento mencionado acima – o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional –, cujo desenho já foi exposto.

A PNDR defende a intervenção em escala sub-regional porque parte do pressuposto de que “a desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos”. Assim, prossegue o documento, “a PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos”. Ainda segundo a PNDR, “a essa dinâmica assimétrica dos mercados soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica”⁹.

⁸ É interessante notar que os objetivos específicos estão ligados ao objetivo maior, que é fomentar a atividade econômica em vários pontos do território de modo que ela tenha uma melhor distribuição no espaço.

⁹ Note o leitor que por trás desse raciocínio está a ideia de que os fatores de produção têm baixa mobilidade.

Essa última afirmação nos interessa muito. Reconhece-se na PNDR que os serviços públicos são muito diferentes entre as regiões. Portanto, não caberia apenas estimular as aglomerações produtivas em espaços pobres e estagnados, mas também dotá-los de infraestrutura adequada e de serviços públicos de qualidade. O próprio documento base da PNDR lista os mecanismos de ação sub-regional: infraestrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; capacitação de recursos humanos; apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. Pode-se perceber que os objetivos vão aumentando, mas não os instrumentos de política. No caso de serviços públicos, sua provisão para as áreas mais carentes não deveria ficar apenas a cargo da política de desenvolvimento regional, mas também de outras políticas públicas, como os gastos com saúde e educação.

O documento base da PNDR reconhece que os instrumentos de desenvolvimento regional em sentido estrito não serão suficientes para dar conta do financiamento de todos os objetivos da Política. Segundo o documento, “o financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas conta com instrumentos diversos, a exemplo do orçamento geral da União e dos entes federativos, bem como dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de De-

¹⁰ Eles não migrariam para as áreas mais dinâmicas; ficariam nas áreas pobres e estagnadas. Por isso, seriam “desperdiçados”.

envolvimento Regional e dos incentivos fiscais¹⁰”.

Como se pode perceber, há, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, uma mudança dos objetivos em relação à política de desenvolvimento adotada no Brasil desde os anos 50. Há, também, com a proposta de criação do FNDR no bojo da Reforma Tributária, uma ampla reforma dos instrumentos para a consecução desses novos objetivos. O próprio documento base da PNDR afirma que “a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja proposta encontra-se em negociação no Congresso, assume caráter cada vez mais indispensável para a efetividade da Política”. Assim sendo, deve-se questionar se há um quadro conceitual por trás dessas mudanças e se ele é adequado.

Antes de responder essas questões, será feita uma breve exposição sobre os instrumentos de política de desenvolvimento vigentes no Brasil e sobre o quadro conceitual que embasa esses instrumentos.

4. A ATUAL POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INSTRUMENTOS EM VIGOR E QUADRO CONCEITUAL

Os principais instrumentos de política de desenvolvimento regional

¹⁰ Ressalte-se que os três Fundos Constitucionais de Financiamento e os dois Fundos de Desenvolvimento serão substituídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, conforme discutido anteriormente.

existentes hoje foram criados pela Constituição Federal de 1988. Os Constituintes criaram os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que contam com três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões

Em função da criação desses Fundos, as três regiões deles beneficiárias puderam contar com vastos recursos para aplicação em programas de desenvolvimento regional. Como se pode observar na Tabela 1, os repasses do Tesouro Nacional aos três Fundos Constitucionais de Financiamento, de 1989 a 2007, superaram R\$ 50 bilhões. A média anual de repasses aos três Fundos de 1989 a 2007 foi de cerca de R\$ 2,7 bilhões.

Tabela 1 – Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE): 1989 a 2007

Ano	FCO	FNO	FNE
1989	R\$ 143.013	R\$ 143.013	R\$ 429.042
1990	R\$ 443.919	R\$ 443.919	R\$ 1.331.764
1991	R\$ 357.254	R\$ 357.254	R\$ 1.071.771
1992	R\$ 336.315	R\$ 336.315	R\$ 1.008.942
1993	R\$ 426.975	R\$ 426.975	R\$ 1.280.932
1994	R\$ 403.502	R\$ 403.502	R\$ 1.210.512
1995	R\$ 414.528	R\$ 414.528	R\$ 1.243.579
1996	R\$ 389.501	R\$ 389.501	R\$ 1.168.509
1997	R\$ 401.984	R\$ 401.984	R\$ 1.205.968
1998	R\$ 408.697	R\$ 408.697	R\$ 1.226.084
1999	R\$ 421.117	R\$ 421.117	R\$ 1.263.346
2000	R\$ 469.685	R\$ 469.685	R\$ 1.409.075
2001	R\$ 567.510	R\$ 567.510	R\$ 1.702.527
2002	R\$ 652.535	R\$ 652.535	R\$ 1.957.609
2003	R\$ 661.252	R\$ 659.653	R\$ 1.979.508
2004	R\$ 748.364	R\$ 748.364	R\$ 2.245.089
2005	R\$ 878.742	R\$ 878.742	R\$ 2.636.222
2006	R\$ 948.896	R\$ 948.896	R\$ 2.846.687
2007	R\$ 1.078.735	R\$ 1.078.667	R\$ 3.236.299
Total	R\$ 10.152.524	R\$ 10.150.857	R\$ 30.453.465

ões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional (Constituição Federal, art. 159, I, "c"). Há, ainda, os Fundos de Desenvolvimento e os incentivos fiscais.

Avaliar as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento não é objetivo deste trabalho¹¹.

¹¹ Para uma avaliação da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, veja Almeida, M. F., Silva, A. M. A. e Resende, G. M. (2006).

No entanto, impressiona o fato de um montante tão vasto de recursos que podem ser emprestados com taxas de juros abaixo das de mercado não tenha contribuído para a continuidade do processo de desconcentração da atividade produtiva que vinha ocorrendo no Brasil desde a década de 70¹².

A primeira explicação que vem à mente é que a política de desenvolvimento regional teria ficado “manca” desde a década de 80. Até então, ela tinha como base o oferecimento de crédito subsidiado e investimentos em infraestrutura¹³. Estes últimos caíram em função da crise financeira

Uma Análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO). IPEA, Texto para Discussão nº 1.206, Brasília e Silva, A. M. A., Resende, G. M. e Silveira Neto, R. M. (2006). *Avaliação Econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO).* IPEA, Texto para Discussão nº 1.207, Brasília.

¹² É preciso ter em mente a argumentação de que o quadro seria ainda pior na ausência desses fundos, ou seja, a concentração da atividade produtiva no Sul e no Sudeste poderia ser ainda mais pronunciada. Em outros termos, a participação de algumas regiões menos desenvolvidas na renda nacional não teria ficado estável, mas sim caído se os Fundos Constitucionais de Financiamento não tivessem sido criados.

¹³ Segundo Diniz (1995), o processo de desconcentração industrial no Brasil decorreu de vários fatores, em especial: a) de deseconomias de aglomeração, na área metropolitana de São Paulo, e da criação de economias de aglomeração, em alguns outros centros urbanos; b) da ação do Estado, em termos de investimento direto das empresas estatais; de incentivos fiscais; e da construção da infraestrutura; c) da busca por recursos naturais; d) da unificação do mercado interno, que foi possível graças ao desenvolvimento da infraestrutura de transportes e de comunicações. No que concerne aos investimentos das empresas estatais, muitas das suas decisões de investimento não consideravam somente as perspectivas de lucro, mas também fatores relacionados à questão espacial. Isso se alterou com as privatizações; a lucratividade passou a ser o fator mais importante para as decisões de investimento. Além disso, ela foi seguida pela reestruturação interna das empresas. Esses fatores levam a uma criação de diferencial ainda maior nas taxas de investimento entre as regiões mais e menos desenvolvidas do País, reforçando a desigualdade existente e criando efeitos dinâmicos para o futuro, que têm potencial para aguar a desigualdade regional.

do Estado. Sobrou a oferta de crédito subsidiado a empresas privadas, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. No entanto, os dois instrumentos são complementares, como discutiremos à frente. Na ausência de um, a eficiência do outro fica reduzida. Desse modo, para que o crédito subsidiado fosse capaz de se contrapor à tendência de concentração da atividade econômica, seu volume teria que ser muito grande ou o subsídio (diferencial de taxa de juros) teria que ser muito alto.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento são operados pelo Banco da Amazônia (FNO), pelo Banco do Nordeste (FNE) e pelo Banco do Brasil (FCO). Ao Ministério da Integração Nacional cabem as seguintes atribuições: i) estabelecer diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos, à luz da PNDR; ii) estabelecer normas para a operacionalização dos programas de financiamento; iii) supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, bem como avaliar o desempenho dos Fundos.

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) são administrados, respectivamente, pela Sudam e Sudene e têm como agentes operadores os Bancos da Amazônia e do Nordeste ou outras instituições financeiras federais. Esses fundos financiam empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures. As debêntures poderão ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo, entretanto, chegar a até 50%, no caso de projetos de

infraestrutura ou de projetos estruturadores.

Os incentivos fiscais são concedidos para empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene, nas seguintes modalidades: i) redução do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração; ii) aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento; iii) isenção do IOF nas operações de câmbio para importação de bens; iv) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); v) maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e de serviços especializados; vi) maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores titulados como mestres ou doutores; vii) depreciação acelerada incentivada; viii) desconto, no prazo de doze meses, contados da aquisição dos bens, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

São operados também os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), cujos recursos se originam da aplicação de parte do imposto de renda das empresas e são destinados ao fomento de empreendimentos relevantes ao desenvolvimento regional. No âmbito do Finam e Finor, são atendidos apenas os projetos já aprovados até a extinção das “antigas” Sudam e Sudene. Atuando em modalidade semelhante, existe ainda o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres).

No nível mesorregional, os recursos se resumem às dotações do Orçamento

Geral da União alocadas aos Programas do Ministério da Integração Nacional (Faixa de Fronteira, Conviver, Promeso, Promover e Produzir), bem como de outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas. Em algumas situações esses recursos federais são complementados pelas contrapartidas dos Estados e municípios. Entretanto, considerando-se a notória desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas e o fluxo de recursos disponíveis, é fundamental que se dote a PNDR de recursos adequados aos seus objetivos e o Plano Plurianual (PPA) de lógica de atuação territorial, sem o que não se poderão esperar resultados expressivos no combate à redução do quadro de desigualdades.

A política de desenvolvimento regional adotada no Brasil até a década de 80 tinha como base as ideias de autores como Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958). Perroux (1955) se propôs a explorar as relações entre as indústrias motrizes – que têm a capacidade de aumentar as vendas e as compras de bens e serviços de outras indústrias – e as indústrias movidas – que têm as suas vendas aumentadas em função da presença de indústrias motrizes. O autor afirma que a indústria motriz, além de contribuir para o crescimento do produto global, também induz um crescimento diferenciado em seu ambiente, em sua área de influência, causado pelas relações que são estabelecidas com as indústrias movidas. Assim sendo, o crescimento não ocorreria de forma homogênea no espaço. Ele se concentraria em alguns “pólos de crescimento”, ligados

à presença de indústrias motrizes. Esses pólos seriam capazes, segundo o autor, de modificar o seu meio geográfico imediato, uma vez que, nos pólos onde se verificam aglomerações industriais e urbanas, são verificados, também, efeitos de intensificação das atividades econômicas, em função do surgimento e do encadeamento de novas necessidades coletivas.

O estabelecimento de “pólos de crescimento” pode ocorrer por meio da adoção de políticas públicas. Para isso, o Estado, na forma de subvenção, pode estimular o aumento das vendas das indústrias motrizes e/ou o seu estabelecimento em regiões menos desenvolvidas de um país. Essa teria sido a base para as políticas de desenvolvimento regional implementadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento a partir da década de 50 do século passado.

Myrdal (1957) introduziu o conceito de “causação circular cumulativa”, segundo o qual haveria uma inter-relação causal e circular nos fatores ligados à questão do desenvolvimento econômico. Esses fatores são responsáveis pelo desenvolvimento desigual não só de países, mas também de regiões dentro dos países. Uma região que apresenta circunstâncias econômicas desfavoráveis não consegue superá-las, tendo, por isso, um agravamento de suas dificuldades (Porto Júnior e Souza 2002). Já as regiões mais desenvolvidas podem entrar em um círculo virtuoso de crescimento.

Os conceitos de efeitos cumulativos e regressivos são utilizados por Myrdal

(1957) para explicar esse processo. As regiões dinâmicas ou as que possuem alguma vantagem inicial no processo de crescimento tendem a absorver e a atrair recursos das regiões periféricas, aumentando o seu potencial de crescimento econômico (efeito cumulativo) em detrimento das regiões menos desenvolvidas (efeito regressivo).

De acordo com Porto Júnior e Souza (2002), em função de diversas economias de aglomeração e de externalidades, que se constituem nas regiões dinâmicas, elas tendem a atrair mais recursos, como capital, mão-de-obra e investimentos em infraestrutura, consolidando um processo de aumento das desigualdades regionais. Isso explica a posição de Myrdal (1957), segundo a qual a livre operação do mercado leva à desigualdade e não à convergência de renda *per capita*, seja entre os países, seja entre as regiões do mesmo país.

Há a possibilidade, admitida por Myrdal (1957), de vazamentos dos efeitos positivos, das regiões dinâmicas para as regiões mais pobres, por meio, por exemplo, da demanda de matérias-primas e da transferência de tecnologia (efeitos de espraio ou propulsores). No entanto, esses efeitos não compensariam os efeitos regressivos e não quebrariam o ciclo cumulativo do crescimento econômico concentrado em algumas áreas. O resultado seria uma crescente heterogeneidade entre as regiões, porque, para Myrdal (1957), o desempenho favorável das regiões ricas tem como contrapartida o aumento da pobreza nas regiões estagnadas.

Justificar-se-ia, então, a intervenção do Estado.

A aglomeração também desempenha um papel importante para a análise de Hirschman (1958), um autor que influenciou bastante a formulação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil na década de 60. Para esse autor, os recursos e circunstâncias necessários ao desenvolvimento econômico não são escassos, nem tão difíceis de obter, desde que ele se manifeste primeiro. Assim, é fundamental a adoção de políticas públicas para fazer aflorar e para mobilizar o maior número possível de recursos escassos. Há, em Hirschman (1958), uma clara defesa da adoção de planos de desenvolvimento para estimular o crescimento econômico em países e regiões.

No que se refere especificamente à questão regional, Hirschman (1958) usa os conceitos de efeitos para frente e para trás (*forward and backward linkages*). Os efeitos para trás expressam as externalidades decorrentes da implantação de indústrias que, ao demandarem insumos dos setores a montante, lhes possibilitam o alcance de escalas mínimas de produção. Já as externalidades decorrentes dos efeitos para frente instrumentalizariam a oferta de insumos para tornar possível a implantação de setores a jusante.

Mas as ideias de Perroux, Myrdal e Hirschman e, conseqüentemente, suas recomendações de políticas de desenvolvimento regional, começaram a ser colocadas em cheque já na década de 70. Segundo Willoughby

(2000), durante os anos 70, a capacidade das teorias tradicionais da localização para explicar o padrão de localização industrial e as políticas de desenvolvimento regional nelas baseadas foi crescentemente questionada. Naquele contexto, a mudança tecnológica emergiu como uma importante variável para explicar as mudanças industriais e geográficas. O surgimento e a adoção de novas tecnologias foram identificados como fatores que possibilitavam a desconcentração da atividade produtiva, e a manutenção da concentração das atividades de controle e coordenação. A região em que as plantas industriais estivessem localizadas não teria importância.

No entanto, o próprio Willoughby (2000) afirma que a evidência de que algumas áreas urbanas estavam se tornando lócus de desenvolvimento de novas tecnologias e de que as empresas que eram atraídas para essas áreas adquiriam vantagens competitivas e ajudavam no desenvolvimento de novas tecnologias levou à percepção de que a localização não podia ser ignorada. Em outros termos, o espaço continuava tendo influência no desempenho econômico. A ideia de que as empresas podem ter o mesmo desempenho, a despeito de sua localização, não prosperou.

Nesse sentido, surgiram desde os anos 90 duas importantes correntes teóricas que explicam a relação entre o espaço e o desempenho econômico: os autores neoschumpeterianos e a Nova Geografia Econômica (NGE). Como essas teorias ligam as mudanças recentes na economia aos no-

vos padrões locacionais, elas devem constituir o marco conceitual para analisar a política de desenvolvimento regional. Por isso, será feita, na próxima seção, uma exposição dessas duas correntes teóricas.

5. AS NOVAS TEORIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Como foi mencionado acima, uma das explicações para a baixa eficiência da política de desenvolvimento regional criada no Brasil até os anos 80 pode ser a falta de complementaridade entre a concessão de crédito subsidiado e os gastos em infraestrutura, que caíram em função da crise financeira do Estado brasileiro. Outra explicação para a baixa eficiência desses instrumentos, comprovada pela interrupção do movimento de desconcentração da atividade econômica, relacionada à primeira, é que as mudanças econômicas recentes podem ter levado a alterações na forma de distribuição espacial da atividade produtiva.

Nos anos 90, ocorreram profundas transformações na economia brasileira, levando a uma transformação na estrutura produtiva do País, que foi motivada, sobretudo, pela alteração do paradigma tecnológico (fenômeno de escala mundial), pela abertura do mercado interno ao comércio internacional, pela desregulamentação de vários mercados e pela privatização de empresas estatais.

As estruturas de produção e os mercados foram afetados de forma im-

portante. A configuração das principais cadeias produtivas foi alterada pelas mudanças ocorridas na economia, seja no redesenho das estruturas organizacionais das empresas (com a incorporação de inovações organizacionais), na substituição dos insumos nacionais por importados (que levou à desestruturação de segmentos industriais desatualizados ou menos competitivos) ou na incorporação de novas tecnologias, com ênfase nas derivadas do segmento de microeletrônica e informática (Aurea e Galvão 1998).

Em relação ao impacto regional dessas questões, Aurea e Galvão (1998) afirmam que elas podem dificultar o desenvolvimento em espaços periféricos. Isso ocorre porque eles têm uma base científica e tecnológica menor, ou seja, menos elementos à disposição das empresas para que elas possam crescer, inovar e aumentar sua competitividade. Assim sendo, Aurea e Galvão (1998) observam que o clássico problema das disparidades regionais no Brasil é, pela ótica tecnológica, ainda mais grave que no campo econômico, *per se*. A base técnico-científica nacional é ainda mais concentrada que a base produtiva, o que favorece o desenvolvimento de atividades mais complexas em alguns poucos municípios localizados em São Paulo e nos demais estados das regiões Sudeste e Sul do País. É fundamental, então, ligar a questão tecnológica à regional.

Um grupo de autores de uma dessas teorias – os neoschumpeterianos – parece ter influenciado a Política Na-

cional de Desenvolvimento Regional e, conseqüentemente, da proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Assim sendo, será feita, em primeiro lugar, uma exposição sobre as posições desse grupo. A seguir, será discutida a posição de outra corrente teórica – a Nova Geografia Econômica – que, apesar de não ter influenciado a PNDR, é uma teoria importante, de modo que as sugestões de política que dela defluem devem ser analisadas.

5.1. Os Neoschumpeterianos

Os autores neoschumpeterianos têm empreendido esforços para compreender o papel dos processos de aprendizado e de inovação tecnológica no desenvolvimento regional. Há, por parte desses autores, a consideração de externalidades de natureza tecnológica, não pecuniária, enfatizando relações não comerciais entre os agentes econômicos de uma região, como as interações que levam à transmissão de conhecimento e os custos de transação.

Autores ligados às novas teorias do crescimento econômico, como Romer (1986) e Grossman e Helpman (1991), trataram do papel que o transbordamento (*spillover*) do conhecimento entre os agentes econômicos tem para a geração de retornos crescentes de escala, para o aumento da produtividade e para o crescimento econômico. Segundo Audretsch e Feldman (1996), o investimento em P&D feito por empresas e por universidades gera conhecimento que se tornam dispo-

níveis (*spills over*) para outras empresas. Caso a capacidade de capturar esse conhecimento seja influenciada pela distância até suas fontes geradoras, pode-se esperar que haja uma aglomeração da produção próxima a elas. Isso ocorre porque pode haver fronteiras geográficas para fluxos de informação e de conhecimento, principalmente do conhecimento de tipo tácito¹⁴; o custo de transmissão deste tipo de conhecimento aumenta com a distância. Assim sendo, não são somente os fatores físicos que levam à aglomeração da produção em uma área. Fatores intangíveis também são importantes para determinar a localização da produção no espaço.

Os autores neoschumpeterianos discutem, de forma detalhada, o papel da proximidade territorial para o aprendizado e para a inovação. Segundo Maskell e Malmberg (1999), como o conhecimento se tornou um ativo importante, sua criação passou a ser um processo chave para a geração de inovações e, conseqüentemente, para

¹⁴ Há que se diferenciar “conhecimento tácito” de “informação”. Para Maignan et al. (2003), é importante salientar que o conhecimento é um conceito de maior alcance que a informação. O valor de uma informação depende do conhecimento prévio detido pelo seu receptor. É difícil imaginar que uma informação tenha valor para uma pessoa que não tenha conhecimento prévio de um assunto. A informação representa dados e o conhecimento representa o significado destes. O conhecimento possibilita dar a eles novos significados e estruturas e gerar, a partir deles, novas ideias e estratégias para gerar mais valor. Mas não é possível codificar todos os tipos de conhecimento. Há conhecimentos que estão incrustados em práticas, em pessoas, em instituições e em redes de relacionamento. Esses representam o conhecimento tácito. Sua transmissão requer o contato entre agentes econômicos e instituições. A esse respeito, os autores observam que as novas tecnologias reduzem o tempo e o custo para a transmissão de conhecimento, mas o conhecimento tácito, ao depender do contato entre os agentes econômicos, continua concentrado apenas nas áreas em que são gerados.

elevar a produtividade. Alguns tipos de criação de conhecimento dependem de uma relação próxima entre produtores e usuários. Isso ocorre porque essa relação facilita a troca de informações e o aprendizado. Os autores chamam a atenção para o fato de que a interação com clientes, públicos ou privados, que demandam produtos sofisticados e que são exigentes, ajuda as empresas a antecipar as tendências de mercado e a inovar, aumentando, assim, a produtividade. Esse tipo de interação tende a ser mais efetivo e eficaz quando os clientes estiverem localizados na mesma região que a própria empresa.

O relacionamento entre as empresas e seus clientes dá origem a um processo de aprendizado coletivo, onde o conhecimento codificado e o conhecimento tácito são transmitidos e utilizados pelas empresas de uma dada região. As interações entre elas, somadas às instituições, levam ao aparecimento de sistemas de criação de conhecimento específicos a cada região. O conhecimento é fundamental para a inovação, que é importante para o comportamento da produtividade. Como a criação e a transmissão de conhecimento ocorrem de maneira mais fácil em uma determinada região, conclui-se que a proximidade territorial é importante para o aumento da produtividade, que, por sua vez, terá impacto positivo sobre o crescimento da região onde se localizam as empresas.

Vargas (2002) deixa claro que a proximidade territorial é uma condição necessária, mas não suficiente, para

a promoção do dinamismo inovativo das empresas e, conseqüentemente, da própria região. O autor nota que as especificidades regionais dão suporte ao desenvolvimento de certos empreendimentos, mas o desenvolvimento tecnológico depende de vínculos e interações que não se restringem às trocas entre as empresas de uma dada região, mas também entre estas e outros agentes e instituições locais, tais como centros de pesquisa, instituições de ensino e universidades, entidades governamentais e instituições financeiras. São esses vínculos e interações que determinam a probabilidade de que surja um ambiente propício à geração de inovação em uma dada região¹⁵, com impacto positivo sobre seu desempenho econômico.

É importante ressaltar o papel da região, já que empresas fisicamente distantes entre si poderiam trocar informações, principalmente na época atual, em que avanços tecnológicos permitem uma crescente codificação do conhecimento e facilitam a sua transmissão. Mas, mesmo diante de uma crescente capacidade de codificação do conhecimento, o desen-

¹⁵ No entanto, mesmo tendo em mente todas as observações feitas acima, nada garante que empresas de uma região com dotações adequadas tenham sucesso na adoção de estratégias para inovar e, em consequência, aumentar a produtividade. As empresas podem adotar estratégias defensivas, não o *best practice*. Uma vez tomadas as decisões para garantir a adoção de estratégias defensivas, elas podem gerar um *lock in*, tornando difícil a adoção de outras estratégias. Note-se que isso pode ocorrer mesmo que a região em que a empresa atua possua as condições para subsidiar a adoção de estratégias mais agressivas que levem ao *best practice*. Somente essas estratégias, em conjunto com a dotação de fatores adequada de uma região, levarão a um resultado positivo, ou seja, ao sucesso das empresas em uma região e, portanto, da própria região.

volvimento tecnológico depende da transmissão de conhecimentos tácitos. Esta, por sua vez, é facilitada pela proximidade cultural, física, política e linguística, o que leva à manutenção da importância de países e/ou regiões para o processo de desenvolvimento. Se a criação e a difusão de conhecimento são mais fáceis de ocorrer dentro de limites regionais, pode-se argumentar que aspectos locais ainda são importantes para a geração de inovações e, portanto, para o aumento da produtividade. Este aumento, como já ressaltado, beneficia a própria região.

Segundo Schmitz (1999), os ganhos econômicos para as empresas locais não advêm, necessariamente, da aglomeração. No entanto, a aglomeração é um fator que facilita um grande número de desenvolvimentos subsequentes: a divisão do trabalho, a especialização dos produtores locais, o surgimento de fornecedores qualificados (matérias-primas, componentes, bens de capital, serviços financeiros e técnicos), a concentração de trabalhadores com habilidades adequadas ao setor predominante na aglomeração, e a ação conjunta dos produtores locais. Essa última pode apresentar-se sob duas formas: empresas individuais cooperando entre si, ou grupos de empresas aglutinados em associações empresariais ou consórcios.

Os desenvolvimentos subsequentes, mencionados por Schmitz (1999), podem ou não aparecer. Quando não aparecem, as aglomerações apresentam pouco dinamismo, e suas empresas são incapazes de se expandir

ou de inovar¹⁶. No caso contrário, as empresas conseguem aumentar a sua competitividade, inovar, crescer e chegar ao mercado internacional. Mas esses dois extremos não são os únicos casos possíveis. Há possibilidades intermediárias.

As chances de sucesso são maiores em aglomerações produtivas integradas regionalmente, localizadas próximas aos centros urbanos de médio e grande porte, e providos de capital social básico, como rede integrada de transportes, infraestrutura urbana bem consolidada e sistema educacional sofisticado. Há complementaridades produtivas entre as empresas do pólo urbano regional e seu entorno, de modo que há a geração de externalidades positivas e a sua apropriação por parte das empresas. Exemplos são as aglomerações industriais do interior de São Paulo (Lemos et al. 2003). Estes autores afirmam que, no limite, seria ilógico, analiticamente falando, pensar uma aglomeração produtiva “ilhada”, sem um meio urbano capaz de criá-la e de reproduzi-la¹⁷.

Foi dito acima que os autores neoschumpeterianos tiveram grande influência na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Re-

¹⁶Veja a nota anterior.

¹⁷De acordo com Lemos et al. (2003), a ênfase analítica no local deixou ao longo do caminho questões fundamentais para o entendimento da distribuição do capital no espaço. A abordagem centrada na aglomeração privilegia as economias externas. No entanto, há, com a ênfase no local, uma desconsideração dos ganhos advindos da complementaridade produtiva regional, e da diversificação produtiva propiciada pela escala econômica das cidades. É necessário reconhecer que o território local é diferente do urbano e do regional. Estes dois últimos deveriam ser, portanto, incorporados na análise.

gional. A ideia básica é que há a possibilidade de estimular a economia de espaços sub-regionais, criando-se, por meio de políticas que estimulem a inovação, focos de desenvolvimento em áreas antes deprimidas. A consequência desse processo seria um aumento da produtividade das empresas dessas áreas, com consequências positivas sobre o crescimento da economia das regiões onde elas se localizam. O quadro final seria aquele onde há várias aglomerações produtivas, ou seja, arranjos produtivos baseados nas vocações econômicas locais. Com isso, o território seria mais homogêneo em termos econômicos.

No entanto, os próprios autores neoschumpeterianos discutidos acima afirmam que não há certeza de que empresas de uma área onde haja aglomeração ingressarão em uma trajetória de inovação e obtenção de ganhos de produtividade que beneficiarão a área onde estão instaladas. Há até mesmo autores – Lemos et al. (2003), por exemplo – que afirmam que um pré-requisito para o sucesso de uma aglomeração é ela estar incluída em uma rede urbana. Ora, sabe-se que há várias sub-regiões no Brasil que são de baixa renda e estagnadas e que não têm em seu entorno uma rede urbana capaz de contribuir para a geração de externalidades positivas e de ganhos de escala. Portanto, não é possível saber, *a priori*, quais sub-regiões terão sucesso. É possível que, mesmo com a adoção de políticas públicas, algumas fracassem.

Nesse sentido, é duvidoso que se possa falar em um espaço homogêneo

em termos econômicos, como faz a PNDR. O custo financeiro para alcançar esse objetivo poderia ser muito alto, incompatível com o montante de recursos previsto na PNDR. Na União Europeia, por exemplo, o espaço não tem se tornado homogêneo em termos econômicos, mesmo com a atuação da política de desenvolvimento regional. De acordo com Puga (2002), está em curso um processo de convergência entre as rendas *per capita* dos países, mas uma divergência no interior dos países. Em outras palavras, a atividade econômica vem se concentrando em alguns pontos do território dentro dos países da União Europeia.

Essas questões serão tratadas mais à frente, quando for discutida a ad-equação conceitual das mudanças propostas para os instrumentos de política de desenvolvimento regional. Por ora, deve-se tratar da outra corrente teórica na área de economia regional surgida na década de 90: a Nova Geografia Econômica.

5.2. A Nova Geografia Econômica

A questão espacial retomou sua importância dentro da teoria econômica neoclássica a partir da década de 90, com os chamados autores da Nova Geografia Econômica (NGE)¹⁸.

¹⁸ Suzigan (2001) afirma que a NGE foi um dos desenvolvimentos mais importantes da teoria econômica desde o início dos anos 90. O autor menciona que Paul Krugman a chamou de quarta onda dos retornos crescentes/competição imperfeita na economia, depois da nova organização industrial, da nova teoria do comércio internacional e da nova teoria do crescimento econômico (modelos de crescimento endógeno).

Krugman (1995), por exemplo, reconheceu que a questão espacial é extremamente importante para a análise econômica. A renda não se torna necessariamente homogênea entre países e/ou regiões. As economias de escala, as externalidades geradas pela aglomeração e as diferenças entre a produtividade dos fatores de produção podem fazer com que seja vantajosa a concentração de recursos e de setores produtivos em apenas alguns pontos do território, permanecendo marginais os demais (Krugman 1991).

Os modelos da NGE dão ênfase aos custos de transporte. Se ele for alto, as empresas terão interesse em se manter nas regiões mais concentradas, que possuem um mercado maior (*home market effect*). Na medida em que há uma redução do custo de transporte, as empresas terão interesse em sair das regiões mais concentradas, levando à desconcentração da produção, que acabará causando a convergência de renda entre estas e as regiões menos desenvolvidas.

No entanto, se o custo de transporte cair muito (tendência a zero), as empresas terão novamente incentivo para se instalar na região em que o mercado é maior. Como elas não terão custos para abastecer mercados distantes, elas poderão operar na região com maior mercado e se beneficiar das externalidades positivas, geradas pelo processo de aglomeração de atividades produtivas, e da exploração de economias de escala, abastecendo com sua produção os mercados de regiões periféricas.

Desse modo, é possível, teoricamente, embora não inexorável, a emergência de um equilíbrio com um padrão centro-periferia, com todos os bens sendo produzidos em uma só região.

Segundo Baldwin e Martin (2003), nos modelos da NGE a geografia afeta o crescimento e vice-versa, criando uma “causalidade circular” do crescimento econômico. As forças que levam à localização de um setor de atividade em certa região também estimulam que ali sejam feitos investimentos, aumentando o seu estoque de capital físico e humano. Na medida em que parte da renda gerada por esses fatores de produção é gasta na própria região, seu mercado cresce, ou seja, há a formação de um “pólo de crescimento”.

A formação desses pólos faz com que a relação capital/trabalho, entre as regiões, seja permanentemente alterada. Em função disso, os diferenciais de renda entre elas não desaparecem¹⁹.

Puga (2002) desenvolveu um modelo para explicar a distribuição da atividade econômica no espaço com duas regiões: um centro e uma periferia. Ainda que a dotação de fatores de produção seja semelhante nas duas regiões, o centro concentra a maior parte da produção. Em função disso, sua renda é maior. Segundo o autor, para custos de transporte positivos e finitos, a participação do centro na produção é superior à sua participação na dotação total de fatores de

¹⁹ Para que isso ocorresse, a migração teria que ser muito intensa e veloz.

produção. Isso se explica pelo “home market effect” (efeito do mercado doméstico). Mas, é preciso ter em mente que, com altos custos de transporte, as empresas vendem somente nos mercados locais. Assim sendo, se uma região tiver muitas empresas em relação à sua dotação de recursos, haverá competição entre elas por esses fatores e seus preços subirão. Haverá também um aumento da concorrência entre as empresas no mercado do centro. Somem-se a isso as deseconomias de aglomeração e o resultado será a saída de empresas do centro, reduzindo as diferenças entre as duas regiões, fazendo com que sua participação na produção tenda a ser equivalente à sua participação na dotação de recursos. Em outros termos, poderia haver a convergência de renda entre as duas regiões.

No entanto, Puga (2002) observa que, com redução dos custos de transporte (CT), há um crescimento das vendas que cada empresa pode fazer em outra região, reduzindo a pressão pela saída de empresas do centro devido ao aumento da concorrência. Em outras palavras, menos empresas sairiam da região em função de maior concorrência. Isso permitiria a uma região ter uma participação na produção superior à sua participação na dotação de fatores, ou seja, a convergência não ocorreria.

Além do fator apontado no último parágrafo, as empresas do centro, ao venderem mais em ambos os mercados, podem ter ganhos de escala e maiores lucros, ou seja, há o que os autores da NGE chamam de ex-

ternalidades pecuniárias. De acordo com Martin (1999), é sempre mais lucrativo produzir na área mais rica, que possui o maior mercado, de modo a maximizar os benefícios das economias de escala. Com a queda dos custos de transporte, as empresas podem se beneficiar ainda mais dos ganhos de escala, já que podem atender também mercados menores que antes possuíam uma proteção “natural” em função dos elevados custos de transporte. Há, portanto, um incentivo para que as empresas se localizem nas regiões mais ricas, com maior mercado interno. Os ganhos de escala, por sua vez, podem atrair mais empresas, aumentando ainda mais o tamanho da indústria no centro. Mais uma vez, sua participação na produção aumentaria em relação à sua participação na dotação de fatores, ou seja, não haveria convergência de renda entre as regiões²⁰.

Um modelo como esse, com concorrência imperfeita, mostra a ambiguidade entre os efeitos da redução dos custos de transporte na atratividade das regiões centrais e periféricas. No entanto, as diferenças surgem porque o tamanho do mercado de cada região é diferente. Não se explica por que isso ocorre. Em outros termos, a dotação de fatores inicial de cada região é exógena. Mas, segundo os autores na NGE, mesmo regiões similares inicialmente podem ter estru-

²⁰ Há, segundo Krugman (1995), outros fatores que levam as empresas a ficarem concentradas: a possibilidade oferecida por um grande mercado local de viabilizar a existência de fornecedores de insumos capazes de explorar economias de escala e as vantagens decorrentes de uma oferta abundante de mão-de-obra.

turas de produção e níveis de renda diferentes.

Entretanto, o crescimento da economia da região central pode levar a um aumento da demanda por seus fatores de produção e elevar de seus preços. Com os custos de transporte em queda, os preços dos fatores de produção em alta poderiam levar algumas empresas a migrar para fora do centro, reduzindo sua participação na produção. Se o custo de transporte for descendente, esse movimento tende a continuar até que a participação de cada região na produção equivalha à sua participação na dotação de fatores. Quando isso ocorrer, a remuneração dos fatores de produção nas duas regiões será equivalente, ou seja, não haverá diferença de renda *per capita* entre elas.

No entanto, os autores da NGE mostram que a convergência pode não ocorrer quando outras variáveis são levadas em consideração. Krugman (1991), por exemplo, mostra que a integração da migração da força de trabalho entre as regiões com os retornos crescentes de escala e os custos de transporte cria uma tendência à concentração da produção na medida em que as regiões se integram, ou seja, em que os custos de transporte caem. Retomando o raciocínio anterior, caso alguns dos fatores de produção sejam móveis, a pressão exercida sobre seus preços pela concentração da atividade econômica será relaxada. Em outros termos, os preços dos fatores de produção no centro podem não aumentar, de modo a expulsar algumas empresas de seu mercado e

igualar a participação na produção industrial à participação na dotação de fatores, o que eliminaria a diferença entre a remuneração dos fatores de produção. A oferta de fatores de produção se torna elástica devido à sua mobilidade. Além disso, na medida em que mais fatores de produção são atraídos, o mercado da região central cresce, atraindo ainda mais empresas interessadas em se beneficiar do “home market effect”, ou seja, dos ganhos de escala, das externalidades pecuniárias. Isso permite a continuidade das diferenças entre as regiões, mesmo com a continuidade da queda dos custos de transporte.

O ponto central é que se o custo de transporte for baixo, ou seja, se houver integração entre as regiões, e se houver mobilidade dos fatores de produção, as regiões que tiverem, por qualquer motivo, uma vantagem inicial a consolidarão. Seu mercado será maior, elevando sua atratividade, uma vez que as empresas, ao se instalarem ali, poderão, graças ao maior mercado, obter ganhos de escala. Regiões que inicialmente tinham dotações de fatores bem parecidas podem acabar tendo estruturas econômicas bastante diferentes.

Pode-se pensar, como exemplo, o que teria ocorrido com o custo do trabalho na Região Metropolitana de São Paulo caso a migração de habitantes de outras regiões não tivesse sido possível. Certamente, ele teria crescido bastante. A consequência da alta do fator de produção trabalho teria sido a migração de empresas para outras regiões, onde o trabalho

era mais barato. Como consequência, as diferenças de renda inter-regionais teriam caído. Mas, como houve a migração em função de salários mais altos pagos em São Paulo e de um maior acesso a bens e serviços na região metropolitana daquele Estado, a pressão sobre os salários foi atenuada. Além disso, trabalhadores de outras regiões que foram para São Paulo contribuíram para aumentar o tamanho de seu mercado. Esse movimento, por sua vez, tornou a localização em São Paulo mais atraente, reforçando as diferenças entre o centro e a periferia da economia brasileira²¹.

Outro exemplo relacionado à migração é dado por Puga (2002). Segundo o autor, a baixa mobilidade do trabalho na Europa explicaria porque sua produção industrial é mais dispersa que nos Estados Unidos e porque as diferenças de renda *per capita* entre as regiões são maiores na Europa²², ou seja, porque a convergência da renda *per capita* foi uma tendência nos EUA e não na Europa.

O ponto a realçar é que há fatores que podem bloquear a convergência, mesmo que não haja significativas diferenças entre as regiões. As empresas produzem com mais eficiência, em função dos ganhos de escala, e

os trabalhadores têm mais bem-estar quando estão próximos a mercados grandes. Estes, por sua vez, atraem mais empresas e trabalhadores. Esse processo tende a aumentar as diferenças regionais. Há, portanto, a despeito da dotação de fatores das regiões, forças que podem levar à divergência ou à convergência. Essas forças, por sua vez, podem ser explicadas por fatores microeconômicos. Essas duas importantes contribuições da NGE a tornam útil para entender a evolução das desigualdades regionais e para pensar no papel que a política de desenvolvimento regional pode ter quando o objetivo for evitar a polarização, ou seja, a total concentração da produção em um só ponto do território, como será discutido abaixo.

Martin (1999) faz uma junção das ideias dos autores neoschumpeterianos e da NGE. O autor chama a atenção para o fato de a concentração espacial de atividades produtivas também gerar ganhos não pecuniários, ou seja, há externalidades de natureza tecnológica, propostas pelos autores neoschumpeterianos. Segundo esses autores, a taxa de inovação tende a ser maior nas áreas com maior densidade econômica, como foi discutido acima. A maior taxa de inovação, por sua vez, tem impacto sobre a produtividade e, conseqüentemente, sobre a taxa de crescimento da região mais rica. Há, então, uma causalidade circular cumulativa: regiões mais ricas recebem mais empresas e têm uma maior taxa de inovação; conseqüentemente, crescem mais. O resultado desse processo é um aumento da desigualdade regional.

²¹ Esse movimento tem um limite. A excessiva concentração da atividade econômica na Região Metropolitana de São Paulo acabou gerando custos para as empresas, decorrentes das chamadas "deseconomias de aglomeração", que causou um movimento de desconcentração da atividade econômica em direção ao interior do Estado e a partes de Estados limítrofes.

²² Segundo Puga (2002), metade da produção industrial da Europa se concentra em 27 regiões, que abrangem 17% da área da EU e abrigam 45% de sua população. Nos EUA, metade da produção industrial se concentra em 14 Estados, que abrangem 13% da área do País e abrigam 21% da população.

Segundo Ottaviano (2002), a aglomeração tem mais chance de ocorrer em setores em que os retornos crescentes de escala são mais importantes, o poder de mercado é maior, os clientes e os fornecedores têm mobilidade e os custos de transporte são baixos. Todos esses fatores tendem a expandir o mercado, tornando a região ainda mais atraente para novas empresas. Em outros termos, o autor afirma que as forças que levam à aglomeração se reforçam, tornando o processo cumulativo. Mas, segundo Ottaviano (2002), para os autores da NGE, a força desse processo depende do nível dos custos de transporte. Desse modo, o custo de se transportar mercadorias no espaço é um conceito central na análise da Nova Geografia Econômica. Sua redução ou elevação tem implicações para o resultado da distribuição da atividade econômica no espaço. Assim sendo, pode-se depreender que essa variável será determinante na análise que autores da NGE fazem das políticas de desenvolvimento regional.

Embora sujeitas a críticas, é inegável que a Nova Geografia Econômica e as teorias dos autores neoschumpeterianos fazem parte dos principais avanços teóricos na área de economia regional ocorridos após a década de 80. Pode-se também dizer que essas teorias explicam as mudanças no processo de localização da atividade econômica no espaço que ocorreram desde os anos 80, que, por sua vez, decorrem das mudanças econômicas e tecnológicas. Desse modo, o passo seguinte deve ser questionar quais as implicações dessas teorias em termos

de política de desenvolvimento regional. E, mais importante para o caso brasileiro, é questionar se a mudança nos instrumentos de política de desenvolvimento regional proposta no âmbito da Reforma Tributária se coaduna com as proposições de política dessas teorias. Em outros termos, as mudanças na política de desenvolvimento regional serão analisadas à luz das teorias expostas acima²³.

6. O QUADRO CONCEITUAL DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Martin (1999) questiona por que a geografia econômica resultante das forças de mercado pode levar a um padrão centro-periferia, com concentração da produção em um ponto do território e por que é necessária a intervenção do Estado, por meio de políticas de desenvolvimento regional, para tentar reverter esse resultado. Em primeiro lugar, de acordo com o autor, quando as empresas decidem onde se localizar, elas não levam em conta o impacto de sua escolha sobre o bem-estar de agentes que não possuem mobilidade. O resultado da concentração econômica, prossegue o autor, penalizará, como consumidores e trabalhadores, as pessoas que permanecerem nas regiões menos desenvolvidas. No entanto, Martin (1999) lembra que a concentração

²³ Desde já deixo claro que o objetivo do trabalho não é comparar a política atual com a proposta do Poder Executivo. Essa tarefa já foi levada a cabo em Zouvi et. al. (2008). O objetivo deste trabalho é tão somente analisar a proposta do Executivo à luz das novas teorias sobre o desenvolvimento regional.

traz benefícios para o conjunto da economia, já que tende a aumentar a taxa de inovação, de produtividade e de crescimento econômico, como foi discutido na seção anterior. Esses benefícios também não são levados em consideração pelas empresas quando elas tomam decisões sobre sua localização.

Há, portanto, externalidades positivas e negativas decorrentes das decisões das empresas sobre sua localização. Assim sendo, justifica-se a intervenção do Estado. A questão seguinte é saber qual política de desenvolvimento regional adotar. Para essa decisão, por sua vez, as considerações feitas por Martin (1999) devem ser levadas em conta.

Para a decisão de localização de uma empresa ser um problema econômico, há dois pressupostos. Em primeiro lugar, deve haver custos de transporte positivos. Em segundo lugar, deve haver custos para fragmentar a produção, ou seja, deve haver retornos crescentes de escala ao nível da planta, de modo que há um dilema entre proximidade dos mercados consumidores e concentração da produção, o que torna as decisões quanto à localização não triviais (Ottaviano 2002).

Autores da NGE e neoschumpeterianos mostram, como já foi discutido, que não necessariamente haverá convergência de renda entre as regiões; pode haver um aumento auto-sustentado da divergência. Para explicar sua posição, os autores dessas escolas usam os conceitos de economia de

escala e de externalidades tecnológicas (*technological spillovers*). Ganhos de eficiência ocorrem em função da aglomeração de atividades econômicas no espaço, uma vez que a aglomeração propicia ganhos de escala e a possibilidade de aumento da taxa de inovação. São esses fatores, portanto, que explicam as diferenças entre as regiões. Desse modo, pode-se pensar que a melhor distribuição de atividades econômicas no espaço significa abrir mão dos benefícios gerados pela aglomeração, ou seja, dos ganhos de eficiência. Em outras palavras, a melhor distribuição pode ser vantajosa para algumas das partes, mas não para o todo.

Há, então, em termos teóricos, uma escolha que deve ser feita entre boa distribuição da atividade econômica no espaço e crescimento econômico agregado. Segundo Quah (1996, *Apud* Martin 1999), os dois países europeus que atingiram as maiores taxas de crescimento econômico e convergiram em direção à média da União Europeia – Portugal e Espanha – tiveram os maiores aumentos de desigualdade entre suas regiões. Segundo Martin (1999), está ocorrendo na Europa um processo de convergência entre os países e de divergência entre as regiões dentro dos países. De acordo com esse autor, isso seria uma prova de que os mecanismos promotores da concentração espacial da atividade econômica apontados pelos autores da NGE e pelos neoschumpeterianos estão em operação dentro dos países, ou seja, áreas com maior concentração da atividade econômica tendem a crescer mais.

Mas foi justamente essa concentração da produção em alguns pontos do território que levou esses países a crescer mais e convergir rumo à renda média da União Europeia. As políticas de desenvolvimento regional enfrentam, portanto, um dilema entre equidade – homogeneização econômica do espaço – e eficiência – maior crescimento econômico. Isso, de acordo com Martin (1999), é um indicativo de que, com políticas de desenvolvimento regional, é difícil para um país alcançar, concomitantemente, uma maior taxa de crescimento econômico e uma maior igualdade entre suas regiões²⁴.

Nesse sentido, de acordo com Puga (2002), um aspecto fundamental para um bom desenho das políticas de desenvolvimento regional é a clara definição de seus objetivos. Por exemplo, deve-se esperar a homogeneização de algumas variáveis no espaço, tais como a renda *per capita*, a taxa de desemprego, os serviços de saúde e os indicadores sobre educação? Uma vez definido o objetivo, é necessário, segundo o autor, um segundo passo: encontrar as políticas adequadas para atingir o objetivo escolhido.

No caso do Brasil, como foi mencionado acima, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que é o fundamento da reforma dos instrumentos de política proposta na Reforma Tributária, tem como um de seus objetivos uma melhor distribuição da atividade econômica no espaço. Para

alcançá-lo, a PNDR prevê o estímulo a arranjos produtivos locais, de forma a usar as vocações locais para fomentar o desenvolvimento. Esse desenvolvimento seria sub-regional, e a política teria atuação nesses espaços. Ademais, ao reconhecer que há sub-regiões pobres e estagnadas em todo o território nacional, fica claro que a política deverá atuar em todas as regiões do País. Em outros termos, fica claro o intuito de ter um espaço econômico mais homogêneo.

À luz do que foi exposto acima, poderia parecer que, para reduzir as diferenças de renda entre as sub-regiões, objetivo da PNDR, ter-se-ia que abrir mão dos benefícios gerados pela aglomeração de atividades econômicas no espaço. Com isso, a própria dinâmica econômica do País poderia ser comprometida.

No entanto, Martin (1999) afirma que esse dilema pode ser contornado caso as inovações sejam estimuladas em regiões menos desenvolvidas. Isso estimularia o aumento da produtividade e o crescimento econômico em regiões menos desenvolvidas, com impacto sobre a taxa de crescimento econômico de todo o país. Políticas para incentivar inovações, segundo Martin (1999), incluiriam: subsídios a pesquisa e desenvolvimento (P&D) e gastos em educação. Também poderiam ser adotadas medidas para estimular a adoção de inovações por empresas de áreas menos desenvolvidas²⁵. Políticas públicas que, à

²⁴ Martin (1999) tinha em mente Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia e os países que entraram recentemente na EU.

²⁵ A geração de uma inovação pode ser diferente de sua aplicação, de sua adoção. A inovação não precisa ser gerada, necessariamente, no local onde será aplicada.

primeira vista não são regionais, possibilitam que objetivos regionais sejam atingidos.

Contornar o dilema, segundo Martin (1999), envolve o estímulo às inovações nas regiões mais pobres. Isso envolve investimentos em P&D e políticas que fomentem a adoção de avanços tecnológicos pelas empresas. De onde virão os recursos para bancá-los? Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional? A proposta de sua criação não menciona esse objetivo. Assim sendo, no caso brasileiro, teriam que ser criados instrumentos para a consecução desse objetivo. Uma alternativa seria utilizar outras políticas públicas. Mas, uma vez mais, políticas públicas estariam sendo usadas para alcançar objetivos de desenvolvimento regional. Assim sendo, dado o objetivo mor da PNDR – tornar o espaço mais homogêneo em termos econômicos –, é fundamental que a política para fomentar inovações seja um de seus objetivos principais. Consequentemente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o instrumento da PNDR, deveria conter recursos para esse fim.

Ainda assim, as observações de Martin (1999) não eliminam o possível

Não é necessário que as inovações sejam geradas em todas as áreas, mas é fundamental que as empresas de áreas menos desenvolvidas sejam capazes de adotar inovações. Sofisticados laboratórios de pesquisa, requerem, entre outros fatores, economias de escala e proximidade com os grandes centros de pesquisa. Desse modo, a geração de inovações em todo o território não seria factível, mas é de fundamental importância que empresas de áreas menos desenvolvidas sejam capazes de adotar inovações, mesmo que elas sejam produzidas em centros de pesquisa localizados em áreas desenvolvidas. O fundamental é que as inovações possam ser adotadas e adaptadas às condições econômicas das áreas menos desenvolvidas.

dilema da PNDR. Isso ocorre por dois motivos. O primeiro é, uma vez mais, a questão dos recursos. Como foi mencionado acima, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional destinará o mínimo de 95% de seus recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Restariam, portanto, apenas 5% para aplicar nas sub-regiões pobres e estagnadas do Sul e do Sudeste. Como a Exposição de Motivos que acompanha a Reforma Tributária prevê que o FNDR contará com R\$ 14,6 bilhões em 2016, essas sub-regiões teriam acesso a, no máximo, R\$ 730 milhões. Isso não significa o fracasso da PNDR, já que outras políticas públicas podem ser utilizadas para fomentar sub-regiões pobres e estagnadas localizadas nas macrorregiões mais desenvolvidas. Pode-se citar, como exemplo, o programa de estímulo a arranjos produtivos locais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No entanto, deve ficar claro que a consecução do objetivo de um espaço homogêneo em termos econômicos parece estar além da capacidade dos instrumentos da PNDR, cuja proposta de criação consta da Reforma Tributária.

Além da questão do montante de recursos, há uma aparente contradição entre o objetivo da PNDR de atuar em escala sub-regional para tornar o espaço mais homogêneo e seu principal instrumento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Para alcançar o objetivo de atuar em todas as sub-regiões pobres e estagnadas do Brasil, o próprio conceito de macrorregião deveria ser abandonado.

Nesse sentido, não é lógico manter a destinação de 95% dos recursos do FNDR para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, a eliminação da menção às macrorregiões geraria uma enorme resistência política, o que poderia inviabilizar a própria criação do FNDR. Além disso, quando as sub-regiões pobres e estagnadas do Brasil são colocadas no mapa, pode-se ver que elas se concentram no interior do Nordeste e do Norte. Desse modo, a menção às macrorregiões é justificada.

Uma das críticas que são feitas às políticas de desenvolvimento regional é que seus objetivos geralmente ultrapassam a capacidade de seus instrumentos de alcançá-los. Esse parece ser o caso da PNDR, cujo principal instrumento será o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. O objetivo principal da política – alcançar um espaço mais homogêneo por meio da intervenção em sub-regiões – é difícil de ser alcançado com o montante de recursos previsto no FNDR. Além disso, para contornar o dilema entre eficiência gerada pela aglomeração e dispersão, teriam que ser feitos investimentos para fomentar inovações nas áreas periféricas. São dois objetivos que teriam que ser atendidos com apenas 5% dos recursos do FNDR.

O fato de os objetivos extrapolarem a capacidade dos instrumentos de política não é um privilégio do Brasil. Por exemplo, Martin (1999) mostra que os instrumentos de política de desenvolvimento regional da União Europeia têm três objetivos: reduzir as desigualdades entre as regiões,

aumentar a eficiência da economia europeia e de seus países membros e reduzir as desigualdades entre esses países. Segundo o autor, os objetivos são muitos e contraditórios, devendo ser redefinidos. Os formuladores de política devem decidir se o objetivo é reduzir as diferenças entre os países, dando prioridade ao crescimento das economias nacionais, ou reduzir as desigualdades entre as regiões no interior dos países, dando prioridade ao crescimento das regiões mais pobres e à equidade espacial.

Em relação aos investimentos em infraestrutura, considerados um dos principais instrumentos de política de desenvolvimento regional, a NGE tem muito a dizer. De acordo com Puga (2002), está disseminada a visão de que melhorar a infraestrutura das regiões menos desenvolvidas as levará a se aproximarem das mais desenvolvidas. Mas o autor chama a atenção para o fato de que não se conhece a direção da causalidade entre investimentos em infraestrutura e desenvolvimento regional. Os investimentos levam ao desenvolvimento ou o desenvolvimento facilita que mais investimentos em infraestrutura sejam feitos?

A primeira ideia que vem à mente é que a redução dos custos de transporte tende a beneficiar regiões menos desenvolvidas, que passam a ter acesso aos mercados e insumos das áreas mais desenvolvidas. No entanto, Puga (2002) observa que a redução do custo de transporte facilita que empresas de regiões mais ricas atendam, à distância, mercados de regiões

mais pobres, como foi discutido na seção anterior. Em outros termos, as empresas das regiões menos desenvolvidas podem enfrentar uma maior concorrência, o que pode diminuir as chances de que essas regiões se desenvolvam. Em termos teóricos, não se sabe qual efeito prevalecerá. Faini (1983, *Apud* Puga 2002) cita o exemplo da Itália. Segundo ele, a redução dos custos de transporte entre o Norte e o Sul da Itália após a 2ª Guerra Mundial retirou a proteção natural que as empresas do Sul tinham, dada pelo alto custo de transporte, acelerou o processo de desindustrialização desta região e aumentou a diferença entre o Norte e o Sul. Combes e Lafourcade (1999, *Apud* Martin 1999), por sua vez, mostraram que a queda do custo de transporte na Europa nas décadas de 80 e 90 levou a mais concentração da produção no interior dos países. Martin (1999) afirma que esses autores mostraram que o aumento do estoque de infraestrutura não tem impacto no ritmo de convergência entre as regiões dentro dos países.

Há, segundo Martin (1999), a ideia de que transferências às regiões menos desenvolvidas ou gastos com infraestrutura sempre favorecem essas regiões, o que, conseqüentemente, beneficia todo o conjunto das regiões. Não é sem razão que na União Europeia cerca de 30% dos recursos dos Fundos Estruturais são alocados para o financiamento à infraestrutura. A justificativa para esses gastos, conforme Martin (1999), é que as diferenças inter-regionais de infraestrutura na Europa eram maiores que as desigualdades de renda. Mas o

benefício para o conjunto das regiões pode não ocorrer. Em primeiro lugar, gastos para integrar a infraestrutura das regiões pobres e ricas, podem estimular a concentração da atividade econômica nestas, como já se mostrou acima.

Em outras palavras, uma das conseqüências, em termos de política de desenvolvimento regional, é que, ao invés do que comumente se pensa, os investimentos em infraestrutura para integrar as regiões mais pobres às mais ricas não necessariamente levarão à convergência de renda entre as duas. No caso Europeu, segundo Puga (2002), as políticas de desenvolvimento têm o objetivo explícito de reduzir as desigualdades entre as regiões, sendo que um dos principais instrumentos para isso é a melhora da infraestrutura de transportes, com a conseqüente queda dos custos de transporte. Mas não é óbvio que isso levará à convergência da renda *per capita* entre as regiões. Como mostrado por Martin (1999), está havendo na Europa uma concentração da produção no interior de alguns países. Outro exemplo poderia ser dado pelo caso dos EUA, onde, apesar da homogeneidade da infraestrutura, a produção é extremamente concentrada.

Puga (2002) também chama a atenção para o fato de que é preciso analisar os impactos dos investimentos em infraestrutura que são feitos dentro das regiões menos desenvolvidas, que tendem a beneficiá-la. Com a melhora da infraestrutura, há uma redução do custo de transporte

no interior da região. Essa redução tem impacto na alocação espacial da produção e, conseqüentemente, nas diferenças entre as regiões. A redução do custo de transporte no interior da região menos desenvolvida pode propiciar às suas empresas o atendimento de um mercado maior, ou seja, possibilidades de ganhos de escala, de eficiência, com impactos positivos sobre o desenvolvimento. Esse maior mercado interno potencial seria também um fator de atração de novas empresas. Uma vez consolidado o maior mercado interno, a atratividade das regiões menos desenvolvidas aumentaria; a partir de então, sua integração física com a região mais desenvolvida poderia estimular ainda mais a atração de novas empresas e contribuir para a redução da diferença entre as regiões.

Além disso, não se deve restringir a análise dos gastos com infraestrutura física. Segundo Martin (1999), uma atenção especial deveria ser dada aos gastos com infraestrutura para reduzir o custo de transmissão de informações. O resultado dessas políticas seria o fomento à inovação nas regiões menos desenvolvidas. Essas inovações contribuiriam para o aumento da produtividade de suas empresas e, conseqüentemente, para seu crescimento econômico²⁶.

²⁶ Mencionou-se acima que a adoção de inovações por empresas de regiões menos desenvolvidas é importante para o seu desenvolvimento, mesmo que as inovações sejam geradas em áreas mais desenvolvidas. Para que essa adoção seja possível, é fundamental reduzir o custo de acesso a informações nas áreas menos privilegiadas. Isso poderia ser feito, por exemplo, reduzindo o custo de comunicação com centros de pesquisa. Isso poderia ser feito por meio de melhorias na infraestrutura física de comunicações e da presença, nas áreas menos desenvolvidas, de instituições e

Portanto, dado o quadro conceitual exposto, a PNDR, cujo instrumento é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, deveria ter como objetivo promover gastos para melhorar a infraestrutura de regiões menos desenvolvidas e para integrá-las às mais desenvolvidas e, ao mesmo tempo, criar instrumentos para evitar que a redução de custos de transportes atue em favor dos centros mais desenvolvidos. Mais uma vez, vem à tona a questão dos recursos, que podem ser escassos para a consecução de vários objetivos.

Voltando à questão da possível contribuição da redução do custo de transporte entre as regiões pobres e ricas para reforçar a concentração da produção nestas últimas, é preciso pensar em uma forma de contrabalançar essa tendência, já que não se deve deixar de investir em infraestrutura. Desse modo, é preciso ter em mente que, concomitantemente aos investimentos em infraestrutura para reduzir o custo de transporte, é importante que haja outro instrumento de política de desenvolvimento regional que dê atratividade à região menos desenvolvida, de modo que a diferença em relação à região mais desenvolvida não cresça concomitantemente à redução dos custos de transporte. Os autores da NGE que tratam do tema propõem que sejam dados subsídios às empresas que decidam se instalar em regiões menos desenvolvidas. No

_____ pessoas que compreendam o conhecimento gerado nos centros produtores de inovações e sejam capazes de adaptá-lo às condições econômicas locais, ou seja, de tornar aplicáveis as inovações que são geradas em centros de pesquisa gerados em áreas mais desenvolvidas.

caso brasileiro, esse instrumento já existe. Há o oferecimento de crédito com taxas de juros atraentes – via Fundos Constitucionais de Financiamento – e incentivos fiscais para as empresas das três macrorregiões menos desenvolvidas.

Mas é preciso ter cuidado com o tipo de subsídio a oferecer. Em termos teóricos, como há vários tipos de equilíbrio possíveis, de acordo como os modelos da NGE, pode-se pensar que a distribuição de atividades econômicas no espaço que existe hoje é apenas uma entre várias possibilidades. Assim sendo, os governos locais poderiam tentar influenciar essa distribuição, adotando políticas para que o resultado lhes seja o mais vantajoso possível. Isso não significa que essa distribuição seja adequada para outros governos locais ou para o conjunto das regiões. Deve-se, então, evitar alguns tipos de subsídios que podem gerar ineficiências para o conjunto das regiões. O subsídio, caso seja usado, deverá beneficiar o todo, não uma das partes.

Um bom exemplo de subsídio ineficiente para o conjunto das regiões é a chamada Guerra Fiscal entre os Estados brasileiros. Sob essa ótica, debelar a Guerra Fiscal é uma boa política de desenvolvimento regional²⁷. No entanto, repassar recursos para os Estados para que eles façam a sua

própria política de desenvolvimento regional, como propõe a Reforma Tributária, não parece ser uma boa ideia. As políticas estaduais deveriam ser coerentes com a política elaborada por uma entidade que vise ao interesse de toda a região e, portanto, leve em conta todas as externalidades positivas e negativas da política de desenvolvimento. As concessões de subsídios e as políticas de desenvolvimento regional levadas a cabo pelos Estados deveriam, portanto, ter a participação de entidades que tivessem uma visão das regiões como um todo, como, por exemplo, as Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Ainda sobre subsídios, Ottaviano (2002) afirma que todas as políticas públicas, mesmo as que não são especificamente de desenvolvimento regional, têm efeitos regionais, ou seja, efeitos sobre a localização das atividades econômicas e, conseqüentemente, sobre a distribuição geográfica da riqueza. Isso é verdade principalmente para as políticas públicas que influenciam o tamanho do mercado interno das regiões, que determina o chamado “home market effect”. Este efeito, por sua vez, gera um incentivo à concentração, sendo que o incentivo é tão maior quanto menor for o custo de transporte. Desse modo, para contrabalançar a aglomeração seria necessário conceder um subsídio para as empresas que decidam se instalar na região periférica.

Mas os subsídios devem ser complementares aos investimentos em infraestrutura para reduzir o custo de

²⁷ Há o argumento de que a guerra fiscal não é necessariamente ruim, já que o aumento da competição entre os estados pode levar a uma menor carga tributária, o que seria benéfico para o país. O argumento é válido, já que a carga tributária brasileira é alta e qualquer medida para reduzi-la é bem-vinda. No entanto, é discutível a eficiência da guerra fiscal enquanto instrumento de política de desenvolvimento regional.

transporte para terem maior eficiência. De acordo com Ottaviano (2002), quando uma empresa decide se instalar em uma região onde não há prévia aglomeração, ela deixa de se beneficiar das externalidades pecuniárias e tecnológicas presentes na região mais rica, com prévia aglomeração. A abdição desses ganhos pode ser encarada como o custo que a empresa tem para se localizar em regiões menos desenvolvidas. Esse custo pode subir na medida em que o custo de transporte cai. Isso ocorre porque, com a queda do custo de transporte, é mais vantajoso para a empresa se localizar onde ela se beneficiará das externalidades, ou seja, na região onde há prévia aglomeração, e, de lá, abastecer mercados distantes.

Entretanto, Ottaviano (2002) afirma que, paradoxalmente, com a queda dos custos de transporte, o valor do subsídio tende a cair. A explicação para isso é que a mobilidade das empresas tende a aumentar com a queda dos custos de transporte (elas teriam uma perda menor por estarem longe das áreas com maior concentração, onde se beneficiariam das externalidades positivas decorrentes da aglomeração). Assim sendo, elas responderiam mais facilmente aos subsídios. Em suma, as empresas podem ter ganhos em função da aglomeração. Para levá-las a abdicar desses possíveis ganhos, o Estado lhes oferece subsídios, mas estes, para terem impacto sobre a localização da atividade econômica, devem ser superiores aos ganhos com a aglomeração. Mas os benefícios da aglomeração variam com o custo de transporte.

Em particular, quando os custos de transporte caem, fica mais fácil fazer com que as empresas se instalem em regiões periféricas. Por isso, pode-se dizer que as duas políticas – subsídios e investimentos em infraestrutura – são complementares.

Segundo Fujita e Thisse (1996, *Apud* Ottaviano 2002), há, *a priori*, uma grande flexibilidade sobre a localização das atividades econômicas, mas, uma vez que as diferenças entre as regiões aparecem, elas se tornam bastante rígidas. Desse modo, Ottaviano (2002) observa que, dada a rigidez, pode ser que intervenções de políticas tenham um efeito limitado, a menos que envolvam grandes somas. Isso coloca em dúvida a sintonia fina das políticas de desenvolvimento regional, já que não se sabe qual é o montante necessário para dar início a mudanças na distribuição espacial da atividade econômica. Mas essa incerteza em relação ao montante de recursos necessário para alterar a configuração espacial da atividade econômica tende a cair quando os subsídios são concedidos paralelamente aos investimentos em infraestrutura.

As proposições teóricas de Ottaviano (2002) podem ser usadas para explicar porque a continuidade da desconcentração da atividade econômica após a década de 80 ficou restrita a uma parte pequena do território nacional: o polígono definido por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-São José dos Campos-Belo Horizonte (Diniz 1995). A área compreendida no polígono acima

mencionado tem melhores condições de realizar ganhos de eficiência, bem como maior capacidade para competir no mercado internacional, principalmente no caso de bens industriais. A concentração industrial preexistente nessas áreas, sua capacidade de gerar externalidades e seu diferencial de renda dificultam o processo de desconcentração industrial em direção às regiões pobres ou vazias, tal como vinha ocorrendo da década de 70 até meados dos anos 80.

Tendo em mente as questões teóricas discutidas acima, pode-se concluir que isso se deve a duas razões. Em primeiro lugar, o custo de transporte entre os Estados das regiões Sul e Sudeste e São Paulo, o maior mercado do País, não é alto e não apresenta variabilidade significativa, uma vez que não há grandes diferenças de infraestrutura entre eles²⁸. Por outro lado, há a geração de externalidades positivas nessas áreas. Externalidades e infraestrutura adequada, ou seja, custos de transporte razoáveis até os maiores mercados, são fatores locais importantes. Explicar-se-ia, portanto, porque os Estados do Sul e do Sudeste se beneficiaram da continuidade da desconcentração industrial a partir da Região Metropolitana de São Paulo a partir de meados da década de 80²⁹. Essa desconcentração, por sua vez, tornou essa área meridi-

onal do Brasil mais homogênea, justamente o que se quer com a política de desenvolvimento regional³⁰.

Ainda de acordo com Diniz (1995), as regiões que vinham sendo objeto de políticas de desenvolvimento regional, como o Norte e o Nordeste, não têm demonstrado capacidade de sustentar um crescimento diferenciado. Isso faz com que sua renda *per capita* não convirja para a média nacional, e que não haja uma alteração macroespacial substantiva na distribuição da atividade econômica, apesar do crescimento industrial da Bahia e de Manaus. Mais uma vez, à luz das questões teóricas discutidas, devemos nos perguntar por que isso ocorreu. Os investimentos em infraestrutura caíram nos anos 80 e 90 em função da crise financeira do Estado brasileiro, com impactos negativos sobre o custo de transporte entre o centro e as regiões periféricas. Como instrumentos de desenvolvimento regional, sobraram os subsídios mencionados acima. No entanto, a eficiência desses subsídios pode ter sido baixa, já que não houve a continuidade da queda dos custos de transporte, que dependem de investimentos em infraestrutura.

³⁰ Em relação à questão do conhecimento e da inovação, importantes para a desconcentração da atividade econômica segundo os autores neoschumpeterianos, Diniz (1995) observa que dentro da área que vai de Belo Horizonte a Porto Alegre há mais conhecimento disponível para uso das empresas. O conhecimento local *per se* contribui para a inovação. Além disso, ele torna mais eficaz a absorção de tecnologias originárias do exterior, mais uma vez favorecendo os ganhos de produtividade. Essa característica dessa área do País reforça a concentração da atividade econômica. É importante ressaltar que na década de 90 e na atual, houve a mudança do paradigma tecnológico e o conhecimento ganhou importância como fator locacional. Assim, o polígono definido por Diniz (1995) ficou ainda mais atraente para receber investimentos.

²⁸ O custo de transporte até o maior mercado consumidor – São Paulo –, por ser relativamente baixo, não é um fator inibidor da recepção de investimentos nos Estados do Sul e do Sudeste.

²⁹ Estima-se que os estados de Minas Gerais, São Paulo (excluída a sua área metropolitana), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tenham aumentado sua participação na produção industrial de 32% para 51%, entre 1970 e 1990 (Diniz 1995).

O argumento é que a queda dos custos de transporte aumenta a eficiência do crédito subsidiado, concedido pelos Fundos Constitucionais de Financiamento, para promover o desenvolvimento regional. Aqui reside a proposta central deste trabalho: os instrumentos de política de desenvolvimento regional deveriam funcionar como uma “pinça”, com duas pernas. Uma perna seria representada pelos gastos em infraestrutura de modo a reduzir o custo de transporte dentro das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as áreas mais desenvolvidas do País. A outra perna seria o oferecimento de crédito subsidiado. Veja que a pinça não funciona a menos que as duas pernas existam. Em outras palavras, pela exposição feita acima, os investimentos em infraestrutura e o oferecimento de crédito subsidiado são complementares. Sem os dois instrumentos, não há que se falar em eficiência da política de desenvolvimento regional, sendo que o uso de recursos públicos pode ser em vão.

É preciso também ter em mente que, após um tempo, o “home market effect”, um fator locacional importante, pode estar presente na região periférica. Se isso ocorrer, cai a necessidade da concessão de subsídios. É preciso pensar também que o peso dos dois instrumentos – gastos em infraestrutura e subsídios – pode mudar ao longo do tempo e entre regiões. Por exemplo, no Centro-Oeste, hoje em dia, o peso maior seria para os investimentos em infraestrutura. Se esses forem levados a cabo e o custo de transporte cair, o subsídio necessário para que empresas decidam se insta-

lar no Centro-Oeste também pode cair. Isso ocorre por duas razões: em primeiro lugar, o mercado da região cresceu muito nas últimas décadas. Em segundo lugar, a própria estrutura econômica da Região, baseada na agroindústria, estimula a atração de empresas desse segmento.

A redução do custo de transporte não é o único instrumento capaz de dar mais eficiência aos subsídios. A política de estímulo às inovações também é importante, já que gera externalidades positivas na periferia, aumentando sua atratividade.

Por todas essas razões, é preciso verificar se o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, é capaz de atender os objetivos que decorrem das proposições teóricas. São eles: fomentar a inovação em áreas periféricas, investir em infraestrutura de modo a reduzir o custo de transporte no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as mais desenvolvidas e oferecer incentivos, na forma de subsídios, para que as empresas decidam se instalar nas regiões periféricas e para que empresas dessas regiões possam crescer. Pode-se dizer que os dois últimos objetivos podem ser atendidos pelo FNDR, que contém recursos para empréstimos e para aplicação a fundo perdido em projetos estruturantes, categoria na qual se enquadrariam os gastos em infraestrutura.

Mostrou-se acima que esses dois objetivos são complementares. Para maior eficiência da política de desen-

volvimento regional e da aplicação de recursos públicos, é fundamental que eles sejam feitos em conjunto. Sendo assim, a definição dos empréstimos e dos gastos em infraestrutura em uma única instância, o FNDR, é positiva. No entanto, deve-se ter cuidado para que as verbas hoje destinadas aos financiamentos subsidiados não sejam transferidas para os investimentos em infraestrutura. Se isso ocorrer, o problema da falta de complementaridade entre os instrumentos de política de desenvolvimento regional não seria resolvido. Seria como sair de um quadro onde há ênfase na concessão de crédito subsidiado para outro onde vigoraria a ênfase em investimentos em infraestrutura.

Dada a incerteza que cerca o processo legislativo, onde forças políticas tentam fazer com que seus interesses prevaleçam, é possível que o montante disponível para financiamento ao setor produtivo das regiões menos desenvolvidas, a taxas de juros inferiores às de mercado, seja comprometido. Desse modo, dever-se-ia pensar na manutenção dos Fundos Constitucionais de Financiamento, na criação de outro fundo com recursos para financiar os gastos em infraestrutura e na definição dos desembolsos desses fundos por uma única instituição, como as Superintendências de Desenvolvimento.

Lembre-se que a proposição central deste trabalho é que investimentos em infraestrutura e a concessão de crédito subsidiado devem ser complementares, sendo que deve-se evitar privilegiar um ou outro instrumento.

Se isso ocorrer, a própria eficiência da política de desenvolvimento regional ficaria comprometida.

Em trabalho recente, Zouvi et al. (2008) fizeram observações em relação à proposta que reforma dos instrumentos de política de desenvolvimento regional que vão no sentido apontado acima. Segundo os autores, as transferências que os Fundos Constitucionais de Financiamento – parcela de 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos industrializados, de acordo com o art. 159 da Constituição – representa o *funding* dos Bancos Regionais (Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Banco da Amazônia – BASA). É preciso pensar, segundo os autores, que esses bancos têm um papel importante, já que a continuidade do oferecimento de crédito subsidiado será importante para que a nova política se coadune com as propostas teóricas mais recentes.

Zouvi et al. (2008) observam também que a destinação do financiamento ao setor produtivo é, atualmente, bem explicitada, tanto no art. 159 da Constituição, como no § 10 do art. 34 do ADCT. Na proposta de Reforma Tributária do Poder Executivo, essa definição foi transferida para uma futura lei complementar, conforme a redação proposta para o art. 161, IV, “a”, “b” e “c”, da Constituição, à qual caberá “estabelecer normas para a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional³¹”.

³¹ A redação proposta para esses dispositivos do art. 161 também estabeleceram algumas destinações para os recursos do FNDR. São elas: a) no mínimo sessen-

Além disso, o atual desenho institucional existente para os empréstimos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento é adequado. Segundo Zouvi et al. (2008), além do acatamento às diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional, há subordinação às prioridades definidas no plano de desenvolvimento regional e às diretrizes específicas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam)³². Segundo os autores, os recursos federais vinculados à questão regional têm regras claras, destinação inequívoca e sistemática de administração específica. Não se sabe se essas características permanecerão no futuro, já que elas serão definidas em lei complementar, sujeitas às vicissitudes do processo legislativo. Seria melhor, portanto, aprimorar o aparato hoje existente do que alterá-lo por completo sem a certeza de que o novo será melhor.

Note-se que não se está afirmando que os Fundos Constitucionais de Financiamento funcionem de maneira irrepreensível. Há vários problemas com eles, tais como a baixa capilaridade dos recursos, o alto custo de sua administração, a inadimplência e a não aplicação dos recursos. Esses problemas poderiam ser sanados.

ta por cento do total dos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; b) aplicação em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País; c) transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infraestrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.

³² No caso do Centro-Oeste, foi recriada a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) no final de 2008.

Poderia haver um esforço para alterar a lei, ordinária, diga-se, que regula os Fundos Constitucionais. Além de essa estratégia garantir a continuidade da concessão de empréstimos com taxas subsidiadas, condizente com as proposições de política derivadas da Nova Geografia Econômica, ela teria um custo político bem menor que uma alteração da Constituição, proposta pelo Poder Executivo.

Dado o quadro conceitual, a proposta é estabelecer três objetivos para a política de desenvolvimento regional: fomentar a inovação em regiões periféricas, garantir subsídios para que essas regiões possam atrair empresas e para que suas empresas possam crescer e investir em infraestrutura de modo a reduzir o custo de transporte no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e os maiores mercados do País e do exterior. A ideia é que dois tipos de fundos, e não apenas um, como proposto na Reforma Tributária, destinem os recursos para atender esses objetivos. Um tipo de fundo seriam os atuais Fundos Constitucionais de Financiamentos, com mudanças legais que possam lhes dar mais eficiência. Os Fundos Constitucionais também poderiam ser utilizados para fomentar a inovação, já que contam com recursos significativos³³. Outro tipo de fundo teria os recursos para os investimentos em infraestrutura³⁴.

³³ Os repasses do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento foram de R\$ 5,4 bilhões em 2007.

³⁴ O investimento em infraestrutura deve abranger também comunicação e transmissão de dados, saneamento básico e geração de energia, ou seja, o capital social básico. Pode-se também incluir o capital humano. Investimentos em educação nas regiões menos desenvolvidas deveriam ser feitos. É importante notar

Como exemplo, tome-se o caso da política de desenvolvimento regional da União Europeia, que está estruturada, para o período 2007-2013, em torno de três objetivos e de três fundos cujos recursos são utilizados para o alcance desses objetivos. Os três objetivos são: (1) Convergência; (2) Competitividade Regional e Emprego; e (3) Cooperação Territorial Europeia.

No caso da Convergência, o objetivo é prover as condições para que os países e as regiões menos desenvolvidos possam crescer de forma rápida, de modo que sua renda *per capita* convirja para a média da UE. Para receber os recursos, o PIB *per capita* da região ou do país deve ser inferior a 75% da média da UE. Dos 27 membros da UE, 17 países e 84 regiões, que abrigam 154 milhões de habitantes, cumprem esse critério e podem receber os recursos. Os programas classificados dentro do objetivo 1 podem receber recursos dos três fundos regionais da UE: o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão. Desse modo, o total de recursos disponível para projetos classificados dentro do objetivo 1 é de € 282,2 bilhões para o período 2007-2013, o que representa 81,5% do total dos recursos dos três fundos. A divisão desses recursos é estabelecida *a priori*: € 199,3 bilhões para as regiões que se enquadram no objetivo 1; € 14 bilhões para regiões que acabaram de passar da linha de Convergência (75% da renda *per capi-*

ta média da UE); e € 69,5 bilhões para o Fundo de Coesão.

O segundo objetivo é Competitividade Regional e Emprego, que visa fortalecer a competitividade e a atratividade das regiões e reduzir suas taxas de desemprego. Isso ocorrerá de dois modos. Em primeiro lugar, com programas que auxiliarão as regiões a antecipar e a promover mudanças econômicas por meio do estímulo a inovações, da promoção da sociedade do conhecimento e do empreendedorismo e da proteção ao meio ambiente. Em segundo lugar, há programas para que a força de trabalho se adapte às mudanças econômicas e investimentos em recursos humanos. Cento e sessenta e oito regiões europeias de 19 Países Membros se enquadram no objetivo 2. Elas abrigam 314 milhões de habitantes. O total de recursos para o objetivo 2, vindos do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu e do Fundo Social Europeu, será de € 55 bilhões no período 2007-2013.

O terceiro objetivo – Cooperação Territorial Europeia – visa à cooperação transnacional para promover o desenvolvimento de áreas de fronteira que são integradas em termos econômicos. A população vivendo nessas áreas chega a 181,7 milhões de habitantes, 37,5% do total da União Europeia. O objetivo 3 contará com recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu que chegarão a € 8,7 bilhões no período 2007-2013.

Puga (2002) observa que apesar de os instrumentos de política de desen-

que, como o capital físico nessas regiões é inferior ao de regiões mais desenvolvidas, o retorno sobre os investimentos em capital humano, ou seja, dos gastos com educação, seria inclusive mais alto.

volvimento regional da UE terem sido o item de maior crescimento em seu orçamento, chegando a 30% dos gastos e a 0,4% do PIB no período 2000-2006, as desigualdades entre regiões aumentaram, embora tenha havido uma convergência de renda *per capita* entre os países. Segundo o autor, as desigualdades regionais na Europa são majoritariamente intra-países. É interessante notar que até o final da década de 70 as regiões europeias experimentaram uma convergência de renda *per capita*, mas, após esse ponto, a convergência cessou.

Esse resultado indica que, mesmo com vastos recursos, a UE não conseguiu atingir o objetivo de reduzir as diferenças entre as regiões. Desse modo, baseado na experiência europeia, é duvidoso que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional tenha êxito em seu objetivo de tornar o espaço mais homogêneo em termos econômicos, reduzindo de forma significativa a desigualdade entre as sub-regiões brasileiras. Portanto, com os instrumentos propostos, talvez seja o caso de pensar não em reduzir as diferenças entre sub-regiões, mas sim entre Estados da Federação. Algumas áreas nos Estados, com prévia aglomeração de atividades produtivas, capazes de gerar externalidades positivas e atrair empresas poderiam ser estimuladas.

Essa proposta decorre do fato de que os fatores locacionais mudaram bastante desde a década de 90. Após a década de 80, não existiam mais as condições que permitiam a muitos estados nacionais a adoção de políticas de de-

envolvimento regional baseadas no conceito de pólos de desenvolvimento. Nesse sentido, as transformações nas tecnologias de comunicação, de informática e de transportes impuseram uma nova dinâmica de alocação espacial de recursos e mudaram a característica dos fatores locacionais relevantes para a atração de novos investimentos (Porto Júnior e Souza 2002). Essas mudanças, somadas à abertura comercial, à formação de blocos comerciais e à desregulamentação dos mercados, tornaram mais difíceis a implantação de políticas de desenvolvimento regional baseadas nas ideias de Perroux (1955).

Segundo Galvão (2003), essas transformações econômicas vêm obrigando os formuladores de políticas a buscar novas concepções de intervenção pública no espaço, com vistas ao enfrentamento, em novas bases, dos desafios do desenvolvimento regional. O conhecimento ganhou importância. A produção tende a se localizar próxima a fontes de geração e disseminação de conhecimentos. Essas fontes, por sua vez, estão localizadas em áreas com desenvolvimento preexistente, que seriam, então, as mais beneficiadas pelas mudanças. Portanto, não deve desconsiderar os pólos econômicos já existentes para efeitos de formulação e implantação de políticas de desenvolvimento regional, embora isso não signifique a retomada dos pólos de desenvolvimento de Perroux como base para a política.

Galvão (2003) parece discordar da ideia de privilegiar os pontos no espaço com prévio desenvolvimento.

Segundo ele, as mudanças econômicas e tecnológicas abrem uma janela de oportunidade para regiões ou para países menos desenvolvidos, porque as novas vantagens dinâmicas se assentam em fatores socialmente construídos, tais como a disponibilidade de mão-de-obra qualificada e o funcionamento regular de instituições de ciência e tecnologia. Deve-se considerar, também, que a “desverticalização” da produção propicia oportunidades para o crescimento de pequenas e médias empresas, abrindo oportunidades para as regiões menos desenvolvidas. Desse modo, haveria oportunidade para, tornar o espaço mais homogêneo mediante a adoção de políticas de desenvolvimento regional.

O problema é que a replicação das condições existentes nas regiões com prévio desenvolvimento econômico e que podem gerar externalidades positivas exige investimentos das empresas privadas que atuam nas áreas menos desenvolvidas; é duvidoso que essas empresas tenham os recursos para investir. Elas precisariam de apoio técnico e subsídios. Em outros termos, a replicação demandaria vultosos investimentos públicos, como reconhece Galvão (2003). Partindo-se do pressuposto de que há escassez de recursos públicos, seria melhor aplicá-los onde eles terão maior retorno, ou seja, dentro das regiões menos desenvolvidas, em áreas que possuem prévio desenvolvimento econômico.

Note o leitor que isso não significa, pura e simplesmente, conceder sub-

sídios para que uma grande empresa e seus fornecedores se localizem em uma área e esperar que os efeitos dessa instalação se espalhem, gerando benefícios para uma área maior que aquela que recebeu os investimentos iniciais. São necessárias políticas para fomentar a interação entre as empresas, dada sob a forma de cooperação, solidariedade, coesão e valorização do esforço coletivo. É também necessária a presença de instituições que gerem ou sejam capazes de absorver os conhecimentos que serão utilizados pelas empresas locais, e as coordenem para atingir esse objetivo. Essa configuração pode levar à geração de externalidades decorrentes do intercâmbio de insumos, produtos, informações e mão-de-obra, cujo resultado poderá ser a eficiência coletiva da região, por meio da geração de sinergias, que contribuam para a aceleração das taxas de inovação e da introdução de novos processos e tecnologias (Galvão 2003). Em suma, são necessárias políticas para fomentar a inovação, de modo a gerar ganhos de produtividade e promover o crescimento econômico.

Como foi exposto acima, o estímulo às inovações não encerra a questão. São necessários também investimentos em infraestrutura, de modo a reduzir o custo de transporte, e a concessão de subsídios para que empresas decidam se instalar nas regiões menos desenvolvidas e para que as empresas dessas regiões possam se expandir. Esses seriam os três pilares de uma política de desenvolvimento regional. É duvidoso que a PNDR venha a contar com recursos para implantá-los em todas as sub-regiões pobres

e estagnadas do País. Ademais, a experiência da União Europeia mostra que, mesmo com vastos recursos e com uma política de desenvolvimento regional bem articulada, a tendência é que a produção se concentre em alguns pontos do território e que haja aumento da divergência entre as regiões dentro dos países. Portanto, do ponto de vista da eficiência da aplicação dos recursos públicos e do desenho da política de desenvolvimento regional, empreender esforços para tornar o espaço homogêneo em termos econômicos não parece ser a melhor política.

Há o argumento de que políticas para privilegiar apenas alguns pontos no espaço aumentam a heterogeneidade entre as sub-regiões e, conseqüentemente, impõem redução de bem-estar aos fatores de produção imóveis. A própria política de desenvolvimento regional teria como objetivo impedir que isso ocorra. No entanto, a mobilidade dos fatores de produção é maior em curtas distâncias. Pensemos no caso de um trabalhador que migra de Cocal de Telha, no Piauí, para Sobral, no Ceará. O incentivo que ele deve ter para migrar é bem menor que aquele necessário para que ele migre para São Paulo, por exemplo³⁵.

O leitor poderia pensar que essa diferença é compensada pelo diferencial de renda e de acesso aos serviços públicos entre São Paulo e Sobral. No entanto, aqui entra a política de de-

envolvimento regional, que poderá privilegiar pontos no território. Ao agir sobre Sobral, por exemplo, que já possui prévio desenvolvimento e, portanto, uma estrutura econômica favorável à atração de empresas, poderá haver aumento de salário, aproximando-se da renda em São Paulo³⁶. Além disso, com o crescimento, poderá haver também aumento da oferta de serviços públicos.

Uma observação é que se deve evitar que um único ponto, em geral a região metropolitana, seja privilegiado. A razão para isso é evitar reforçar a aglomeração, já excessiva, nas capitais de alguns Estados brasileiros. O excesso de aglomeração, por sua vez, pode gerar deseconomias, externalidades negativas, que afetam toda a população. Por isso, seria adequado investir em cidades médias do interior, que funcionariam também como diques para evitar a super concentração da população e da produção em áreas metropolitanas. Em outras palavras, poderiam ser criadas nessas cidades as condições para a atração de empresas, para o escoamento de sua produção, para a geração de inovações e para a recepção de migrantes de regiões próximas que têm baixa renda e não crescem.

7. CONCLUSÕES

A ideia que está por trás da Política Nacional de Desenvolvimento Re-

³⁵ O mesmo ocorre na União Europeia, cujo exemplo já foi citado. A migração é mais fácil dentro de um país. Conseqüentemente, há a concentração da produção naqueles pontos para onde migra a população.

³⁶ Note que o salário nominal é maior em São Paulo, mas o custo de vida também o é, de modo que a diferença de salário real, a determinante para o agente que decide migrar, pode não ser tão alta.

gional (PNDR) e, conseqüentemente, da reforma dos instrumentos de política de desenvolvimento regional, consubstanciada na proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), é a de se ter um espaço econômico homogêneo, ou menos heterogêneo, a partir do fomento à atividade produtiva local. Esse fomento pressupõe o estímulo à inovação, utilizando, por exemplo, o apoio a arranjos produtivos locais (APLs).

Essa proposição da PNDR tem uma inspiração neoschumpeteriana, como foi visto na seção cinco, que tratou das novas teorias na área de economia regional. No entanto, quando se avaliam as proposições desse grupo de autores, percebe-se que há uma série de pré-condições para que algumas áreas tenham bom desempenho, ou seja, para que as empresas ali instaladas consigam inovar e aumentar sua produtividade, de modo a gerar crescimento para a economia local. Criar essas condições pode ser extremamente custoso. Deve-se também levar em consideração que não se sabe exatamente quais são as condições necessárias para que um ciclo virtuoso de inovação e crescimento surja em uma região; há bastante incerteza nesse processo. Diante disso, por que não intervir em locais onde essas condições já existem? A contrapartida dessa proposição seria reforçar alguns pontos do território dentro das regiões menos desenvolvidas.

Contra esse ponto, pode-se argumentar que o espaço continuaria heterogêneo e que haveria prejuízos

aos fatores de produção imóveis. No entanto, dois contra-argumentos podem ser utilizados. Em primeiro lugar, a existência de áreas com maior grau de desenvolvimento dentro das regiões menos desenvolvidas facilitaria a migração, reduzindo o ônus aos fatores de produção que possuem baixa mobilidade. Em segundo lugar, pensar em um espaço homogêneo em termos econômicos é uma quimera. Mesmo na União Europeia, que conta com vastos recursos para levar a cabo sua política de desenvolvimento regional, o espaço econômico tem ficado mais heterogêneo no interior dos países, com o aumento da concentração da atividade econômica em alguns pontos do território. Ao que parece, pela análise dos casos dos EUA, da União Europeia, do Brasil e de outros países, a concentração da produção em alguns pontos do território é a regra, não a exceção. Mudar esse quadro teria um custo alto e uma perspectiva de sucesso baixa.

Isso não significa que políticas de desenvolvimento regional sejam dispensáveis. A concentração excessiva da atividade produtiva pode gerar externalidades negativas. Além disso, como foi visto na parte teórica, a concentração pode se reforçar, gerando um padrão centro-periferia que é indesejável por razões econômicas ou políticas. Por isso, é importante a política de desenvolvimento regional. Isso não significa, no entanto, que seu objetivo deva ser a homogeneização econômica do espaço. Alguns pontos das regiões menos desenvolvidas, fora das regiões metropolitanas, podem ser alvo de políticas de desenvol-

vimento regional. Veja que isso significa justamente a intervenção nas aglomerações já existentes, sem, no entanto, voltar às políticas de atrair grandes empresas sem ligação com a economia local.

Nesse ponto, vem à tona outra questão: uma vez que a intervenção por meio de políticas de desenvolvimento regional é necessária, como intervir? Quais deveriam ser as políticas apropriadas?

De acordo com as correntes teóricas analisadas—Nova Geografia Econômica e neoschumpeterianos—, a política de desenvolvimento regional deveria ter três objetivos principais: concessão de subsídios nas áreas menos desenvolvidas para atrair empresas e propiciar o crescimento das empresas ali instaladas; investimentos em infraestrutura para reduzir o custo de transporte no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as regiões mais desenvolvidas; e fomento à inovação. Como se discutiu nas seções anteriores, essas ações são complementares. A eficiência da concessão de crédito subsidiado, por exemplo, será maior se forem feitos investimentos em infraestrutura para a redução do custo de transporte. O fomento à inovação, por sua vez, pode contribuir para contornar o dilema existente entre a melhor distribuição da atividade econômica no espaço e o desempenho econômico nacional.

Nesse sentido, a proposta do Poder Executivo de criar o FNDR é positiva no sentido de que as políticas de

desenvolvimento regional tenham recursos para conceder subsídios e para fazer investimentos em infraestrutura. No entanto, o uso de um só fundo para atender aos dois objetivos é questionável. Em primeiro lugar, os Fundos Constitucionais de Financiamento já possuem um *modus operandi*, que, a grosso modo, é adequado. São necessários ajustes para dar maior eficiência à aplicação de seus recursos, mas esses ajustes podem ser feitos por lei ordinária, sem a complexidade demandada por uma alteração constitucional ou por meio de lei complementar.

Assim sendo, seria interessante que fossem mantidos os Fundos Constitucionais de Financiamento cuja função será conceder empréstimos aos agentes produtivos das três regiões para as quais foram criados. Poderiam ser feitas mudanças na Lei nº 7.827, de 1989, que trata dos Fundos Constitucionais, para que seus recursos possam ser utilizados para fomentar a inovação. Para financiar os investimentos em infraestrutura, seria criado outro fundo³⁷. Mais uma vez, ressalte-se que a concessão de subsídios e os investimentos em infraestrutura são complementares. Portanto, a aplicação dos recursos desses dois tipos de fundo deveria respeitar essa ideia de complementaridade.

³⁷ Não haveria aumento de despesas em relação à proposta do Poder Executivo, já que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional ali proposto já prevê recursos para esse fim; esses recursos poderiam compor o Fundo que teria recursos para financiar os gastos com obras de infraestrutura relacionadas ao desenvolvimento regional.

Referências bibliográficas

- AUDRETSCH, D. B. e FELDMAN, M. (1996). R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *American Economic Review*, vol. 86, n. 3.
- AUREA, A. P. e GALVÃO, A. C. F. (1998). *Importação de Tecnologia*, Acesso às Inovações e Desenvolvimento Regional: o Quadro Recente no Brasil. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 616.
- AZZONI, C. R. (1999). *Reflexões sobre Fatos Recentes e Tendências de Crescimento Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, NEMESIS/PRONEX, Mimeo. (www.nemesis.org.br).
- BACELAR DE ARAÚJO, T. (1999). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, n. 2.
- BALDWIN, R. e MARTIN, P. (2003). *Agglomeration and Regional Growth*. Londres, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n. 3960.
- COMBES, P. P. e LAFOURCADE, M. (1999). *Transportation Cost Decline and Regional Inequalities: Evidence from France, 1978-1993*. CERAS, Mimeo.
- DINIZ, C. C. (1995). *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 375.
- FAINI, R. (1983). Cumulative Process of Deindustrialization in an Open Region: the Case of Southern Italy. *Journal of Development Economics*, vol. 12, n. 3.
- FUJITA, M. e THISSE, J. F. (1996). Economics of Agglomeration. *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 10, n.1.
- GALVÃO, A. C. F. (2003). *Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: Lições para o Brasil da Experiência Européia*. Campinas: IE/Unicamp (Tese de Doutorado).
- GROSSMAN, G. M. e HELPMAN, E (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Massachussets, MIT Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1961). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura (Primeira edição de 1958).
- KRUGMAN, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, n. 99, vol. 3.
- KRUGMAN, P. (1995). *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- LEMOS, M. B., SANTOS, F. e CROCCO, M. A. (2003). *Arranjos Produtivos Locais Industriais Sob Ambientes Periféricos: os Condicionantes Territoriais das Externalidades Restringidas e Negativas*. Porto Seguro, Anais do 31º Encontro Nacional de Economia, ANPEC.
- MARTIN, P. (1999). Are European Regional Policies Delivering? *European Investment Bank Papers*, vol. 4, n. 2.
- MASKELL, P. e MALMBERG, A. (1999). Localised Learning and Industrial Competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, n. 2.
- MYRDAL, G. (1960). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, ISEB (Primeira edição de 1957).
- OTTAVIANO, G. I. P. (2002). *Regional Policy in Global Economy: Insights from New Economic Geography*. Hamburgo, HWWA Discussion Paper n. 211.
- PACHECO, C. A. (1999). *Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 633.
- PERROUX, F. (1977). O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. Em Schwartzman, J. (org.). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG (Primeira edição de 1955).

PORTO JÚNIOR, S. S. e SOUZA, N. J. (2002). *Desenvolvimento Econômico e Desconcentração Regional*. Porto Alegre, UFRGS, Mimeo.

PUGA, D. (2002). European Regional Policies in Light of Recent Location Theories. *Journal of Economic Geography*, vol. 2, n. 4.

QUAH, D. T. (1996). Regional Cohesion from Local Isolated Actions – Historical Outcomes. London School of Economics, Mimeo.

ROMER (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 94, n. 5.

SCHMITZ, H. (1999). Collective Efficiency and Increasing Returns. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, n. 4.

VARGAS, M. (2002). *Proximidade Territorial, Aprendizado e Inovação: um estudo sobre a dimensão local de processos de capacitação inovativa em arranjos e sistemas produtivos no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (Tese de Doutorado).

WILLOUGHBY, K. W. (2000). Building Internationally Competitive Technology Regions: The Industrial-Location-Factors Approach and the Local-Technological Milieux Approach. *Journal of International and Area Studies*, vol. 7, n. 2.

ZOUVI et al. (2008). Reforma Tributária: a PEC nº 233, de 2008. Brasília, Texto para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal n. 44.

COMPORTAMENTO SOCIAL
RESPONSÁVEL





COMPORTAMENTO SOCIAL RESPONSÁVEL: ALGUMAS LIÇÕES DA HOLANDA¹

Por:

Fernando Lagares Távora²

Resumo

Este trabalho pretende descrever alguns aspectos da prática cotidiana que ilustram mecanismos de incentivo ao comportamento socialmente responsável e eficiente, vivenciados pelo autor durante o período de 2006 a 2008, como estudante na Universidade Wageningen, em Wageningen, na Holanda. Alguns exemplos descritos podem servir de inspiração para medidas voltadas à construção de atitudes positivas para formulação de políticas públicas no Brasil. São abordados diversos temas, tais como: educação, conservação ambiental, planejamento estratégico, adaptação tecnológica e climática, sistemas de transporte, política de tolerância, reciclagem de lixo, conservação de água, combate à obesidade. Em suma, a ideia subjacente é aproveitar bons exemplos de um dos países com maior tolerância social no mundo, detentor de alto índice de desenvolvimento humano, altamente industrializado e muito bem sucedido em sua política social, que pode ser visto como paradigma para formulação de políticas públicas.

O REINO DOS PAÍSES BAIXOS OU HOLANDA

O Reino dos Países Baixos, conhecido mundialmente por suas flores, vacas, moinhos, diques, e por uma política de tolerância social, é situado a noroeste da Europa, composto por doze províncias, tem como língua oficial o holandês e, por capital, a bela e exótica Amsterdã. No entanto, a sede do governo é Haia. O país faz divisa com Bélgica e Alemanha, tendo o restante do território limitado pelo Mar do Norte.

¹ Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradecimentos aos Consultores Legislativos Marcos Mendes, Antonio Pereira de Paula, Tatiana Feitosa de Brito (Mestre em *Development Studies*, pelo *Institute of Social Studies*, Holanda) e ao Diplomata Leandro Vieira Silva (Mestre em Direito Internacional Público, pela Universidade de Leiden, Holanda), que estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

² Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. *MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela *Wageningen University*, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: tavora@senado.gov.br

A forma de governo é uma monarquia constitucional e o sistema de governo, parlamentarista. O país é também conhecido por Holanda, termo que, de fato, designa uma região composta por duas de suas doze províncias.

Com cerca de 16 milhões de habitantes em uma área de 41.526 km², apresenta uma densidade populacional de 395 habitantes por km², configurando-se como um dos países desenvolvidos mais densamente povoados do mundo.

Seu Produto Interno Bruto em 2007 foi da ordem de US\$ 648 bilhões, o que importa uma renda *per capita* de pouco mais de US\$ 38 mil. Seu Índice de Desenvolvimento Humano em 2005 é 0,95, o nono na escala mundial.

A Holanda é muito ativa na ordem mundial, sendo a sede da Corte Internacional de Justiça, do Tribunal Penal Internacional, da Organização para Proibição de Armas Químicas e da Agência de Inteligência da Europa. É signatária do Protocolo de Kyoto, que propõe a redução da emissão de gases do efeito estufa, membro-fundador da União Europeia e integrante da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

A política social do país se baseia no princípio de que todos devem ter igual oportunidade de desempenhar um papel ativo na sociedade. A integração de minorias, a manutenção de um sistema previdenciário acessível, um seguro nacional amplo e o seguro-desemprego são pilares da política holandesa nesse setor.

O sistema educacional é caracterizado por ampla liberdade de educação e desenvolvimento de pesquisa. O acesso ao ensino é universal, sendo que a pesquisa é voltada para garantir um efetivo conhecimento em áreas consideradas estruturantes ou estratégicas para o país.

A atenção à saúde é tida como necessidade primária. A maioria esmagadora da população dispõe de um seguro de saúde, que, diga-se de passagem, não é barato, mas funciona. Há uma tendência de se atuar na prevenção, e não, no tratamento. Outro ponto curioso é a política de evitar o uso de remédios. O sistema adota uma abordagem de base territorial e referenciamento, com um médico de família generalista que atende com consultas marcadas, filtrando a ida aos hospitais de casos menos urgentes.

De acordo com o Governo de Haia, a economia holandesa é conduzida pelo consenso e tem a negociação como meio de encaminhar as questões entre trabalhadores, governo e setor produtivo. Usando sua posição estratégica na Europa, especialmente com a eficiência do porto de Roterdã, o mais importante da Europa e um dos maiores do mundo, os holandeses, muito conhecidos também por serem bons comerciantes, desenvolveram negócios em escala global que propulsionam a forte indústria local, de alto valor agregado.

Proteger a natureza, cuidar do meio ambiente e atender aos ditames ambientais internacionais na produção e, na medida do possível, reduzir os

impactos das emissões de gases do efeito estufa tem sido a bandeira verde na política holandesa.

Tendo em conta essas informações expeditas sobre o país, este trabalho pretende descrever alguns aspectos da prática cotidiana que ilustram mecanismos de incentivo ao comportamento responsável e eficiente, vivenciados pelo autor durante o período de 2006 a 2008, como estudante na Universidade Wageningen, em Wageningen, na Holanda. Portanto, o texto tem muito mais características descritivas do que acadêmicas. Os dados apresentados são apenas ilustrativos e podem, em certos casos, não estar atualizados.

Assim, para alcance do propósito a que o texto se destina, as seções seguintes irão apresentar, de forma independente, exemplos, alguns pitorescos, que podem servir de inspiração para medidas passíveis de contribuir para a construção de atitudes positivas não só no Brasil, mas também em outros países. Algumas considerações finais encerram o texto.

EDUCAÇÃO É UM VALOR, E O DOMÍNIO DO IDIOMA INGLÊS É PADRÃO

De modo geral, a educação é tratada como um bem essencial, comparável ao direito à vida. Poucas coisas são mais valorizadas do que ela. Dispor de educação de boa qualidade é essencial para o crescimento não só individual do cidadão holandês, mas também para a própria manutenção

e gestão do país. Nesse sentido, além de cursos de graduação e de pós-graduação, um sistema de treinamento técnico e profissionalizante está disponível para os interessados.

Não é demais mencionar que o país é praticamente bilíngue: quase todos os holandeses falam inglês fluentemente, não sendo difícil encontrar pessoas que consigam se comunicar em mais de duas línguas. Esse fator contribui significativamente para facilitar o comércio e a integração da Holanda com o mundo.

No Brasil, atualmente, encontra-se em debate no parlamento o Projeto de Lei do Senado nº 345, de 2008, que propõe que o idioma espanhol tenha prioridade igual ao inglês em concursos públicos: *nos concursos públicos em que houver prova de língua estrangeira, será obrigatório o oferecimento da língua espanhola, sem prejuízo de outros idiomas alternativos ou adicionais, a critério do edital*. A ideia é positiva no sentido de discutir com a sociedade rumos para esse tipo de avaliação. É fato que nossos vizinhos são, em sua maioria, falantes de espanhol, e entende-se que o incentivo da língua espanhola como segunda língua estrangeira seja prudente e até estratégico. Por outro lado, existe uma limitação do ponto de vista prático, uma vez que o inglês é o mais importante idioma de comércio e integração do mundo.

De volta ao caso holandês e trazendo esse aspecto à necessidade brasileira, pode-se argumentar que, na verdade, o mencionado projeto de lei põe em evidência o fato de que o Brasil terá

que ser capaz de se comunicar não só em inglês, mas também em outros idiomas, como o espanhol. O Brasil pode seguir o exemplo holandês e aprofundar o processo de valorização da educação, além de caminhar no sentido de tornar sua população multilíngue.

SISTEMA UNIVERSITÁRIO: OUTRO SONHO DAQUELE REINO

As universidades, com uma infinidade de especializações, estão disponíveis para todos que se interessam em graduar-se. Ademais, um estudante que mostra interesse em estudar um tópico não-convencional é muito respeitado.

O conhecimento é considerado um ativo de alto valor. Agindo nessa linha, o governo holandês dá suporte àqueles que se interessam em educação. De fato, o país precisa de pessoas muito bem preparadas para gerir a economia, a administração e o desenvolvimento. No ambiente universitário, por exemplo, encontram-se professores motivados e pesquisadores que acreditam que podem realizar mudanças. Isso acaba sendo transmitido para os alunos que potencializam esse fluxo virtuoso.

Merece consideração, também, o relacionamento entre aluno e universidade. Há um orientador de estudos. Em geral, uma pessoa experiente, que se esforça para que o melhor resultado possa ser produzido, inclusive com poder para excepcionar exigên-

cias específicas, como, por exemplo, autorizar um aluno a não fazer uma matéria, desde que apresente justificativa plausível. Mas, afóra isso, todo o contato entre aluno e universidade é feito eletronicamente. Claro que há as exceções, como os contratos de estudo, que devem ser assinados pelos estudantes de certas universidades no formato tradicional em papel. Mas, no dia-a-dia, notas de aula, arquivos diversos³ e contatos pessoais, estudantis e solicitações são realizados por meio eletrônico, o que reduz a no uso eficiente do tempo.

PLANEJAMENTO: A ALMA DO NEGÓCIO

Na Holanda, até brasileiros começam a usar agenda, física ou eletrônica. É tudo planejado, organizado e bem pensado. Nos cursos de planejamento de projetos, os alunos locais até têm dificuldades, mas em escala muito menor do que os estrangeiros. O imprevisível sempre causa apreensão para qualquer um. Mas, para efetivação de um “plano B”, a existência de conhecimento de restrições e compromissos assumidos ajuda a dar encaminhamento a soluções construídas. As obras na Holanda são feitas por etapa, e um controle qualitativo ajuda os tomadores de decisão⁴. Em 1996, o Governo Federal brasileiro tinha intenção de desenvolver um programa de controle do andamento qualitativo das obras e serviços que são realizados/comprados pelo País.

³ *downloads*, em inglês.

⁴ *policy makers*, em inglês.

Salvo melhor juízo, ainda hoje, o planejamento e a execução financeira não chegaram a um nível satisfatório.

QUANTIFICAR O TRABALHO DURO É IMPORTANTE

A maioria das atividades na Holanda é realizada com base em horas. Por mais incrível que pareça, a estimativa das horas para realização de um trabalho ou tese representa a realidade. Experiência em lidar com isso, planejamento e disciplina são ingredientes desse bolo. Trabalha-se duro, mas os resultados, dadas as limitações individuais e até humanas, são positivos.

A apresentação de proposta do que se pretende, a monitoração do projeto, a apresentação de relatórios parciais e um cronograma bem estudado e com constante revisão levam a bons frutos. Isso gera muito trabalho, mas a possibilidade de insucesso cai vertiginosamente. É difícil criar uma cultura na qual um compromisso com o projeto e com a equipe sejam uma premissa. Mas, dessa forma, o trabalho em equipe, com ambições alinhadas, pode trazer grande ampliação de efetividade a políticas públicas.

BUROCRACIA E CONTRATOS: A COISA NÃO É TÃO RUIM, QUANDO O SERVIÇO É DE QUALIDADE

É de impressionar como há burocracia nos serviços na Holanda. A

foto tem que ser trocada de tempo em tempo. A atualização de dados é obrigatória, por meio de formulários. A renovação da carteira de residente é uma novela. Há muitos formulários, exigências (às vezes ilógicas), contratos e muitas regras. A forma de acerto comum é o contrato. O contrato de estudo é o mais marcante. Contrato provisório, intermediário, definitivo. Contrato de estágio, de seguro de acidente, de saúde, de tudo. A alteração de qualquer um deles só pode ser feita consensualmente. É uma coisa impressionante, mas tudo funciona. E funciona bem.

Duas lições para o Brasil: a redução da burocracia seria o mais desejado. Caso isso não seja possível, que se tenha alguma burocracia devido às características institucionais, mas é necessário haver também um sistema que garanta que aquela papelada toda seja transformada em serviços de qualidade.

ALTA TECNOLOGIA AJUDA

Muita gente pensa que é difícil aprender a usar tecnologia. Não é, não! A tecnologia faz a vida de todos muito mais fácil. Não se vêem pessoas na Holanda, mesmo com baixa qualificação, que tenham dificuldade em comprar o cartão do trem ou usar o sistema bancário eletrônico. Talvez seja mais difícil aprender, mas, depois que se usa uma vez, tudo é muito mais simples. “O atendimento eletrônico bancário⁵ é uma criação de

⁵ *internet banking*, em inglês.

Deus”, frase de uma senhora de mais de sessenta anos! A gestão da informação facilita o uso do pacote tecnológico, o que ajuda a todos. Menos esforço físico e, mais importante, menos riscos corridos pelos trabalhadores. Não é trivial a requalificação da mão-de-obra, mas, na Holanda, isso é uma questão de começar de novo. E como é bom recomeçar! Ainda mais se isso representar novos horizontes e novas oportunidades.

SENTIMENTO DE SEGURANÇA: PARECE OUTRO PLANETA

É comum ver uma jovem voltando sozinha em sua bicicleta, com as lâmpadas ligadas, na madrugada! É assim a qualquer hora. Como a maioria da população tem boas oportunidades, o sentimento de segurança é ampliado. Fora o roubo de lâmpadas de bicicleta e da própria, não se ouve sobre casos policiais de outra ordem. As pessoas andam pelas ruas sem aquela preocupação de cuidados especiais sobre os próprios pertences. Nas grandes cidades, alguma atenção se faz necessária, mas em escala muito menor do que nas grandes metrópoles brasileiras. Não há cercas ou muros para proteger as casas. Ao se perguntar a um holandês se aquilo não é perigoso, em geral, surge a estranheza da contrapergunta “por quê?” Se é assim, não deve haver muitos policiais na rua, certo? Errado, errado. Parece que policial brota do chão. Isso acaba ajudando o sistema de segurança. É como no caso do seguro: o indivíduo tem, mas não deseja usar. De qual-

quer forma, há um sistema eficaz de policiamento ostensivo. Caso fosse possível implantar um modelo desses por aqui, com certeza, a vida seria melhor para todos.

NÃO EXISTE O JEITINHO BRASILEIRO: OU É OU NÃO É!

Imagine um indivíduo chegar à Holanda e, para se registrar na prefeitura, ter que apresentar uma certidão de nascimento que não seja mais velha do que seis meses. Imagine ainda que esse documento tenha que ser traduzido por tradutor juramentado, carimbado pelo governo de seu país e conter, ainda, um selo da embaixada da Holanda no país de origem. Há necessidade de se gastar um tempo relevante para obtenção desse processo. Se o indivíduo já estiver lá, emitir a segunda via e cumprir com todo esse processo torna-se tarefa quase desumana.

Pois bem, esse mesmo indivíduo tinha a certidão original com todo o processo feito. O registro na prefeitura era condição *sine qua non* para validar o registro na Universidade.

O argumento de que o indivíduo já tinha nascido há mais de seis meses (em geral, o registro de nascimento é feito logo após o nascimento) e toda a explicação da dificuldade envolvida na obtenção de nova versão não foram suficientes para sensibilizar a funcionária da prefeitura. Ela não aceitou nada menos que a certidão com menos de seis meses e tudo mais. Para os

costumes brasileiros, aquela decisão era um absurdo. Como o problema se resolveu é menos importante do que o fato de que, mesmo em situações sérias, não existe a possibilidade de se dar um jeitinho. E é assim em todas as situações, não se abrem exceções. Parece um misto de burocracia e rigidez, mas, quando não se abre exceção para ninguém, o tratamento equânime para todos prevalece. Às vezes, o conselheiro de estudos encontrava um aluno no corredor e batia um longo papo, mas, se fosse pedido um atendimento que não fosse caso de morte ou coisa similar, ele, de pronto, dizia para agendar um encontro. Ou seja, conversar no corredor sobre outros assuntos pode, mas atendimento diferenciado, não. Regra é regra. Amizade funciona pouco nesse contexto.

RESPEITO A CONDIÇÕES ESPECÍFICAS DE TRABALHO

No Brasil, o funcionário que trabalha em condições de insalubridade, durante a noite, ou em situação de risco recebe adicional (sem rigor técnico na definição). Mas o trabalho árduo é, em geral, remunerado com valores baixos. Na Holanda, o trabalho manual tem valor alto, trabalhar ao tempo e em atividades que demandem esforço físico merece remuneração diferenciada.

Em certos casos, um empregado pode receber um salário maior se trabalha consertando telhados, por exemplo, do que exercendo funções administrativas, em um escritório. De fato,

quando todos têm alta formação, os trabalhos físicos começam a ter oferta escassa. Logo, a lei econômica da oferta e da demanda se aplica. Mas, aliado a isso, existe o sentimento de que quem trabalha em condições menos favoráveis deve receber um diferencial. A valorização dessa ideia pode favorecer ações no sentido de melhorar a remuneração e, no longo prazo, ajudar na redução das desigualdades sociais no País. Como fazer isso, já é outra história...

A JUSTIÇA RESOLVE RÁPIDO

A justiça holandesa resolve rapidamente os casos de sua alçada. A experiência é no sentido de que, como o país funciona na base de contratos e de correspondências, a margem de problemas já é menor. Ademais, sempre as partes privadas tentam se entender. Não havendo possibilidade, a justiça diz o que tem que ser feito e ponto final. Não há muitos recursos e coisa do gênero. A criminalidade é baixa e isso ajuda a deixar o judiciário menos ocupado com esse tipo de questão. Como trazer isso para uma melhoria no Brasil não é uma resposta fácil. Mas a solução rápida, clara e hábil seria um atributo ideal para melhorar a eficiência econômica e reduzir o custo Brasil.

Adaptação dos equipamentos de uso coletivo para deficientes e idosos

A cidadania demanda que o Estado trate os iguais de forma igual e os diferentes, de forma diferente, não só em face de limitações, mas também

em termos de ações que considerem questões intertemporais.

Na maioria dos países do norte da Europa, não se concebe um prédio que não permita o correto acesso de qualquer cidadão ao seu interior. Mas os exemplos se espalham por todos os lugares, desde o atendimento diferenciado até assistência social efetiva. O Brasil ainda está longe de chegar lá. Além disso, um pouco de utopia sempre é bom, para que as metas não sejam somente alvos atingíveis.

Quando se chega ao interior da Holanda, e uma estação está dotada de rampas e elevador para que idosos e deficientes possam acessar os trens, entende-se bem a diferença entre consumo de energia desproporcional e garantia de ir e vir dos cidadãos. Muitos hão de dizer que os elevadores e outros equipamentos são usados/motivados também para o deslocamento das bicicletas. Não resta dúvida disso, mas o respeito aos idosos e a pessoas com deficiências é destaque na sociedade holandesa. Mais um exemplo é a distribuição ou fomento de carros elétricos para deslocamento. Há críticas quanto à dependência exagerada desses veículos leves, mas sem o seu uso muitas pessoas poderiam ficar presas em suas casas.

No Brasil, há algumas boas práticas nesse sentido. O Programa de Acessibilidade do Senado Federal é um exemplo a ser seguido, assim como a promoção de eventos especiais de valorização de pessoas com deficiência no âmbito do órgão.

A Holanda é um país com alto orçamento cinza⁶, que é um conceito que relaciona a proporção de jovens em relação a idosos. O Brasil ainda está em posição confortável, mas está envelhecendo também. Se serviços nos níveis europeus podem ainda ser considerados utópicos, a questão da acessibilidade e de serviços preferenciais e essenciais de atendimento podem ser implantados imediatamente. Só depende de a sociedade querer.

COMÉRCIO COMEÇA CEDO

Uma vez por ano, há uma feira na qual as crianças vendem coisas usadas. Os garotos holandeses começam a ter noção de valor e a ter contato com uma experiência e vivência social incomum para um garoto em um país em desenvolvimento. Em uma dessas ocasiões, dois garotos estavam sozinhos nessa feira, um menino com uns 12 anos e uma menina de uns 7, 8 anos. O menino tinha dificuldade de se comunicar em inglês, mas pôde dizer com clareza o preço, a idade de um boneco e ainda teve a capacidade de fazer propaganda⁷. Aquela experiência, de certa forma, induz o treinamento e dá ao garoto capacidade de aprender muitas habilidades: comerciar, falar uma língua estrangeira, dar valor ao tempo, aprender conservação etc.

No Brasil, tem-se a ideia de que proteger é não dar trabalho às crianças. O exemplo da Holanda, e mesmo dos

⁶ *Grey burden*, em inglês.

⁷ *"This doll is very good"*, ela disse.

Estados Unidos, é no sentido de valorizar o trabalho desde criança. Claro que a atividade desenvolvida não é para a sobrevivência, mas para ajudar no desenvolvimento de habilidades para a vida. No Brasil, onde o trabalho tem pagamento tão baixo, esse tipo de enfoque pode parecer ruim, mas pode ajudar a preparar os cidadãos para o futuro, se a carga é bem dosada e passada com parcimônia.

MERCADO DE COISAS USADAS AJUDA A TODOS

Em muitos países europeus, é comum a existência de um mercado de coisas de segunda mão. Assim, é possível comprar bicicletas, fogão, ferro de passar, geladeira, panelas, e por aí vai. No Brasil, o mercado de carro usado funciona bem. Uma medida interessante é que algumas universidades dão suporte a um quadro de informações⁸ onde os anunciantes e compradores podem ler as ofertas e fazer contato via e-mail.

Esse é um exemplo de como os objetos usados poderiam facilitar a vida das pessoas. Isso se aplica a pessoas que ficam temporariamente em uma cidade. Os preços de objetos de segunda mão são razoáveis; a qualidade, às vezes, pode ser ruim, mas, consultando tudo com cuidado, é possível fazer boas barganhas. Em um país no qual há um hiato entre ricos e pobres, o mercado de artigos usados poderia ajudar os mais pobres a possuírem bens que ainda estão em boas condições.

⁸ *Bulletin*, em inglês.

CHIPNIK PARA PEQUENOS PAGAMENTOS

Além do mecanismo de preservação ambiental, é possível o uso do *chipnik* (aquele dispositivo quadriculado do cartão bancário), um instrumento de eficiência financeira. A transferência do dinheiro para o dispositivo demanda o uso de senha bancária, mas o emprego do *chipnik* em si prescinde de senha. O pagamento é feito rapidamente. É só inserir o cartão e confirmar a compra. O fato de não se exigir senha não acarreta problemas, porque, em geral, se transferem pequenas quantidades para o cartão (em torno de € 10). Quando acaba o crédito, basta recarregar.

O *chipnik* já poderia estar sendo usado no Brasil para pagamento a bancas de jornal, pequenos lanches e outras compras de baixo valor.

AJUSTES CLIMÁTICOS E SAZONAIS

Mesmo no “inferno” do clima holandês, de que ninguém consegue escapar, há lições de planejamento e de uso racional do tempo. Como os dias amanhecem muito tarde e escurecem muito cedo, as atividades no inverno têm que ser dosadas, para não confrontarem a natureza, mas se conformarem a ela. Nesse sentido, a suspensão de aulas, em caso de ventania ou de neve, é algo que pode ocorrer. A alternativa é o trabalho à distância, que evita a necessidade de deslocamentos e minora os riscos. Algumas

lojas e até as academias de ginástica têm horários ajustados às variações climáticas, se necessário. No verão, que é essencial para os holandeses, há ajuste para que uma menor carga de trabalho prevaleça em alguns setores. É importante aproveitar o sol e o bom tempo, escasso...

Nessa linha, com o crescimento de nossas frotas de carro, por que não alterar ou adaptar os horários das repartições públicas? Por que não incentivar o transporte coletivo? E a carona solidária⁹? Os exemplos da convivência com a adversidade poderiam ser direcionados para soluções para nossos “problemas climáticos”!

FRIOS, MAS QUENTES

É comum ouvir-se que os holandeses são reconhecidamente frios, individualistas e diretos. Tudo isso indica que seria difícil a convivência. Nada mais errôneo. Após se entender um pouco a diferença de cultura, percebe-se que, com a sociedade holandesa, é muito fácil de lidar. A maioria esmagadora fala várias línguas. São pessoas altamente solidárias. A discriminação não é um atributo vigente naquela sociedade, muito embora tenham surgido problemas com alguns grupos muçulmanos. Assim, entende-se que o povo holandês é realmente muito frio no convívio individual, mas muito quente no convívio coletivo. É generoso com países pobres, faz concessões para refugiados e mantém acordos de educação,

⁹ *car pooling*, em inglês.

cooperação e assistência técnica com países de todo o mundo.

TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE

O transporte público é exemplar. A interligação entre ônibus, *tram* (bondes), metrô e trens funciona perfeitamente. O horário é cumprido rigorosamente. A distribuição do atendimento ao longo do dia é muito bem organizada. O sentimento é de muita confiança. Sempre há pessoas que reclamam de pequenos atrasos, mesmo sendo isso raro. Se o trem sai às 17h18, não é 15 nem 20, é 17h18 mesmo! Acresça-se a isso o fato de que o transporte é, na maioria das vezes, limpo e confortável.

BICICLETAS: UMA EXCELENTE ALTERNATIVA NÃO POLUENTE E BOA FORMA DE PRÁTICA DE EXERCÍCIO

As bicicletas constituem o principal meio de transporte interno em grande parte das cidades da Holanda. Essa escolha diminui uma quantidade significativa de emissão de gases causadores do efeito estufa, assim como proporciona uma modalidade natural de exercício. O respeito aos ciclistas é admirável, sendo um fator importante na educação para o trânsito desde a mais tenra idade dos cidadãos holandeses. Claro que a bicicleta tem que ficar trancada o tempo todo. De outro modo, ela desaparece! O roubo

de bicicleta é um dos esportes nacionais.

Certa vez, um brasileiro foi até o policial para relatar que sua bicicleta tinha desaparecido. Antes de indicar o caminho da delegacia para registro da ocorrência, o agente exclamou com admiração e orgulho: “Ah, quando eu era adolescente, eu também roubei uma bicicleta!” Entre os acessórios, somente as lâmpadas são vulneráveis.

ABONO: ESTRATÉGIA DE COBRANÇA INTELIGENTE

Para se evitar que, a cada vez que o motorista pare, tenha que fazer troco, o sistema público holandês de cobrança de tarifas de transporte urbano usa um cartão que pode ser usado no ônibus, no bondes ou no metrô. Claro que o usuário pode escolher pagar em dinheiro vivo, mas com o uso deste cartão, a tarifa sai cerca de 50% do valor.

Para o caso dos trens, o usuário compra outro tipo de cartão, chamado abono, que lhe dá o direito de comprar a passagem com 40% de desconto após as 9h da manhã para até quatro pessoas. O custo desse abono é € 55, mas, com pouco tempo, recupera-se essa despesa. Caso o usuário aprenda a usar as máquinas para comprar a passagem, que pode ser usada no idioma inglês com cartão bancário ou moedas, ao invés de ir ao guichê, economiza € 0.50, valor cobrado como taxa de transação fi-

nanceira. Há ainda a opção de comprar um tíquete de ida e volta, se o usuário vai e volta no mesmo dia para outra cidade. Essa opção é mais barata do que comprar duas passagens separadas.

Por fim, toda compra de passagens pode ser feita com antecedência, sendo necessário apenas que se valide o tíquete previamente à viagem. Esse sistema tem enorme vantagem na economia de tempo e dá maior liberdade ao usuário, que pode comprar de acordo com suas necessidades. Também o próprio valor do abono é um incentivo para que o cidadão não descumpra a regra.

Tanto no caso do transporte urbano quanto no dos trens interurbanos, há incentivos financeiros para que o usuário ajude o sistema de transporte a funcionar melhor, evitando filas excessivas e perda de tempo na transação financeira. Quando se observa a fila dos ônibus no Brasil, com o cobrador fazendo troco para todos os passageiros...

TRENS: MULTA SEM TÍQUETE

Em cerca de 75% das vezes, o controlador de passagem verifica se o usuário tem um tíquete válido nos trens. A multa para não apresentação de um bilhete válido é cara (cerca de € 50) e não isenta o usuário do pagamento da viagem. Ade mais, ela tem que ser paga, de preferência, imediatamente. Se o usuário “escolher” pagar depois, o valor quase triplica! A apresentação de um cartão de residência é neces-

sária para a opção de postergar o pagamento.

Como o bilhete tem as informações essenciais para verificação de forma clara, a checagem é rápida e não causa nenhum incômodo, a não ser que o usuário esteja tirando um cochilo!

A lição é a seguinte: o controle operacional pode parecer complexo, mas, se o cidadão ajudar e houver incentivos para não burlar o sistema (multa pesada e consumo de tempo), todos saem ganhando.

POUCOS ACIDENTES: RESPEITO ÀS REGRAS E SISTEMA EFETIVO DE PUNIÇÃO

É impressionante como ocorrem poucos acidentes de trânsito graves na Holanda. Sempre há pessoas que desrespeitam as leis, mas é também notório que a maioria absoluta dos holandeses não foge um milímetro do riscado. Já há algum tempo, ouve-se que a parte mais sensível do corpo humano é o bolso! Um importante professor explicou algumas peculiaridades do país. O conceito de acidente é relativamente diferente. O seguro repara tudo imediatamente, mas, se tiver havido abuso do responsável, as coisas mudam de figura. Caso um motorista bêbado cause um acidente, o seguro o penaliza. Como? A conta vai direto para ele. Na Holanda, há aplicação de algumas estratégias para atingir a sensibilidade humana. Uma bicicleta sem lâmpadas, se parada pelo guarda, já vai com a encomenda

do boleto para pagar € 35! Se flagrado por andar sem o cartão de residência ou o passaporte, é a mesma coisa...

A “lei seca” brasileira vai ao encontro dessa forma de disciplina. Na área de trânsito, tem havido uma boa melhora. Outras áreas em que multas poderiam ser aplicadas no momento em que o cidadão incorresse em falha (com bilhete enviado para a residência) são pichações, depredação de bens públicos e sítios arqueológicos, destruição de árvores (meio ambiente em geral). O Estado tem um custo alto para reparar isso. Então, nada mais justo que cobrar do cidadão.

O problema de se multar seja, talvez, receber o valor. Na Holanda, há dores de cabeça se o indivíduo não paga, ainda mais se é estrangeiro. Não se acredita que seja fácil receber essas multas no Brasil. Igualmente não se acredita que prender seja a solução. Talvez o melhor caminho seja, aliado a uma política de multas, a determinação de penalidades alternativas.

PROIBIÇÃO DE CIGARROS EM LUGAR FECHADO: NÃO SE DISCUTE, CUMPRE-SE

Só no segundo semestre de 2008, passou a ser proibido o fumo em lugares fechados na Holanda. Antes o cigarro fazia parte dos ambientes, e voltar para casa cheirando a tabaco e com certo prejuízo ao pulmão era a regra.

O cumprimento da lei foi algo inacreditável para a cabeça de um brasileiro.

Ninguém discutia o assunto. Quem fumava, passou a deixar o recinto para fazê-lo fora. Não tinha jeitinho, nem paliativo.

A disciplina e austeridade levam a menos custo e maior eficiência das políticas públicas. Quando todos entendem que o cumprimento de uma regra é o direito de terceiros, planejamento e resultados são maximizados.

RED LIGHT DISTRICT: A PROSTITUIÇÃO LEGAL

As vacas holandesas, os diques e o distrito da luz vermelha¹⁰ são alguns dos símbolos mais conhecidos da Holanda. Além de aguçar a imaginação de homens ao redor do mundo e ser repleta de mistérios e histórias pitorescas, a área reservada para a prostituição em algumas grandes cidades da Holanda mostra que essa atividade pode ser tratada com dignidade.

É possível garantir segurança e respeito para as pessoas que optam por aquele ofício. A profissionalização e o controle de ações para se garantir a saúde pública são fatos marcantes. Ademais, a cobrança de impostos e o tratamento legal das questões ligadas ao meretrício dão ao Estado condições de regular o negócio e proporcionar condições de vida mais dignas às profissionais. As prostitutas tendem a não ser exploradas e podem fazer os seus programas de acordo com padrões de higiene e segurança.

¹⁰ *Red light district*, em inglês.

USO DE PRESERVATIVOS: UMA SEGURANÇA

É incomum ver adolescentes ou mesmo jovens grávidas nas ruas. Esse fenômeno tem várias explicações: educação sexual eficiente nas escolas, maior grau de informação da população, opção dos jovens etc. Segundo apresentação feita por um especialista do governo holandês, a taxa de gestações indesejadas é muito baixa. A maioria absoluta dos jovens carrega preservativos e procura ter uma vida sexual responsável. Muitos podem pensar que as campanhas para isso são pequenas. Mas se se avaliar que a campanha começa muito cedo nas escolas e que se repete constantemente, a verdadeira propaganda do tema é imensa. Talvez o Estado brasileiro possa fazer uma campanha mais constante e também mais agressiva sobre o assunto.

COFFEE SHOP: NÃO VENDE EXATAMENTE CAFÉ

O *coffee shop* não vende exatamente café. Na verdade, é o lugar para o consumo de drogas leves, que envolve vários produtos elaborados com maconha, como o famoso bolo de maconha¹¹ e os tradicionais “baseados”. Qualquer pessoa pode possuir até quatro pés de maconha para consumo próprio. Mas, como as árvores são grandes e podem causar muitos incômodos, então aquelas pessoas que escolhem usar *marijuana* podem

¹¹ *Space cake*, em inglês.

ir até um *coffee shop*, e adquirirem pequenas quantidades para consumo. Não é autorizado o consumo nas ruas ou em lugares não licenciados.

A ideia da política holandesa para drogas é a liberação controlada. Eles entendem que, se o usuário tem contato com a droga leve em um ambiente adequado, minimiza-se o risco de evolução para drogas mais pesadas. Em países onde há processos duros de controle, o ambiente de consumo de drogas leves e pesadas é similar. Então, o incentivo e a inserção do usuário em situações de risco já são grandes desde quando um jovem começa a consumir um *baseado*.

Não se pretende fazer aqui a apologia às drogas, pois a realidade do Brasil é completamente diferente. Mas o exemplo holandês sugere que a ação do Estado, e mesmo das famílias, não deveria ser uniforme para todo tipo de droga.

Portanto, quando se for à Holanda, o *coffee shop* não é o melhor lugar para ir tomar um café. Também não se pode esquecer que é proibido fumar tabaco em lugares fechados, mas, nos locais autorizados, a maconha é permitida!

SEXO EM PARQUES

No Brasil, ficou famosa, por alguma razão, a informação de que seria autorizada a prática de sexo em parques de Amsterdã, na Holanda. Durante boa parte do ano, isso é praticamente impossível! O frio poderia matar

os aventureiros. Mas, quando o tempo permite, é verdade que as pessoas podem manter relações carnavais nos parques públicos. Entretanto, há certas regras: o ato não pode causar constrangimento a terceiros e deve ser feito com pudor. Deve cumprir princípios de higiene. Deve, também, não perturbar a paz alheia. A cultura é o que explica esse comportamento não ser relevante para os holandeses. Ninguém se importa muito com o que os outros fazem. Um holandês típico não está nem aí para o que o próximo está fazendo; não é da sua conta. Conforme informações coletadas, seres humanos podem fazer sexo em parques livremente, mas cachorros não são autorizados. Caso o policial flagre tal situação, os proprietários dos caninos podem levar multas, ou, na melhor das hipóteses, serem convidados a ir até o distrito policial.

SACOLAS DE PLÁSTICO: AÇÃO POSITIVA

A maioria dos supermercados na Holanda não fornece sacolas de plástico. Caso o freguês deseje, pode pegar uma sacola, feita em material mais resistente e durável do que as usadas no Brasil, mas terá que pagar por ela. Essa medida inibe o uso indiscriminado de sacolas e ajuda o meio ambiente. As sacolas de plástico são fabricadas com componentes de petróleo e constituem um importante dejetivo. Existem estimativas de que os americanos jogam fora 100 bilhões de sacolas plásticas por ano e que menos de 1% das sacolas produzidas no mundo

são recicladas. Além do montante absurdo de lixo, há riscos para peixes, aves e outros ecossistemas. Por fim, não é demasiado lembrar que as sacolas depositadas em lixos sanitários podem perdurar por séculos no meio ambiente.

Mesmo considerando o argumento de que, no Brasil, as sacolas de supermercado são usadas também para coletar o lixo caseiro, entende-se que é importante tentar o exemplo holandês e incentivar a redução de sua distribuição.

BATERIA E PILHAS: RECARREGANDO A VIDA

Na Holanda, há pontos de coleta de baterias e pilhas. Evita-se o lançamento desses dejetos no lixo caseiro comum, assim como de materiais que têm em seu manual tal recomendação. Isso se explica, porque as usinas de tratamento de lixo não são equipadas para o tratamento de lixo químico e há dano potencial ao meio ambiente ou a trabalhadores. No Brasil, os pontos de venda costumam coletar pilhas velhas. Não custa nada fazer o mesmo para baterias de celular e para outros equipamentos.

SEPARAÇÃO DO LIXO: UM CAMINHO PARA A RECICLAGEM

Na Holanda, o lixo doméstico é devidamente separado. Como regra, em três dias da semana, há coleta de lixo orgânico, que é feita em sacos gran-

des, para dar mais agilidade ao processo. Muitos sacos pequenos poderiam tomar mais tempo. Uma vez por semana é feita a coleta de papel e cartões. Os vidros não são lançados no lixo. Há pontos de coleta, nos quais cabe ao próprio morador depositá-los. Isso evita que o vidro lançado no lixo comum possa cortar o trabalhador em caso de quebra. Ademais, os vidros são também separados em três cores (verde, marrom e branco), para facilitar a reciclagem. A prefeitura controla o volume de lixo por domicílio, por meio de um processo randômico, para evitar que uma casa produza lixo em excesso. Embora isso possa parecer complicado, de fato não o é. As lixeiras são padronizadas, e a prefeitura sabe exatamente o número de pessoas que vivem em cada domicílio.

No Brasil, há experiências bem-sucedidas de separação do lixo e incentivo à reciclagem. O processo de coleta seletiva iniciado nas regiões do Lago Norte e Varjão, no Distrito Federal, por exemplo, poderia ser expandido para outras localidades, com vantagens tanto para os moradores, que estariam contribuindo para a preservação do meio ambiente, quanto para pessoas que trabalham diretamente na reciclagem do lixo. Essa medida representaria uma forma de gerar emprego e renda para setores menos favorecidos. Combinadas com medidas complementares, relacionadas à oferta de oportunidades educacionais aos trabalhadores envolvidos, essas ações podem dar início a processos sinérgicos, com potenciais efeitos positivos para o País.

THINK ABOUT THE ENVIRONMENT BEFORE PRINTING

No Brasil, é frequente imprimir até *e-mails* de uma linha. É comum, também, a utilização de folha de rosto para identificar o demandante da impressão. Nada menos lógico. Na maioria dos órgãos públicos, existem máquinas que possibilitam a habilitação de senhas para que a impressão só seja feita após autorização do demandante, um procedimento rápido e simples de se implementar. Como o solicitante terá, de qualquer forma, de ir até a impressora para recolher seus trabalhos, não há o menor sentido em enviar os trabalhos com a perda de um volume excessivo de papel só para que não se misture com o de outros servidores. A proibição do uso de folha de rosto deveria ser regra no âmbito do serviço público, pois é um desperdício. Nas universidades da Holanda, chega a ser chato: várias pessoas comentam a mesma coisa – “não imprima isso, anote as informações”. A educação ambiental ajuda a disseminar e consolidar essas ideias. Para o nosso caso, uma regulamentação poderia contribuir.

USO DE CANECAS EM VEZ DE COPO DE PLÁSTICO

No serviço público brasileiro, não é incomum ver os auxiliares de limpeza esvaziarem as cestas de lixo mais de uma vez por dia, abarrotadas de copos de plástico. De um modo ou de outro,

na confecção desses copos há uso de petróleo. Além disso, o transporte do produto até o local de uso e também do copo já usado demanda combustível fóssil. As complicações relacionadas à biodegradação do plástico ultrapassam o escopo deste texto.

Na Holanda, os copos plásticos são usados pela simplicidade do descarte também. No entanto, em locais de trabalho, procura-se incentivar o servidor a usar canecas (*mugs*, em inglês) ou xícaras. Alguns podem argumentar que a lavagem pode inviabilizar o uso dessa estratégia. No entanto, muitos holandeses utilizam as canecas, com lavagem em periodicidade razoável. No uso de máquinas de café nas universidades (que geralmente é pago), caso seja utilizada uma caneca, o sensor automático a identifica e o custo do café fica entre € 0,50 e 0,70. Caso não seja identificada a presença da caneca, um custo adicional entre € 0,05 a 0,10 é cobrado pelo café servido no copo descartável.

ÁGUA POTÁVEL: USO RACIONAL (ÁGUA DE TORNEIRA X ÁGUA ENGARRAFADA)

Uma discussão recorrente entre ambientalistas é a necessidade de certos países usarem mais água do sistema normal de abastecimento¹² em vez de incentivarem a compra de garrafas plásticas. O consumo de água engarrafada tem grande impacto potencial no meio ambiente porque exige

¹² *Tap water*, em inglês.

que um peso relativamente alto seja deslocado entre os pontos de engarrafamento e consumo, além de gerar expressivo montante de lixo diariamente. Além disso, argumenta-se que a água da torneira preenche todos os requisitos de qualidade e segurança de fontes que engarrafam.

Na Holanda, a água da torneira é potável. O Estado garante a qualidade da água e todos consomem. O país é muito frio, mas a ingestão de água é incentivada. É comum ver os estudantes encherem a garrafa vazia nas torneiras de banheiros.

Além do exemplo holandês, há programas internacionais que incentivam pessoas que bebem água de torneira em restaurantes a pagarem, por exemplo, € 0,50 por copo. Os recursos arrecadados são doados a pessoas que têm dificuldade de abastecimento de água em países pobres.

Acresça-se a isso o fato de que alguns países têm fontes públicas, como ocorre na cidade de Roma, Itália, para coleta da água para consumo.

Para o caso do Brasil, duas medidas poderiam ser incentivadas: a instalação de fontes com água tratada em vários pontos das cidades, para que os transeuntes de áreas de grande concentração tivessem acesso e uma parceria com restaurantes para fornecimento de água tratada nos restaurantes. Ambas as medidas poderiam evitar o uso de combustível fóssil e a geração de lixo. O melhor dos mundos seria chegar ao ponto de se ter água tratada em todas as torneiras,

mas isso ainda depende de uma longa jornada.

LAVAGEM DE VASILHAS: USO MÍNIMO DE ÁGUA

É muito estranho ver a lavagem de louças em uma casa holandesa. Enche-se uma pia com o uso do tampão, com água quente ou não, e com o sabão. Muito sabão! Começa-se o processo pelos pratos e talheres. Afundam-se todos na água e com uma escova de cabo grande, com cerdas – como as escovas para uso bucal, esfrega-se e tira-se a sujeira. Então, seca-se item por item e já se guarda na gaveta. Ainda com a água dos talheres, lavam-se as panelas e outros itens que tenham mais gordura. O processo é similar. Esfrega-se e seca-se tudo. Terminado o serviço, puxa-se a corrente e a água escorre ralo a fora.

Para um brasileiro, a lavagem poderia ser considerada mal feita e os talheres não seriam considerados completamente limpos. Mas os holandeses não costumam ter qualquer problema de saúde relativo a isso. Além disso, o consumo de água é mínimo. É incrível pensar a partir, desse exemplo, como se desperdiça água no padrão de lavagem de vasilhas aqui. Esse exemplo talvez seja de difícil absorção pelos mais velhos. Quem sabe as novas gerações possam ser preparadas para essa ideia? A água tratada seria economizada, menos energia no tratamento seria usada, menos poluição seria produzida, menos interferência do homem na natureza

ocorreria e maior preservação de um bem finito seria incentivada.

ÁGUA NO PÉ: ENTUPIMENTO NO BOXE?

Outro exemplo extraordinário é a poça de água no boxe (espaço onde se toma banho). Quando se abre o chuveiro e deixa a água correr, logo uma poça desagradável se forma nos pés. Mesmo quando uma pessoa calça chinelos de borracha, a água é um incômodo. A primeira vez que se vê isso, logo se imagina que o ralo esteja obstruído. Como o problema se repete, a solução natural é ajustar para que o chuveiro jorre menos água. Com o tempo todos se acostumam com a nova situação.

Conforme informações de uma brasileira, a inclinação do piso do boxe é feita de caso pensado para que incentive o banhista a não ficar cantando debaixo do chuveiro. Mitos à parte, o fato certo é que isso funciona.

Esse exemplo remete-nos a outra situação, que é diferente, mas que também pode ser usada para preservação. Os chuveiros elétricos no Brasil têm três posições: frio, verão e inverno. Por certo, a posição inverno fornece água mais quente e mais agradável. Ocorre que, para a realidade da maior parte do País, a posição verão já é mais do que suficiente. Talvez seja difícil adaptar-se no início, como no caso de se usar menos água nos chuveiros holandeses, mas a posição verão economiza até 35% de energia. Tudo é uma questão de educação e esforço.

O “KIT LUXO” NO BANHEIRO: O PARADOXO DO BEM-ESTAR APARENTE

No Brasil, são utilizados secador eletrônico de mãos, válvulas de descarga e torneiras com sensor para jorrar água. É um luxo, uma coisa verdadeiramente de primeiro mundo, certo? Nada mais equivocado.

O secador eletrônico de mãos com ar quente e desligamento automático é comum no exterior, mas, na maioria dos lugares, utiliza-se mesmo é a toalha de papel. Porém aqui é mister esclarecer que a qualidade do material é outro. No Brasil, é necessário retirar várias toalhas de papel para secar as mãos. Na Europa, em geral, duas folhas são suficientes. Talvez seja muito mais caro comprar toalhas de má qualidade do que comprar toalhas um pouco mais caras, mas que funcionem. Uma norma técnica nesse sentido já deveria estar sendo aplicada nas licitações públicas.

Sem dúvida, outras questões emergem: para se produzir uma tonelada de papel, há estimativas que indicam que entre duas e três toneladas de madeira necessitam ser utilizadas e que um volume enorme de água deve ser consumido (cerca de 20 m³). Ademais, o volume de efluentes é grande nesse setor, assim como o excesso de lixo a ser tratado.

Voltando ao banheiro de luxo, válvulas de descarga acopladas são raras em muitos países europeus. O uso delas importa um maior consumo de

água quando comparado com a caixa tradicional. Claro que a falta de manutenção periódica pode gerar refluxo e contaminação, principalmente nas mais velhas. Mas todo mundo que já fez reformas domésticas sabe da dificuldade para se trocar uma bacia com válvula por uma caixa de descarga.

Torneiras com sensor eletrônico parecem algo supérfluo e podem representar um desperdício. Tente escovar os dentes com essa tecnologia. Uma boa torneira dura uma vida e pode ser tão confortável quanto qualquer torneira com sensor. Mas com uma grande diferença, a convencional tende a ser ecologicamente mais correta¹³. Os recursos consumidos para produzir a torneira com sensor, a se avaliar seu custo, tendem a ser maiores, sem acréscimo significativo de sua durabilidade. A princípio, a torneira com sensor tenderia a ser mais econômica, por dosar a água na quantidade certa. No entanto, em certas situações, lança-se grande quantidade de água fora, sem uso, como no exemplo da escovação de dentes.

Por último, alguns exemplos podem ilustrar que essa preocupação é pertinente. Na Califórnia, nos Estados Unidos, durante uma das crises de água de alguns anos atrás, havia um dizer, mais ou menos assim: se está amarelo, ok! O sol é amarelo! Só se incentivava o uso da descarga nos casos de haver fezes no vaso. Isso mostra o nível a que chegou a carência de água naquele importante centro econômico.

¹³ O conceito em inglês de *environmental friendly use*.

Outro exemplo foi relatado por um servidor do Senado Federal. De acordo com ele, em Melbourne, na Austrália, algumas famílias, em vez de usar válvula de descarga, estão optando por utilizar uma caixa de descarga com duas câmaras; uma, com menor vazão, é utilizada para o caso de urina. A vantagem é que o consumo máximo é de oito litros por descarga. Algumas empresas já estão produzindo, no Brasil, válvulas de descarga de duplo fluxo: uma que libera menos água e outra mais potente. O custo para o consumidor, porém, tende a ser superior ao das válvulas comuns. Seria o caso de se pensar em algum tipo de incentivo fiscal para as caixas de descarga de dupla câmara ou mesmo para válvulas de duplo fluxo.

Pequenas escolhas e alguma mudança de atitude podem favorecer muito o meio ambiente. O uso de caixa de descarga seria recomendável. Em situações nas quais se opte por outra solução, esta deveria ser o uso de válvulas de duplo fluxo.

BANHEIROS SÃO PAGOS

Não é difícil encontrar banheiros de uso público na Holanda. No entanto, a maioria esmagadora dos ambientes cobra valores variáveis (de € 0,25 a € 0,75) pelo uso. No início, como tudo a que um indivíduo não está acostumado, aquilo parece um absurdo. Em alguns lugares, se você consome no estabelecimento, o uso do banheiro é de graça. Mas, se for cobrado, não se surpreenda. A desvantagem é óbvia, perder o dinheirinho. A vantagem

é, em média, contar com banheiros limpos.

O CASO DA COMIDA: MUITO ALÉM DE PREPARAR A MARMITA

O custo do almoço no “bandeirão” é relativamente alto. Então, a maioria das pessoas traz de casa seu próprio lanche ou almoço. Isso gera uma economia imensa no fim do mês. Um sanduíche com um refrigerante pode custar mais de € 8 na lanchonete. O mesmo produto custa muito menos se comprado no supermercado, talvez 50% do valor. Uma pizza no mercado custa € 2 ou € 3. Na pizzaria, no centro, no mínimo € 12. Como cada um tem que preparar tudo, logo percebe que o serviço compõe uma importante parcela do preço.

Assim, todos entendem que, além dos impostos e custos de energia, os serviços devem ser remunerados corretamente. No Brasil, propala-se que a mão-de-obra custa pouco. Por isso, pessoas que fazem tarefas simples, muitas vezes, não têm condições adequadas de vida. Isso é quase impossível de ocorrer na Holanda.

OBESIDADE: CUSTA CARO TRATAR. ENTÃO, É MELHOR PREVENIR!

O índice de massa corporal (IMC) é calculado tomando-se o peso, em quilogramas (kg), dividido pela altu-

ra, em metros (m), ao quadrado. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), um indivíduo com IMC superior a 25 estaria com sobrepeso; acima de 30, estaria obeso; e acima de 40, apresentaria obesidade mórbida (tecnicamente este termo está em desuso, mas era o que vinha sendo utilizado há alguns anos). Outro índice geralmente considerado é a circunferência da cintura. Nos casos em que esta for superior a 92 cm, para homens, e 88, para mulheres, os riscos cardíacos se acentuam.

Estudos da OMS indicam que, por volta de 2025, o Brasil poderá chegar a ter 20% de sua população obesa. As consequências esperadas são uma maior incidência de doenças cardíacas, aumento da ocorrência de diabetes, aumento de certos casos de câncer, complicações respiratórias como apneias, problemas locomotores, osteoporose, entre outras. Por certo, as causas desse problema são múltiplas e vão desde aspectos genéticos até balanceamento impróprio do consumo alimentar.

A escolha holandesa foi promover um amplo debate, no qual cientistas de alimentos, nutricionistas, associações de obesos, profissionais médicos, membros dos governos, indústria de lazer, indústria de dieta, indústria de alimentos, políticos e cidadãos em geral tentem achar um caminho para encaminhar uma solução adequada.

Olhando para o Brasil, entende-se que a reação deve passar pelo combate ao consumo exagerado de gordura e de açúcar. Uma ideia inaceitável na

Holanda, mas que poderia ser usada aqui, é a de proibir a venda de alimentos com alto teor de gordura e açúcar nas lanchonetes de escolas. Isso é extremamente polêmico, uma vez que, provavelmente, são esses os alimentos mais vendidos. Reeducação das crianças e adolescentes não é tarefa fácil. Entende-se também que já existem normas e projetos de lei sobre a matéria. No entanto, a eficácia é ainda limitada.

A ideia parece bizarra. Mas vale lembrar que, quando a obrigatoriedade de uso de cinto de segurança foi introduzida no país, muitos diziam que não era justo “andar amarrado em seu próprio automóvel”. Em verdade, essa tese não se sustenta, porque, em caso de acidentes, o custo da ação individual de não usar o cinto de segurança pode onerar substancialmente toda a sociedade. Não só em termos de custo hospitalar e ocupação mais intensiva dos serviços públicos, mas também porque os casos de perda de vida são uma tragédia para a coletividade.

A lógica da obesidade é similar. Se o Estado não regular a questão e deixar as coisas como estão, no limite, pode-se inviabilizar o sistema público de saúde – que, diga-se de passagem, já opera com dificuldades em muitas capitais brasileiras. E, nesse caso, em grande parte, por doenças que se adquirem desde a infância, devido à má alimentação.

Portanto, diferentemente de uma solução consensual, como na Holanda, entende-se que o Estado brasileiro deveria intervir nessa questão, até porque não haverá fundos para arcar

com o tratamento de uma porcentagem grande de obesos e por prováveis perdas econômicas futuras. Soluções a serem encaminhadas envolvem um processo mais intenso de educação dos cidadãos, incentivo a práticas esportivas, regulação dos atores envolvidos e campanhas de prevenção e controle do problema.

FRUTA É MELHOR QUE BATATA FRITA

O consumo de duas frutas por dia é muito bom para digestão e ajuda a prevenir doenças. Os holandeses comem maçãs ao longo do dia. No Brasil, muitas pessoas ainda têm dificuldade econômica para acesso a uma dieta balanceada. Na Holanda, o consumo de batata frita é cultural. No Brasil, essa modalidade de consumo é crescente, principalmente entre adolescentes. Talvez uma política pública de consumo de frutas, em vez do crescente uso de *junk food*, seja alvissareira. Isso poderia combater uma tendência, que vem ocorrendo no País, de aumento da obesidade. É muito mais caro e trabalhoso combater doenças cardiovasculares, diabetes, apneias e artrites.

SUICÍDIO: DIVULGAÇÃO ESPECIAL DE MATÉRIAS SENSÍVEIS

A liberdade de imprensa é valor supremo dos regimes democráticos. Mas até esse atributo tem que ser

exercido com responsabilidade. O exemplo mais significativo foi a solitação do governo americano para que as emissoras de televisão não propagassem imagens do líder da *Al Qaeda* sem edição. A possibilidade de transmissão de uma mensagem terrorista foi o argumento apresentado pelo governo de Washington. Na Holanda, o suicídio (taxa de 9,3 pessoas por 100.000 habitantes, em 2004) é tratado discretamente, para não incentivar comportamento de outros potenciais suicidas. No Brasil, um país menos rico, esse item não é um problema tão sério (taxa de 4,3 pessoas por 100.000 habitantes, em 2002). A lição, para alguns setores de divulgação, é que o tratamento da violência deve ser muito bem elaborado, para não incentivar mais violência.

Propõe-se que os próprios profissionais sejam os agentes de reflexão. O Estado não tem competência para fazer isso, e qualquer interferência não é desejada. A punição de jornalistas por propagar matéria sob sigilo legal, por exemplo, é incompatível com a liberdade de imprensa. Assim, entende-se que o sigilo da fonte é essencial para que o cidadão não seja tolhido de seu direito à informação. Excessos ou desvios de condutas devem ser tratados, caso a caso, no âmbito do Poder Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Holanda é pioneira em ações de igualdade de gênero, sendo o primeiro país a aceitar o aborto, a eutanásia, drogas leves, o homossexualismo; a

ter liberdade de expressão e de escolha religiosa. Nesse sentido, entende-se que o país é um grande exemplo de tolerância social. Ademais, como país altamente industrializado e detentor de extraordinária política social, pode ser visto como um modelo para o mundo.

Há muitas semelhanças entre o Brasil e a Holanda. A tolerância social, política (pelo menos nos últimos 25 anos) e religiosa podem ser mencionadas. Aspectos culturais impedem que o Brasil tenha condições de tomar decisões em relação a certos itens, que ainda são sensíveis por aqui, como o caso do aborto. Milhares de mulheres acabam fazendo o procedimento sem as condições adequadas e põem em risco suas vidas. Muito embora a sociedade, no geral, seja contrária ao aborto, é impossível fechar os olhos para essa realidade. A solução consensual seria uma forma de não silenciar diante desse grave problema de saúde pública.

Por outro lado, o Brasil tem feito grandes avanços nos últimos anos. O crescimento econômico em situações de crise, a estabilidade fiscal e monetária e um programa muito bem articulado de combate à pobreza levaram o País a melhorar sua situação no cenário internacional. Os frutos são quantificáveis objetivamente. Em 2007, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) incluiu o Brasil, pela primeira vez na história, na lista de países com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ademais, análises preliminares da Pesquisa Nacional por Amostra

de Domicílio de 2007 mostram que 13,8 milhões de brasileiros mudaram de estrato social entre 2001 e 2007 e, nesse mesmo período, o grau de desigualdade de renda no país caiu 7%.

Não se espera que muitos dos exemplos aqui apresentados possam ser implantados como soluções de mercado, a exemplo das estratégias para o transporte coletivo. Somente a consolidação da confiabilidade e do conforto poderia fazer um cidadão comum de classe média trocar o carro próprio pelo ônibus. No entanto, muito depende de ações do cidadão, que pode fazer a diferença, pelo menos no nível local. Sob esse prisma, ações individuais somadas poderiam contribuir para melhorar o País.

Na maioria dos casos apresentados ao longo do texto, o fator mais relevante é a educação. Mas, enquanto uma consolidação do acesso ao ensino formal e uma melhor formação dos cidadãos não forem um bem universal, cabe a cada um fazer um esforço para preservar o meio ambiente e os recursos esgotáveis, garantindo para a geração presente uma vida mais saudável e, ainda, mantendo esperanças para as gerações futuras.

O Brasil está no caminho certo, e a solução para alguns dos problemas discutidos neste texto pode ajudar na definição da estratégia adequada. A melhoria do nível educacional, a redução da pobreza, a universalização da saúde, o incentivo ao uso do transporte público, a criação de oportunidades iguais para todos e a preservação ambiental são condições es-

senciais para a consolidação de uma base sólida para um desenvolvimento sustentável de longo prazo e, tão importante quanto, para a garantia da PAZ social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil, Presidência da República, Legislação, www.planalto.gov.br. Acesso em 16/9/2008.

Brasil, Senado Federal, Projetos em tramitação, www.senado.gov.br. Acesso em 16/9/2008.

Brasileiros na Holanda, sítio que auxilia brasileiros que vivem na Holanda, <http://www.brasileirosnaholanda.com/>. Acesso em 15/9/2008.

CNN, American network television site, www.cnn.com. Acesso em 10/10/2008.

Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, <http://www.ecologic.de/index.php>. Acesso em 18/9/2008.

Embaixada da Holanda, no Brasil, <http://www.mfa.nl/bra-pt>. Acesso em 15/9/2008.

Focus on The Netherlands. Ministry of Foreign Affairs, International Information and Communication Division, The Hague, The Netherlands, 2004.

Food and Agriculture Organization, <http://www.fao.org>. Acesso em 15/9/2008.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), www.ipea.gov.br. Acesso em 10/8/2008.

Netherlands Organization for Cooperation in Higher Education, www.nuffic.nl. Acesso em 15/9/2008.

NS, Dutch highways site, www.ns.nl. Acesso em 18/9/2008.

Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU), <http://www.slu.df.gov.br/>. Acesso em 15/9/2008.

Tigre, fabricante de tubos e conexões, <http://www.tigre.com.br/pt/index.php>. Acesso em 18/9/2008.

Wagenigen University, site oficial da universidade, www.wur.nl. Acesso em 15/9/2008.

Wikipedia, the free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page. Acesso em 18/9/2008.

World Health Organization, <http://www.who.int/topics/obesity/en/>. Acesso em 17/9/2008.

Worldwatch Institute vision for a sustainable world, <http://www.worldwatch.org/>. Acesso em 18/9/2008.

RENDAS DO PETRÓLEO



RENDAS DO PETRÓLEO, QUESTÃO FEDERATIVA E INSTITUIÇÃO DE FUNDO SOBERANO¹

Por:

Paulo Springer de Freitas²

Sumário Executivo

Desde o anúncio da descoberta de campos promissores de petróleo na área conhecida como “pré-sal”, no segundo semestre de 2007, muito se tem discutido sobre os possíveis impactos que essa riqueza mineral poderá trazer ao País. Afinal, com as descobertas recentes, o volume de reservas comprovadas saiu de um patamar de 14 bilhões de barris para números que, em um cenário otimista, ultrapassam 100 bilhões de barris, colocando o Brasil entre as potências petrolíferas do planeta. Essa nova realidade impõe uma série de desafios para a gestão macro e microeconômica. Do ponto de vista macro, é importante lidar com questões como formas de preservar a riqueza do petróleo para gerações futuras; administrar os gastos públicos em um contexto de maior volatilidade de receitas, decorrentes da volatilidade do preço do petróleo no mercado internacional; e administrar eventuais flutuações e apreciação da taxa de câmbio. Em relação à gestão microeconômica, o maior desafio que se impõe é como gastar adequadamente as rendas geradas pela atividade petrolífera.

A Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, estabelece quatro formas de participação governamental: bônus de assinatura, pagamento pela retenção de área, *royalties* e participação especial. As duas últimas modalidades têm correspondido, na média, a mais de 90% das participações governamentais e destinam parcela significativa, em torno de 60%, para estados e municípios. Os municípios que mais receberam recursos do petróleo não tiveram um desempenho sócio-econômico melhor do que os demais, entre 2000 e 2005.

Com base na teoria e nas características da economia brasileira, pode-se concluir que seria desejável ampliar a parcela da ren-

¹ Este Texto para Discussão foi produzido para o 4º Fórum Senado Debate Brasil – Nova Fronteira do Petróleo: os desafios do pré-sal; realizado nos dias 3 e 4 de dezembro de 2008 no Senado Federal, e beneficiou-se dos comentários e debates ocorridos no evento.

² Consultor Legislativo do Senado Federal e Doutor em Economia pela UnB. O autor gostaria de agradecer os comentários de Marcos José Mendes e de Carlos Jacques Vieira Gomes, isentando-os, contudo, dos erros remanescentes.



da do petróleo destinada à União, em detrimento de estados e municípios. Isso porque a principal justificativa para estados e municípios receberem *royalties* e participações especiais é uma indenização pelos impactos ecológicos sofridos. Com o aumento da produção na plataforma continental, a dezenas, ou mesmo centenas, de quilômetros da costa, o impacto ecológico torna-se negligenciável para o município ou estado produtor. Além disso, a descentralização dos recursos cria problemas, como maior dificuldade para o governo central coordenar as políticas fiscal e monetária, pois os gastos dos governos subnacionais – sobre os quais o governo central não possui ingerência – podem ter impactos relevantes sobre a demanda agregada e a taxa de câmbio.

As parcelas destinadas a estados e municípios deveriam ser proporcionais ao volume de produção, sem dependerem do preço do petróleo nem dos custos de extração. Nesse sistema a volatilidade das receitas advindas da exploração do petróleo seria transferida (na medida do possível) integralmente para a União, facilitando a administração dos gastos de estados e municípios.

É desejável a instituição de um fundo soberano, que acumule as receitas arrecadadas com a extração do petróleo. Esse fundo, contudo, não pode ser visto como uma solução para o desequilíbrio fiscal existente no País. Como mostra a experiência internacional, é a disciplina fiscal que leva ao sucesso de um fundo, e não o contrário.

Quanto aos objetivos, os fundos soberanos podem ser classificados em duas categorias principais: fundos de estabilização e de poupança. Os primeiros têm por objetivo mitigar os efeitos dos ciclos econômicos. Já os fundos de poupança têm por objetivo acumular ativos financeiros para as gerações futuras. Para o Brasil, julgamos que o mais interessante seria instituir um fundo de poupança. Dentre outros motivos, porque um fundo de poupança deve investir em aplicações que tragam retorno mais no longo prazo, como em educação e infraestrutura – áreas fortemente carentes do País.

Existe uma preocupação de que gastos com educação e infraestrutura possam levar a uma apreciação da taxa de câmbio, com prejuízos para os demais setores exportadores, em particular, para a atividade industrial. Essa preocupação, entretanto, parece exagerada. Em primeiro lugar, porque uma desindustrialização, além de improvável, não significa necessariamente deterioração de bem estar. Em segundo lugar porque os gastos podem ser diferidos ao longo do tempo, fazendo com que um eventual processo de apreciação cambial ocorra de forma ordenada. E, em terceiro lugar, porque os investimentos podem ser feitos de forma a beneficiar mais fortemente a produtividade do setor exportador.

I – INTRODUÇÃO

Desde o anúncio da descoberta de campos promissores de petróleo na área conhecida como “pré-sal”, no segundo semestre de 2007, muito se tem

discutido sobre os possíveis impactos que essa riqueza mineral poderá trazer ao País. Afinal, com as descobertas recentes, o volume de reservas comprovadas sai de um patamar de 14 bilhões de barris para números que, em um cenário otimista, ultrapassam 100 bilhões de barris, colocando o Brasil entre as potências petrolíferas do planeta. Essa nova realidade impõe uma série de desafios para a gestão macro e microeconômica. Do ponto de vista macro, é importante lidar com questões como formas de preservar a riqueza do petróleo para gerações futuras; administrar os gastos públicos em um contexto de maior volatilidade de receitas, decorrentes da volatilidade do preço do petróleo no mercado internacional; e administrar eventuais flutuações e apreciação da taxa de câmbio. Em relação à gestão microeconômica, o maior desafio que se impõe é como gastar adequadamente as rendas geradas pela atividade petrolífera.

Este estudo pretende contribuir para o debate de duas formas. Inicialmente, nos Capítulos II e III, analisaremos a questão do federalismo. Posteriormente, no Capítulo IV, discutiremos a conveniência de se instituir um fundo soberano e como devem ser aplicados os seus recursos.

O Capítulo II apresenta o quadro atual da distribuição das participações governamentais, mostrando o marco legal, o montante de recursos envolvidos, a distribuição entre entes federativos, e discute a influência das receitas do petróleo sobre o desempenho sócio-econômico dos municípios. A

Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, estabelece quatro formas de participação governamental: bônus de assinatura, pagamento pela retenção de área, *royalties* e participação especial. As duas últimas modalidades têm correspondido, na média, a mais de 90% das participações governamentais e destinam parcela significativa, em torno de 60%, para estados e municípios. Conforme será visto, e de acordo com a escassa literatura sobre o tema, os municípios que recebem mais recursos do petróleo não apresentaram, entre 2000 e 2005, desempenho sócio-econômico melhor do que os demais.

O Capítulo III discute os aspectos teóricos que justificam a descentralização das receitas do petróleo entre os governos subnacionais. De certa forma, todas as federações adotam um regime de descentralização das receitas, embora o grau de descentralização varie fortemente. Do ponto de vista teórico, há justificativa para indenizar estados e municípios pelos impactos ambientais e, até certo ponto, pelos impactos sócio-econômicos. Mas a descentralização também cria problemas. Via de regra, estados e municípios têm menor capacidade de lidar com a volatilidade de receitas decorrentes da variação de preços do petróleo no mercado internacional. Além disso, dependendo da importância da indústria petrolífera, a descentralização de receitas pode implicar maior dificuldade para o governo central coordenar as políticas fiscal e monetária, pois os gastos dos governos subnacionais – sobre os quais o governo central não possui ingerên-

cia – podem ter impactos relevantes sobre a demanda agregada e a taxa de câmbio.

Após o debate sobre a questão federativa, discutiremos, no Capítulo IV, a conveniência de se instituir fundos soberanos financiados pelas receitas do petróleo e de como aplicar os recursos. Como será visto, há fortes argumentos de economia política que justificam a instituição de um fundo. Mas deve-se deixar claro que os objetivos de um fundo – usualmente, amortecer os ciclos econômicos ou acumular um estoque de poupança para gerações futuras – podem ser atingidos por meio de um controle adequado de gastos públicos. Da mesma forma, a instituição de um fundo não atingirá os objetivos propostos se o governo não se comprometer a adotar uma trajetória responsável de gastos.

Quanto à aplicação de recursos, recomenda-se que sejam destinados a projetos que elevem o nível de produtividade da economia, como em educação e infraestrutura. Existe uma preocupação de que aumentos de gastos públicos podem levar a uma apreciação da taxa de câmbio, com prejuízos para os demais setores exportadores, em particular, para a atividade industrial. Essa preocupação, entretanto, parece exagerada. Em primeiro lugar, porque uma desindustrialização, além de improvável, não significa necessariamente deterioração de bem estar. Em segundo lugar porque os gastos podem ser diferidos ao longo do tempo, fazendo com que um eventual processo de apreciação

cambial ocorra de forma ordenada. E, em terceiro lugar, porque os investimentos em educação e infraestrutura podem ser feitos de tal forma a beneficiar mais fortemente a produtividade do setor exportador.

Por fim, o Capítulo V apresenta as considerações finais e principais conclusões.

II – PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL

II.1 – Introdução

Este Capítulo discorrerá sobre as receitas advindas da exploração do petróleo no Brasil. Na primeira seção, será feito um resumo do marco legislativo vigente. A seção seguinte mostra a evolução das receitas do petróleo e sua distribuição entre os entes federativos. A Seção II.3 apresenta algumas evidências referentes à avaliação do uso dos recursos do petróleo. Por fim, a Seção II.4 discute como as receitas do petróleo influenciam o desempenho dos municípios em relação a indicadores sócio-econômicos.

Antes de iniciar a próxima seção, cabe esclarecer que a Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, em seu artigo 45, estabelece quatro formas de participações governamentais, que poderemos denominá-las, genericamente, de rendas do petróleo:

i) bônus de assinatura, que corresponde ao valor pago pelo vencedor da licitação (usualmente, definido em leilão) para ter o direito de explorar a área concedida;

ii) *royalties*, que correspondem a um percentual sobre o valor da produção;

iii) participação especial, prevista em casos de grande volume de produção, e que incide sobre a receita bruta da produção, deduzidos custos operacionais, depreciação, investimentos, além do pagamento de *royalties* e de outros tributos;

iv) pagamento pela ocupação ou retenção de área, que é uma cobrança periódica (atualmente, anual) pela utilização da área de concessão.

De acordo com o Decreto nº 2.705, de 1998, que regulamenta as participações do governo previstas na Lei do Petróleo, das quatro modalidades de participações especiais, os *royalties* e a participação especial são entendidos como compensações financeiras. Há diferentes formas de interpretar essas compensações. A primeira é que se trata do pagamento de uma renda no sentido econômico (ou ricardiano), em virtude da propriedade de um fator de produção não reproduzível. Nesse sentido, o *royalty* pelo pagamento do petróleo não seria diferente do que se paga pelo uso de uma patente, ou pelo aluguel de um terreno. Uma segunda interpretação é que o *royalty* decorre de uma compensação financeira, paga aos municípios e estados produtores, em

decorrência dos impactos negativos, tanto de ordem ambiental quanto sócio-econômica, que a atividade petrolífera traz. Leal e Serra (2003) e Serra (2005) argumentam ainda que municípios e estados teriam direito a serem compensados por investimentos realizados com o intuito de tornar suas economias menos dependentes do petróleo, de forma a manter seu dinamismo após a exaustão das reservas. Adicionalmente, pode-se justificar a compensação para estados e municípios em decorrência de eles não recolherem ICMS³ sobre a produção de petróleo, que é tributada no destino, ao contrário do que ocorre com a grande maioria de bens e serviços, que é tributada na origem.

Observe-se que, dependendo de como se interpreta a compensação financeira, mais justificável se torna a distribuição dos recursos em direção a cada nível da federação. Caso se entenda que os *royalties* devem, prioritariamente, compensar os proprietários de um fator de produção não reproduzível, então a renda do petróleo deveria ser destinada, predominantemente, à União, que é a proprietária dos recursos do subsolo, nos termos do art. 20 da Constituição Federal. Já a ideia de compensação por danos sócio-econômicos ou ambientais justifica a transferência da renda do petróleo para os locais onde ocorre a produção. Contudo, antecipando o debate do Capítulo IV, mesmo concordando com essa interpre-

³ A Constituição Federal prevê que o ICMS, apesar de ser um imposto estadual, terá, no mínimo, 18,75% da arrecadação destinada aos municípios, na proporção do valor adicionado.

tação, a centralização dos recursos na União pode ser preferível em função de outras considerações, como mobilidade da mão-de-obra, dificuldade de gestão macroeconômica, geração de desequilíbrios regionais e inviabilidade de investimentos.

II.2 – A distribuição das rendas do petróleo sob a legislação vigente

São três os principais dispositivos legais que embasam a distribuição das rendas do petróleo: a Constituição Federal, a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 1997) e o Decreto nº 2.705, de 1998.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 20, que são bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, bem como os recursos minerais, inclusive os do subsolo. O § 1º deste mesmo artigo prevê que os estados (ou o Distrito Federal, se for o caso), municípios e órgãos da administração direta da União terão participação no resultado da exploração de petróleo ou gás ou compensação financeira por essa exploração. A forma como essa participação se daria, bem como a sua distribuição, seria feita por meio de lei.

A Lei do Petróleo, dentre outras providências, como a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), veio justamente regulamentar o previsto naquele § 1º. E o Decreto

2.705/98 regulamentou dispositivos da Lei do Petróleo, detalhando o cálculo das participações, fixando alíquotas ou preços mínimos e máximos, estabelecendo prazos para pagamento, entre outros.

Das participações governamentais, o bônus de assinatura é aquela que apresenta menos detalhamento legal. Seu valor dependerá do montante ofertado pelo vencedor do leilão, desde que seja superior ao mínimo fixado pela ANP no edital de licitação, e deverá ser pago em uma única parcela, no ato de assinatura do contrato de concessão. Quanto à destinação dos valores, tanto a Lei do Petróleo quanto o Decreto 2.705/98 não são exaustivos: apenas estabelecem que parcela dos recursos provenientes do bônus de assinatura será destinada à ANP, sem especificar o percentual. Os valores remanescentes são encaminhados para o Tesouro Nacional.

Quanto aos *royalties*, a Lei do Petróleo determina que sua alíquota será entre 5% e 10% do valor da produção de petróleo ou gás natural⁴. A alíquota deverá ser inferior a 10% somente quando a ANP entender que há riscos relevantes que justifiquem a redução da alíquota. O redutor funciona, assim, como um mecanismo para esti-

⁴ O Decreto 2.705/98 estabelece os critérios para se calcular o valor da produção. Independentemente de dificuldades inerentes à correta declaração de valores, o cálculo do valor da produção não é trivial, tendo em vista que parte significativa da produção é destinada à própria empresa, no caso da Petrobrás, para refino. De forma geral, o preço considerado depende da qualidade do óleo extraído e de uma cesta de referência de cinco tipos de óleo cotados no mercado internacional. Para maior detalhamento do cálculo do preço estipulado pela ANP para fins de cálculos de *royalties* e participação especial, ver Gutman e Leitão (2003).

mular as empresas a extraírem petróleo em locais onde os custos prováveis sejam mais altos relativamente ao retorno potencial. Na prática, o redutor não tem sido extensivamente aplicado, com a alíquota média dos *royalties* situando-se em 9,8% para o período entre 2000 e 2007⁵. No que diz respeito à distribuição dos recursos entre estados, municípios e órgãos da administração direta da União, a lei leva em consideração dois fatores: se está se tratando da alíquota mínima dos *royalties*, de 5%, ou do que excede esse valor; e se a lavra ocorre em terra, rios, ilhas fluviais e lacustres⁶, ou se ocorre na plataforma continental.

A participação especial diferencia-se dos *royalties* em dois aspectos fundamentais: i) é cobrada somente em campos que apresentam grande volume de produção; e ii) incide não sobre o faturamento do campo, mas sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos previstos na legislação em vigor. O art. 22 do Decreto 2.705/98 prevê alíquotas variando de 0% a 40% dependendo do volume de produção, da localização do campo (se em terra, se na plataforma continental para profundidade batimétrica de até 400 metros, ou se na plataforma continental para profundidade batimétri-

ca acima de 400 metros) e do tempo de produção do campo (se no 1º, 2º, 3º ou além do 3º ano de produção). As alíquotas são mais altas para maiores volumes de produção, para extração em terra e, dentro da plataforma continental, para extração em profundidades menores, e para campos que vêm produzindo há mais tempo.

A Tabela 1 mostra a distribuição dos recursos entre os entes federativos. Cabe esclarecer que, no caso das participações especiais, não há distinção quanto ao local onde o petróleo é extraído.

Para avaliar a racionalidade da distribuição das rendas do petróleo entre os níveis da federação, deve-se partir do princípio de que *royalties* e participações especiais são compensações pelo valor de uma riqueza que excede o seu custo de extração e pelos danos (sócio-econômicos ou ambientais) que a atividade provoca. A distribuição dos recursos, portanto, deve depender de quão importantes são esses danos: quanto maiores, maior a parcela a ser destinada aos estados e municípios; quanto menores, maior deve ser a parcela destinada à União, que, por previsão constitucional, é a dona da riqueza contida no subsolo brasileiro.

É de se esperar que a exploração na plataforma continental gere menos impactos sócio-ambientais do que a exploração em terra. Também se espera que a produção em terra impacte mais diretamente o município produtor, enquanto que a produção na plataforma continental provoque

⁵ A alíquota média dos *royalties* não é fornecida diretamente pela ANP, mas pode ser aproximada, conhecendo-se a participação dos recursos destinados ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Por exemplo, se a alíquota dos *royalties* fosse de 10%, o MCT receberia 12,5% do total, conforme pode ser deduzido da Tabela 1.

⁶ Com o intuito de aumentar a fluidez do texto, a expressão “extração em terra” designará também a extração em rios, lagos e ilhas fluviais e lacustres.

Tabela 1 – Distribuição dos *royalties* e participações especiais por entes da federação

	Royalties até 5%		Royalties acima de 5%		Participação Especial
	Terra e outros ¹	Plataforma Continental	Terra e outros ¹	Plataforma Continental	
Estados Produtores	70,0	30,0	52,5	22,5	40,0
Municípios (total)	30,0	40,0	22,5	30,0	10,0
produtores ²	20,0	30,0	15,0	22,5	10,0
embarque/desembarque ³	10,0	10,0	7,5	7,5	-
Ministérios	-	20,0	25,0	40,0	50,0
Ciência e Tecnologia	-	-	25,0	25,0	-
Marinha	-	20,0	-	15,0	-
Meio Ambiente	-	-	-	-	10,0
Minas e Energia	-	-	-	-	40,0
Fundo Especial⁴	-	10,0	-	7,5	-

Fontes: Lei nº 9.478, de 1997 e Decreto nº 2.705, de 1998, dados manipulados pelo autor.

Obs: 1. Inclui produção em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres.

2. No caso dos *royalties* até 5%, para extração na plataforma continental, inclui os municípios das áreas geoeconômicas.

3. Municípios onde estão situadas instalações de embarque e desembarque de óleo bruto e gás natural, sendo essas instalações, definidas pelo art. 19 do Decreto nº 1, de 1991, constituídas de monoboias, quadros de boias múltiplas, píeres de atracação, cais acostáveis e estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural.

4. Fundo especial para distribuição a Estados e Municípios.

maiores danos nos municípios onde houver instalações de embarque e desembarque. Por fim, o impacto sócio-econômico deve aumentar com a produção, mas em menor proporção⁷. Isso porque a demanda por serviços públicos decorrente da atividade petrolífera deve crescer em proporção menor que a produção. Afinal, há economias de escala tanto na atividade extrativista (o que implica que o número de trabalhadores – ou seja, potenciais demandantes – por barril extraído deve diminuir quando a produção aumenta), quanto na oferta

dos serviços públicos (por exemplo, uma estrada para trafegar mil veículos deve custar praticamente o mesmo que uma estrada onde trafegam dez mil)⁸.

Destaca-se que o município produtor, no caso de exploração em plataforma continental, corresponde ao município contíguo à área marítima delimitada pelas linhas de projeção onde o campo produtor de petróleo ou gás natural está contido. Esse critério garante que o município produtor será aquele que se situa mais próximo dos campos de exploração. Mas, não necessariamente, haverá alguma atividade direta ou indiretamente relacionada à extração do petróleo no

⁷ No caso de impactos sociais, a hipótese parece ser mais verossímil. Isso porque deve haver ganho de escala no contingente de funcionários necessários para manter as operações, o que implica que a demanda por serviços públicos gerada deve crescer em proporção menor que o volume de produção. Já em relação ao impacto ambiental, não há porque favorecer uma hipótese em relação à outra. A soma do impacto social com o impacto sobre o meio ambiente, portanto, deve ser no sentido de aumentar menos que proporcionalmente que a produção.

⁸ Eventuais acidentes, como derramamento de óleo que afete a costa dos municípios, podem ser ressarcidos *a posteriori* com base em seguros contratados pelas próprias companhias exploradoras, não sendo necessário um pagamento *ex ante* por esse risco.

município produtor. Afinal, pode ser interessante para a empresa concessionária concentrar toda a base de apoio em terra em um único município. Por exemplo, pode ser mais econômico para a Petrobrás manter todas as atividades de apoio em terra no município de Macaé e arcar com custos maiores de deslocamento de seus funcionários entre as plataformas de produção e o continente a partir dessa base, do que incorrer no custo de construir várias bases ao longo do litoral fluminense e capixaba. No que diz respeito aos impactos ecológicos, quanto mais distante estiver do litoral, menor a probabilidade de a atividade petrolífera impactar o município produtor (no caso, o município confrontante).

Tendo em vista as considerações dos parágrafos anteriores e a distribuição das alíquotas apresentada na Tabela 1, podemos concluir que:

i) à medida que a extração se desloca da terra para a plataforma continental e que o volume de produção aumenta, os impactos sócio-econômico-ambientais no local de produção diminuem (pelo menos em relação ao volume produzido). Nesse caso, a parcela destinada aos estados e, principalmente, aos municípios, deveria diminuir. Em contrapartida, a participação da União deveria aumentar. A Tabela 1 mostra que isso, de fato, ocorre, uma vez que a participação dos ministérios é maior quando a extração ocorre na plataforma continental e quando os campos apresentaram maior produção;

ii) a parcela direcionada aos municípios produtores, comparativamente à parcela destinada a aqueles que possuem instalações de embarque e desembarque de petróleo, deveria ser maior quando a extração ocorre em terra. Entretanto, ocorre justamente o contrário, com a parcela destinada aos municípios produtores aumentando de 2/3 para 3/4 quando a extração para da terra para a plataforma continental.

A quarta modalidade de participação governamental nas receitas de petróleo é o pagamento pela ocupação ou retenção de áreas. Seria uma espécie de aluguel, pago anualmente pela empresa concessionária. O valor, cobrado por quilômetro quadrado ou por fração da área de exploração, deverá estar previsto no edital e no contrato de concessão e dependerá das características geológicas, da localização da bacia sedimentar e de outros fatores pertinentes, a critério da ANP. O Decreto 2.705/98 fixou faixas de variação para cada uma das seguintes fases, em ordem crescente: exploração, prorrogação da fase de exploração, desenvolvimento da fase de produção e produção. Em reais de 1998, os valores variavam de R\$ 10,00 a R\$ 5.000,00. As receitas arrecadadas com o pagamento pela ocupação ou retenção de áreas são integralmente transferidas para a ANP. Adicionalmente, no caso de exploração em terra, os proprietários dos terrenos farão jus a um percentual que varia entre 0,5% e 1,0% da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP.

II.3 – Evolução da participação governamental sobre as receitas do petróleo

A Tabela 2 apresenta a evolução das participações governamentais desde 1998.

Dos valores apresentados, observa-se, em primeiro lugar, o forte crescimento das participações governamentais, que passaram de R\$ 3,4 para R\$ 16,9 bilhões/ano entre 2000 e 2007, crescimento médio de 27% a.a.. Esse crescimento foi bem superior à produção, cujo aumento médio anual foi de 5,2%, de acordo com a ANP. Verifica-se também que os *royalties* e participação especial (PE) constituem-se nas principais fontes de arrecadação, tendo respondido por 84%, no mínimo, e por 92%, na média do período. Tendo em vista as regras de distribuição de recursos discutidas na seção anterior, isso implica que a quase totalidade da arrecadação será repartida com estados e municípios. Os bônus de assinatura, por depen-

derem do calendário de licitações da ANP, constituem-se na rubrica mais volátil. Por fim, as receitas derivadas da ocupação da terra são baixas e, em relação ao total, apresentaram participação decrescente no período.

Não é objetivo deste trabalho discorrer sobre as vantagens e desvantagens de cada tipo de receita. Mas é interessante fazer uma pequena digressão sobre o tema, podendo o leitor interessado consultar Sunley *et al* (2003) e Stiglitz (2007) para se aprofundar.

O bônus de assinatura, por se constituir no que se classifica como custo afundado, tem a vantagem de não interferir nas decisões de investimento e produção das empresas. Também desestimula o aparecimento de empresas “aventureiras”, uma vez que, para se dispor a realizar um pagamento antecipado, o vencedor da licitação deverá ter um mínimo de compromisso e interesse em explorar eficientemente a área. Por outro lado, ao exigir das concessionárias um pagamento inicial, o bônus pode ter o inconve-

Tabela 2 – Evolução das participações governamentais (em R\$ milhões)

Ano	Bônus de Assinatura	Royalties	Participação Especial	Ocupação de terra	Total	Royalties + PE (em % do total)
1998	-	284	-	29	-	-
1999	322	984	-	73	-	-
2000	468	1.868	1.039	91	3.466	84
2001	595	2.303	1.722	125	4.745	85
2002	92	3.184	2.510	147	5.933	96
2003	27	4.396	4.998	126	9.547	98
2004	665	5.043	5.272	124	11.104	93
2005	1.089	6.206	6.967	130	14.392	92
2006	11	7.704	8.840	135	16.689	99
2007	2.101	7.491	7.178	142	16.912	87

Fonte: ANP

niente de restringir a competição. Em um mundo com concorrência perfeita, sem incertezas, assimetrias de informação e restrições de crédito, o bônus de assinatura corresponderia a toda a renda (no sentido econômico)⁹ passível de ser obtida a partir de uma lavra. Nesse caso, o governo poderia basear toda a participação no bônus de assinatura.

Mas o mundo real está longe de obedecer às hipóteses listadas acima. As empresas petrolíferas incorrem em riscos, sejam relacionados ao custo de extração, ao preço do petróleo, à real quantidade de óleo existente nos poços, ou à data em que o poço estará produzindo. Além disso, há fortes assimetrias de informação, com algumas empresas melhor informadas que outras ou que o governo. Para o Brasil, por exemplo, é provável que a Petrobrás possua vantagens informacionais. E, na presença de assimetria de informações, há uma tendência de o valor ofertado no leilão de privatização ser mais baixo.

Outro problema associado ao bônus de assinatura, descrito por Stiglitz (2007), deve-se ao fato de esse bônus corresponder, na realidade, a um empréstimo feito pela concessionária ao governo¹⁰, normalmente a uma taxa

⁹ Relembrando, a renda, no sentido econômico, significa o excedente sobre os custos de produção, que incluem a remuneração do capital de acordo com o valor de mercado.

¹⁰ A comparação com o empréstimo pode ser entendida da seguinte maneira: se o governo fixa os *royalties* em alíquotas muito altas, o que deprimirá os ganhos futuros do concessionário, a oferta feita como bônus de assinatura será menor. Ou seja, se o governo pretende arrecadar mais no futuro, deverá se contentar com valor menor no presente. Similarmente, o governo pode arrecadar mais no presente, e abrir mão de maior arrecadação no futuro.

de juros muito mais elevada do que aquela que o governo poderia se financiar. Tendo em vista essas considerações, os bônus de assinatura não deveriam ser a principal forma de participação governamental. Nesse sentido, o atual desenho institucional brasileiro está adequado, uma vez que os bônus vêm representando, em média, 6,7% do total das participações governamentais, tendo atingido o valor máximo de 13,5%, em 2000.

Na Introdução deste Capítulo, realçou-se que uma das principais diferenças entre *royalties* e participação especial é o fato de o primeiro incidir sobre o faturamento, ao passo que o último incide sobre um conceito que se aproxima de lucro (faturamento descontado de alguns custos). Há dilemas importantes ao se definir qual a forma de arrecadação deveria ser priorizada. Em princípio, uma alíquota incidente sobre o lucro gera menos distorções sobre as decisões de investimento e produção das empresas. Por outro lado, uma alíquota sobre o faturamento é mais fácil de ser calculada e está menos sujeita à declaração incorreta de custos. A possibilidade de manipulação de dados é maior porque, como o custo relevante refere-se a um campo específico, cria-se um incentivo para as empresas atribuírem custos maiores para os campos mais propensos a pagarem participação especial.

O dilema que se coloca então pode ser resumido da seguinte forma: se a maior fonte de incerteza for referente à assimetria de informações entre a empresa e o governo, uma tributação

sobre o faturamento (como ocorre no caso dos *royalties*) é mais desejável. Já se a maior fonte de incerteza referir-se aos reais custos de extração a serem enfrentados pela empresa, deve-se tributar sobre um indicador de lucro (como é feito com a participação especial), uma vez que reduz o risco das empresas petrolíferas, incentivando o investimento.

A cobrança pela retenção de área seria, em princípio, uma das formas menos distorcivas de participação governamental, uma vez que o aluguel pago anualmente independe da produção e, portanto, não afeta as decisões de investimento/extração das empresas. A maior crítica que se faz a esta forma de receita é que, como se trata de recursos não renováveis, as empresas teriam interesse em exaurir o campo o mais rapidamente possível para economizar os pagamentos futuros. Esse problema pode ser parcialmente contornado com a agência reguladora impondo limites à velocidade de extração, como está previsto na Lei do Petróleo, em que as concessionárias têm de submeter o plano de produção à aprovação da ANP. Deve-se também ter em mente que, quanto mais a receita governamental se baseia na cobrança pela retenção de campo, maior a transferência de risco do governo para as empresas petrolíferas, uma vez que, independente de extrair recursos naturais ou não, a empresa tem de pagar o valor da retenção. Tendo em vista os valores atuais, e supondo que seja efetiva a exigência de cumprimento de um ritmo preestabelecido de extração pelas empresas, uma eventual reforma das

participações governamentais poderia prever um aumento das tarifas cobradas a título de retenção de área, embora seja desejável que essa rubrica continue a ser menos importante do que os *royalties* ou participação especial.

Conforme discutido na Seção I.2, os *royalties* e participação especial são as únicas – embora, por larga margem, as mais importantes – formas de participação especial cujos recursos são, obrigatoriamente, divididos com estados e municípios. As Tabelas 3a a 3c mostram os valores distribuídos a título de *royalties*, participações especiais e o total, entre 2000 e 2007, por nível de governo.

Como pode ser visto, os recursos de *royalties* e participação especial têm sido da mesma ordem de magnitude nos últimos anos, em torno de R\$ 7 bilhões para cada rubrica. Observa-se também que há uma grande concentração geográfica na distribuição das participações governamentais, reproduzindo a localização das jazidas do mineral e os critérios de distribuição previstos em lei. Cinco estados (RJ, RN, BA, ES e AM) recebem mais de 90% do que é distribuído a título de *royalties*, sendo que somente o Rio de Janeiro fez jus a 66% das receitas no período. Em relação às participações especiais, a concentração territorial é ainda maior, com o Rio de Janeiro recebendo, isoladamente, 98% das receitas. Observe-se que as participações especiais são devidas somente para campos de alta produtividade. Por isso, se a exploração na camada do pré-sal prosperar, deverá ocorrer

Tabela 3a – Distribuição de royalties por nível de governo

Beneficiários	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Participação média (em %)
TOTAL	1.867.753	2.303.290	3.183.985	4.396.378	5.042.826	6.206.086	7.703.543	7.490.614	
UF	623.287	762.479	1.020.960	1.413.174	1.618.686	1.984.329	2.380.443	2.291.236	32
RJ	367.806	461.458	671.656	907.744	1.041.661	1.318.598	1.646.732	1.563.534	66
RN	85.150	90.134	103.435	140.946	163.848	181.023	180.150	159.577	9
BA	58.857	70.990	77.689	114.993	129.686	148.111	166.610	152.094	8
ES	13.919	24.347	31.131	59.279	51.617	57.284	96.612	143.818	4
AM	48.561	59.679	70.308	90.480	113.978	143.046	131.268	118.659	6
Municípios da UF	622.860	769.298	1.070.436	1.474.619	1.700.446	2.110.827	2.612.338	2.541.055	34
RJ	397.059	497.353	740.207	997.787	1.138.917	1.446.811	1.821.494	1.735.205	68
ES	14.132	19.668	28.453	52.078	61.201	67.762	100.659	146.530	4
RN	43.778	47.435	67.217	97.011	112.259	132.556	145.622	123.913	6
BA	31.334	39.032	54.192	79.644	87.800	106.102	112.748	106.775	5
SP	49.910	63.863	57.090	73.959	83.815	99.185	112.276	101.876	5
União	490.547	608.477	858.917	1.186.232	1.354.952	1.699.783	2.122.725	2.073.696	27
Marinha	262.117	326.071	467.345	644.705	735.897	929.769	1.176.074	1.153.146	55
MCT	228.430	282.406	391.573	541.527	619.055	770.013	946.651	920.550	45
Fundo Especial	131.058	163.036	233.672	322.353	368.742	411.147	588.037	576.573	7

Tabela 3b – Distribuição de participações especiais por nível de governo

Beneficiários	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Participação Média (em %)
TOTAL	1.038.738	1.722.047	2.510.182	4.997.807	5.271.977	6.966.998	8.839.991	7.177.533	
UF	415.495	688.819	1.004.073	1.999.123	2.108.791	2.786.799	3.535.996	2.871.013	40
RJ	415.495	682.946	995.630	1.961.443	2.044.674	2.700.240	3.453.867	2.798.618	98
Municípios das UF	103.874	172.205	251.018	499.781	527.198	696.700	883.999	717.753	10
RJ	103.874	170.736	248.908	490.357	511.169	675.060	863.467	699.654	98
União	519.369	861.024	1.255.091	2.498.903	2.635.989	3.483.499	4.419.995	3.588.767	50
MME	415.495	688.819	1.004.073	1.999.123	2.108.791	2.786.799	3.535.996	2.871.013	80
MMA	103.874	172.205	251.018	499.781	527.198	696.700	883.999	717.753	20

Tabela 3c – Distribuição de royalties e participações especiais por nível de governo

Beneficiários	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Participação Média
TOTAL	2.906.491	4.025.337	5.694.167	9.394.185	10.314.803	13.173.084	16.543.534	14.668.147	
UF	1.038.782	1.451.298	2.025.033	3.412.297	3.727.477	4.771.128	5.916.439	5.162.249	36
RJ	783.301	1.144.404	1.667.286	2.869.187	3.086.335	4.018.838	5.100.599	4.362.152	84
RN	85.150	90.923	103.435	148.478	185.375	206.992	201.870	173.729	4
BA	58.857	70.990	77.689	114.993	134.042	151.659	170.152	154.366	3
Municípios da UF	726.734	941.503	1.321.454	1.974.400	2.227.644	2.807.527	3.496.337	3.258.808	22
RJ	500.933	668.089	989.115	1.488.144	1.650.086	2.121.871	2.684.961	2.434.859	75
RN	43.778	47.632	67.217	98.894	117.641	139.048	151.052	127.451	5
SP	49.910	63.863	57.090	73.959	83.815	99.185	112.276	101.876	4
BA	31.334	39.032	54.192	79.644	88.889	106.989	113.634	107.343	4
ES	14.132	19.692	28.970	54.178	64.019	71.223	104.630	151.795	3
Fundo Especial	131.058	163.036	233.672	322.353	368.742	411.147	588.037	576.573	4
União	1.009.916	1.469.501	2.114.008	3.685.135	3.990.941	5.183.282	6.542.720	5.662.463	39
Marinha	262.117	326.071	467.345	644.705	735.897	929.769	1.176.074	1.153.146	19
MCT	228.430	282.406	391.573	541.527	619.055	770.013	946.651	920.550	16
MME	415.495	688.819	1.004.073	1.999.123	2.108.791	2.786.799	3.535.996	2.871.013	52
MMA	103.874	172.205	251.018	499.781	527.198	696.700	883.999	717.753	13

Fonte: ANP
Obs: Valores expressos em R\$ 1.000,00.

uma concentração ainda mais forte de receitas, uma vez que muitos campos produtores são confrontantes a municípios do Rio de Janeiro.

A Tabela 4 apresenta em maiores detalhes a distribuição dos *royalties* e participações especiais no nível de municípios. As duas primeiras linhas mostram a participação dos dez e cinquenta municípios, respectivamente, que mais receberam receitas oriundas do petróleo em relação ao total das receitas. As duas últimas linhas mostram o número de municípios cuja arrecadação, somada, atingia 80% e 90% do total, respectivamente, e as correspondentes populações.

Os 10 municípios que mais receberam rendas do petróleo em 2000 tiveram uma participação de 64% das receitas, mas representavam somente 1,0% da população. Em 2007, a concentração havia diminuído um pouco, com os dez municípios que mais arrecadaram respondendo por 42% da arrecadação e 4,1% da população do País. Quando se observa os percentis da distribuição, percebe-se que houve uma desconcentração de receitas entre 2000 e 2007, embora as receitas continuem sendo distribuídas, em larga medida, para poucos municí-

pios. Basta ver que, em 2007, 80% da receita com *royalties* e participação especial foi direcionada a somente 121 municípios (2,2% dos 5.235 municípios que compõem a amostra do FINBRA), que correspondiam a 15% da população.

As tabelas 3 e 4 mostraram a concentração geográfica na distribuição de *royalties* e participações especiais. Outra forma de analisar a distribuição dos recursos é verificar o grau de dependência do ente federativo para com o petróleo. O grau de dependência foi mensurado como a relação entre as receitas de *royalties* e participação especial e a receita corrente líquida do ente federativo. As Tabelas 5 e 6 mostram essas relações para estados e municípios, respectivamente.

Em virtude do aumento da produção e do preço internacional do petróleo, a arrecadação estadual com *royalties* e participações especiais passou de uma média de 0,8% da receita corrente líquida, em 2000, para 1,5% em 2007. Como seria de se esperar, essa participação varia entre as unidades da federação, em função da produção local de petróleo e da diversificação da economia local. O Rio de Janeiro, por ser o maior beneficiário, rece-

Tabela 4 - Distribuição de *royalties* e participação especial por municípios

		2000			2007		
		% royalties + PE	Número municípios	% População	% royalties + PE	Número municípios	% População
Municípios	10+	64	10	1,0	42	10	4,1
	50+	86	50	5,6	67	50	8,1
Percentil	80	80	33	5,6	80	121	15,2
	90	90	65	8,1	90	608	55,6

Fonte: ANP (para 2000) e FINBRA, STN (2007).

Tabela 5 – Participação das receitas do petróleo da receita corrente líquida estadual (estados selecionados)

UF	2000			2007		
	Receita Corrente	Royalties + PE	% receita corrente	Receita Corrente	Royalties + PE	% receita corrente
RJ	15.646.347	783.301	5,0	34.668.868	4.362.152	12,6
RN	1.843.280	85.150	4,6	5.208.499	173.728	3,3
SE	1.422.070	28.800	2,0	4.047.353	102.719	2,5
AM	2.312.805	48.561	2,1	7.036.716	143.309	2,0
ES	3.055.038	13.919	0,5	9.682.934	164.877	1,7
AL	1.427.105	9.463	0,7	4.106.924	38.858	0,9
BA	6.010.634	58.857	1,0	17.534.264	154.366	0,9
CE	3.468.408	6.688	0,2	9.199.257	13.128	0,1
PR	6.495.653	2.151	0,0	17.408.750	4.744	0,0
SP	42.275.470	1.839	0,0	92.275.644	4.368	0,0
BRASIL	138.227.765	1.038.782	0,8	346.278.184	5.162.249	1,5

Fonte: ANP e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dados manipulados pelo autor.

Tabela 6 – Participação dos *royalties* e participações especiais na receita corrente líquida dos municípios

% Receita Corrente	2000		2007	
	Municípios	População	Municípios	População
> 50	7	664.216	4	65.489
30 <= x < 50	9	261.802	11	472.325
10 <= x < 30	60	1.403.786	81	2.190.385
5 <= x < 10	28	1.339.607	44	3.850.003
< 5	5.200	157.543.181	5.095	169.077.466
Total (amostra)	5.304	161.212.592	5.235	175.655.668
Total (IBGE)	5.507	169.799.170	5.564	183.987.291

Fonte: FINBRA e ANP, dados manipulados pelo autor.

bendo quase 85% das receitas com *royalties* e participações especiais, é o estado mais dependente do petróleo. Ainda assim, por possuir uma economia mais diversificada, as receitas do petróleo contribuíram com somente 12% da receita corrente líquida do estado em 2007¹¹. Para os demais es-

tados, a contribuição das receitas do petróleo para o orçamento é relativamente pequeno, inferior a 5%, e sem tendência clara de crescimento no período 2000 a 2007.

especiais na receita corrente líquida. Provavelmente, o impacto da indústria do petróleo sobre a economia carioca é bem mais forte, pois inclui refinarias, abastecimento, indústria naval, etc. Isso, entretanto, tem pouca relevância quando se discutem os méritos da distribuição de recursos no âmbito da Lei do Petróleo.

¹¹ É importante destacar que os 12% dizem respeito somente à contribuição dos *royalties* e participações

Para municípios que são grandes produtores, é de se esperar que a dependência em relação às receitas do petróleo seja maior, tendo em vista que a possibilidade de diversificação da economia é bem mais limitada para municípios do que para estados. Por isso, observamos na Tabela 6 que há municípios que dependem fortemente das receitas provenientes do petróleo. Em 2000, em sete municípios a arrecadação com *royalties* e participação especial correspondia a mais de 50% da receita corrente. Em 2007, o número correspondente caiu para quatro¹². Quando se toma o percentual de 30% como referência, o número de municípios fortemente dependentes das receitas do petróleo aumenta para 16, em 2000, e para 15 em 2007. Em qualquer caso, verifica-se que há poucos municípios que dependem fortemente das rendas do petróleo. A população total residente nesses municípios também é pequena, em torno de 500 mil, em 2007¹³, o que representa menos de 1% do total do País. No outro extremo, mais de 95% da população brasileira reside em municípios cuja arrecadação derivada de *royalties* e participa-

ção especial representa menos de 5% da receita corrente líquida. Se forem considerados os municípios cujas receitas do petróleo correspondem a menos de 1% da receita corrente líquida, obtém-se um universo de 4800 municípios (92% da amostra do FINBRA de 2007), onde residem 86% da população.

A Tabela 3c, acima, mostrou que, na média do período entre 2000 e 2007, a União fez jus a 39% das receitas de *royalties* e participação especial. A Lei do Petróleo especifica que esses recursos serão destinados a programas específicos dos ministérios beneficiados. Assim, o Ministério da Ciência e Tecnologia deve financiar programas de amparo à pesquisa aplicada à indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis e aplicar parte dos recursos no desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste; o Ministério da Marinha deve utilizar os recursos para fiscalização e proteção das áreas de produção; o Ministério de Minas e Energia deve financiar estudos de geologia e geofísica associados à prospecção de combustíveis fósseis, além de estudos de planejamento da expansão do sistema energético e para levantamento geológico básico no território nacional; e o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal deve desenvolver projetos e estudos destinados à recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

Dos recursos que pertencem à União, parte significativa não tem tido o destino previsto na Lei do Petróleo.

¹² Os números não são diretamente comparáveis porque a base de dados do FINBRA exclui os municípios que, no respectivo ano, não enviaram as informações no prazo estipulado. Por isso, os municípios de Campos dos Goytacases (RJ), Rio das Ostras (RJ) e Guamaré (RJ), que figuravam na lista de 2000, não fazem parte da lista de 2007. Além desses três municípios, os municípios cujas receitas com petróleo excederam 50% de sua receita líquida em 2000 foram: Coari (AM), Quissaná (RJ), Macaé (RJ) e Carapebus (RJ). Em 2007, os respectivos municípios foram Quissaná (RJ), Presidente Kennedy (ES), Casimiro de Abreu (RJ) e Carapebus (RJ).

¹³ Mesmo se forem consideradas as exclusões da amostra (vide nota de rodapé anterior), com especial destaque para o município de Campos dos Goytacases, a população residente nesses municípios não ultrapassa muito um milhão de habitantes.

Talvez em virtude de contingenciamento orçamentário, de entraves burocráticos ou da ausência de projetos que justificassem o uso dos recursos, os valores efetivamente gastos têm correspondido a uma pequena proporção dos valores transferidos pela ANP. De acordo com a Tabela 7, para a média do período 2003-2007, essa proporção variou de 2%, para o Ministério das Minas e Energia, a 35%, para o Ministério da Marinha.

Os recursos não gastos são transferidos para o Caixa Único do Tesouro e acabam por contribuir para a geração de superávits primários. Indiretamente, portanto, têm sido utilizados para abater a dívida pública, o que não deixa de ser um uso sensato. Afinal, por ser o petróleo exaurível, ao se utilizar a renda gerada a partir de sua extração para abater a dívida pública, está-se transferindo, para as gerações futuras, parte das receitas auferidas pela geração presente.

II.4 – *Royalties*, participações especiais e desempenho dos municípios

A utilização da receita do petróleo por municípios é um tema recorrente da imprensa. Exemplos de mau uso dos recursos, como colocação de pisos especiais em calçadas, construção de escolas sem a devida preocupação com a manutenção das já existentes, ou inchaço da folha de pagamentos são rotineiramente expostos na mídia. Chamar a atenção da sociedade para esses desperdícios é, sem dúvi-

da, uma contribuição importante da imprensa para a cidadania.

Contudo, uma análise mais isenta e que possa contribuir para uma melhoria das políticas pública no País, requer um estudo mais sistemático e que utilize técnicas mais elaboradas. Sobre isso, muito pouco foi feito no Brasil, talvez mesmo em função de as receitas do petróleo como itens relevantes da arrecadação de determinados municípios constituírem-se em um fato relativamente recente.

Postali (2007), por meio de uma análise de diferenças em diferenças, observou, comparando o desempenho nos períodos 1996/99 e 2001/04, que o crescimento do PIB *per capita* foi menor nos municípios que receberam mais recursos do petróleo. Ou seja, em média, esses municípios tiveram um desempenho econômico abaixo da média nacional, o que permite concluir que os recursos do petróleo não têm sido utilizados para gerar desenvolvimento dos municípios que os recebem.

Givisiez e Oliveira (2008) também concluíram que as receitas do petróleo não têm contribuído para um desempenho superior dos municípios que as recebem. No caso, os autores investigaram a infraestrutura e o desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), limitando-se a comparar municípios do estado do Rio de Janeiro.

A Tabela 8 apresenta alguns indicadores sócio-econômicos de municípios, estratificados de acordo com o seu

Tabela 7 – Proporção dos recursos transferidos pela ANP que foram efetivamente gastos, por Ministério, de 2003 a 2007

	2003	2004	2005	2006	2007	Média do período
MCT	13,3	14,0	13,5	13,4	30,0	16,8
MME	0,5	0,9	1,8	2,0	3,5	1,8
MMA	7,5	12,3	14,5	2,8	0,3	7,5
Marinha	31,5	20,9	48,6	28,3	44,2	34,7

Fonte: SIAFI/STN. Elaboração: Consultoria de Orçamentos/CD e PRODASEN. Dados manipulados pelo autor.

Tabela 8 – Indicadores sócio-econômicos de municípios, estratificados por grau de dependência do petróleo, 2000 e 2005

	Total	Participação receitas do petróleo sobre as receitas correntes líquidas (base 2005)					
		> 50%	entre 30% e 50%	entre 10% e 30%	entre 5% e 10%	entre 1% e 5%	< 1%
Número de Municípios	4326	6	9	58	27	102	4125
População média 2000	32.130	105.195	32.399	32.301	58.821	108.108	29.967
População média 2005	35.527	116.829	39.372	36.478	66.978	120.308	33.085
Crescimento populacional (%)	10,6	11,1	21,5	12,9	13,9	11,3	10,4
IDH 2000	0,70	0,76	0,69	0,72	0,71	0,67	0,70
IFDM 2000	0,53	0,67	0,54	0,58	0,55	0,48	0,53
IFDM 2005	0,60	0,75	0,63	0,64	0,63	0,57	0,60
Variacao IFDM 2005/2000 (em %)	14,9	13,4	16,4	13,1	17,6	20,5	14,8
PIB pc 2000 (em R\$ 1.000,00 de 2000)	4,39	49,67	12,67	7,46	6,23	3,57	4,27
PIB pc 2005 (em R\$ 1.000,00 de 2000)	4,57	33,85	11,85	4,94	5,74	3,49	4,53
Δ PIB p.c. 2005/2000 (em %)	10,7	-26,1	41,1	-18,6	6,7	3,7	11,3
Receitas correntes p.c. 2000 (em R\$ 1.000)	0,53	1,74	0,77	0,66	2,20	0,52	0,51
Receitas correntes p.c. 2005 (em R\$ 1.000)	1,08	4,84	2,42	1,41	1,12	1,09	1,07
Δ Rec. Corrente p.c. 2005/2000 (em %)	118	258	243	126	109	117	117
Receita petroleo pc 2000 (em R\$ 1.000)	0,00	1,15	0,29	0,10	0,03	0,01	0,00
Receita petroleo pc 2005 (em R\$ 1.000)	0,01	2,96	0,97	0,25	0,08	0,01	0,00
Δ receita petroleo 2005/2000 (em %)	372	251	469	406	26.494	2.106	158
Δ receita correntes excluindo petroleo per-capita 2005/2000 (em %)	118	204	176	125	109	118	117

Fonte: IBGE, FINBRA/STN, FIRJAN, dados manipulados pelo autor.

grau de dependência em relação às receitas do petróleo, definido como a participação dessas receitas no total de receitas correntes líquidas.

Observe-se que os municípios que dependem mais fortemente do petróleo, definidos como aqueles cujo grau de dependência seja superior a

30%, têm, em média, população marginalmente maior, arrecadam mais (em termos *per capita*) e já eram, em 2000, substancialmente mais ricos que a média nacional. Em relação aos indicadores de desenvolvimento, medidos tanto pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)¹⁴, observa-se que, em 2000, os municípios com grau de dependência acima de 50% apresentavam uma situação bem mais privilegiada que a média nacional. Já os municípios com grau de dependência entre 30% e 50%, situavam-se próximos à média.

No que diz respeito ao desempenho no período, observa-se que não houve diferenças estatisticamente significativas entre os municípios que dependem fortemente das receitas do petróleo e aos demais. Em relação à variação do PIB *per capita*, assim como concluiu Postali (2007), o desempenho dos municípios dependentes de petróleo foi inferior à média nacional. O crescimento de 41,1% observado entre os municípios com grau de dependência entre 30% e 50% foi fortemente influenciado pelo desempenho do município de Presidente Kennedy (ES), cujo PIB *per capita* mais que quadruplicou no pe-

¹⁴ O IFDM, como o nome sugere, foi desenvolvido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) e abrange três áreas do desenvolvimento: emprego & renda; educação; e saúde. Ao contrário do IDH, que é estimado somente em anos censitários, a Firjan pretende calcular o IFDM anualmente, já colocando à disposição do público as séries referentes ao período 2000 a 2005. Em 2000, a correlação entre o IFDM e o IDH foi de 0,84. Dessa forma, apesar de o IDH ser um índice mais conhecido, sendo padronizado inclusive internacionalmente, os resultados utilizando uma série ou outra não devem ser substancialmente diferentes.

ríodo. Excluindo Presidente Kennedy, a média do grupo cai para -12%. Também em relação à variação do IFDM, o desempenho dos municípios fortemente dependentes do petróleo foi medíocre, apresentando taxas de crescimento próximas da média nacional.

Por motivos que ficarão claros no Capítulo III, que discute a fundamentação teórica para a distribuição de recursos entre entes federativos, as variáveis mais importantes para avaliar a adequação do direcionamento da renda do petróleo para municípios são o crescimento da população e a variação da receita corrente líquida, excluindo as receitas do petróleo. Antecipando o debate daquele Capítulo, uma das principais justificativas para transferir *royalties* para os municípios produtores é o crescimento populacional, e o conseqüente aumento na demanda por serviços públicos, provocado pela indústria petroleira.

Esse argumento torna-se mais frágil se a geração de renda proporcionada pela indústria do petróleo levar a um aumento da arrecadação tributária do município, o que viabilizaria o atendimento da maior demanda por serviços públicos. Os resultados apresentados na última linha da Tabela 8 são compatíveis com essa hipótese, tendo em vista que a receita corrente *per capita* (excluindo a arrecadação do petróleo) aumentou mais fortemente nos municípios com maior dependência do petróleo.

Conforme já mencionado, as diferenças das médias apresentadas na Ta-

bela 8 não são estatisticamente significantes ao nível de 5%. Mesmo após um tratamento mais criterioso dos dados, essa conclusão foi mantida. Foram estimadas várias regressões que tinham o seguinte formato:

$$y_i = \alpha + \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i$$

em que: y_i representa, conforme a regressão estimada, a taxa de crescimento da população, do PIB *per capita*, do IFDM ou da receita corrente *per capita*, excluindo a receita do petróleo, referentes ao município i para o período entre 2000 e 2005;

x_i é a variável que busca mensurar a importância do petróleo para o município i , podendo ser o grau de dependência do município em 2005 ou a taxa de crescimento da renda do petróleo no período 2000/2005, mensurada tanto de forma agregada quanto em termos *per capita*;

z_i corresponde a um vetor contendo outras variáveis explicativas, como a região a qual pertence o município i , o PIB *per capita* em 2000, o IDH de 2000 e a população em 2000.

O interesse era verificar se o coeficiente β era positivo e significativo do ponto de vista estatístico. Encontramos valores positivos em todas as regressões estimadas, indicando que municípios que recebem mais recursos do petróleo (seja em termos absolutos ou em relação à arrecadação), apresentaram taxas de crescimento mais altas da população, do IFDM e das demais receitas correntes. Contudo, os valores não foram significativos do ponto de vista estatístico, o

que implica que não se pode rejeitar a hipótese que as respectivas taxas de crescimento independam da arrecadação associada ao petróleo.

III – RECEITAS DO PETRÓLEO E FEDERALISMO FISCAL

III.1 – Introdução e experiência internacional

O Capítulo anterior mostrou que quase 60% dos *royalties* e participações especiais são destinados aos estados e municípios. Essa participação não pode ser considerada nem exagerada nem tímida para padrões internacionais, tendo em vista a grande dispersão observada entre países.

Ahmad e Mottu (2003) avaliam o sistema de repartição de receitas tomando como base a forma de organização de governo. Governos unitários tendem a adotar um regime de completa centralização¹⁵. Já as federações tendem a implementar regimes em que os recursos são repartidos com os entes subnacionais. Essa característica foi observada em todas as federações analisadas pelos autores (sete, no total), embora os métodos de arrecadação e repartição variem. Os Emirados Árabes Unidos são o único caso em que a arrecadação é feita somente

¹⁵ Ocorre completa centralização tanto em países unitários pequenos (exemplos: Bahrein, Kuwait, Oman, Qatar e Yémen), como em países unitários grandes (exemplos: Argélia, Azerbaijão, Irã, Iraque, Líbia, Noruega e Reino Unido). Outros países unitários grandes, como Colômbia, Equador, Indonésia (após 2000) e Casaquistão, descentralizam em algum grau as receitas obtidas a partir da exploração do petróleo.

Tabela 9 – Sistemas de distribuição das receitas do petróleo, países selecionados

Pais	Parcela recebida pelos governos subnacionais produtores
Argentina	Até 12% dos <i>royalties</i> para extração na terra.
Austrália	Para produção em terra e águas costeiras, estados podem impor participações. Para produção em plataforma continental, 25% do PRRT (tipo de imposto federal) é destinado à Western Austrália.
Bolívia	100% dos <i>royalties</i> + 25% de uma tributação especial sobre hidrocarbonetos
Canadá	100% das taxas e <i>royalties</i> impostos pela província. O governo federal também pode impor <i>royalties</i> .
Colômbia	47,5% para departamentos produtores; 25% para municípios produtores, 8% para municípios onde há portos e instalações de transportes.
Estados Unidos	Estados livres para estabelecer taxas e <i>royalties</i> , mas não podem cobrar sobre terras federais.
Filipinas	40% da arrecadação proveniente da atividade mineradora.
Indonésia	70% dos <i>royalties</i> vão para duas províncias, que têm status especial. As outras províncias produtoras recebem entre 3% e 6%, e os governos locais, entre 6% e 12% dos <i>royalties</i> .
Itália	Para extração em terra, 55% é destinado para regiões produtoras e 15% para municípios; para produção em plataforma continental, as regiões produtoras recebem 4%.
Malásia	5% dos <i>royalties</i>
Papua e Nova Guiné	80% dos <i>royalties</i> (equivalente a 2% das vendas) e 20% de um "Special Support Grant" (equivalente a 1% das vendas)
Peru	20% do imposto de renda relacionado à mineração é direcionado para o governo regional, e 30% para o governo local.
Rússia	<i>Royalties</i> (alíquota de 6% a 16%): 30% para as repúblicas produtoras e 30% para municípios. Imposto específico (valores variáveis): 70% para governos subnacionais.

Fonte: Brosio (2003)

pelos governos subnacionais, e depois parte é repassada para o governo central. Nos Estados Unidos e no Canadá, os governos centrais e locais arrecadam separadamente suas participações. Já México, Nigéria, Rússia e Venezuela adotam um regime se-

melhante ao brasileiro: a União arrecada e parte dos recursos é repassada para os governos subnacionais. A Tabela 9, que se constitui de um resumo de tabela semelhante elaborada por Brosio (2003), apresenta a divisão das participações governamentais en-

tre governo central e governos locais para países selecionados.

Tendo em vista a diversidade de experiências, o que dificulta justificar as regras de divisão de receitas com base em padrões internacionais, torna-se ainda mais necessário avaliar as recomendações que a teoria econômica fornece para o entendimento do tema. Por isso, este capítulo conterà mais duas seções. Na próxima apresentamos os argumentos favoráveis à descentralização de receitas e, na Seção III.3, os argumentos contrários. Como será visto, há justificativas razoáveis para direcionar parte dos recursos para as regiões produtoras, mas a parcela deveria ser substancialmente menor do que a prevista pela Lei do Petróleo. Isso é particularmente verdadeiro para a produção em plataforma continental, onde a participação de estados e municípios deveria ser muito baixa.

III.2 – Argumentos favoráveis à descentralização dos recursos

Conforme apresentado na Introdução deste Capítulo, os estados federativos usualmente repartem as receitas oriundas do petróleo com estados e/ou municípios produtores. A justificativa para essa repartição está usualmente associada a alguma forma de compensação aos entes subnacionais, em função, por exemplo, de¹⁶:

- i) alienação de um recurso público não renovável;
- ii) impactos ambientais gerados pela atividade petrolífera;
- iii) aumento da demanda por serviços públicos em função da atividade de exploração do petróleo;
- iv) ocupação da terra para atividades petrolíferas;
- v) no caso específico do Brasil, pelo fato de o ICMS incidente sobre a exploração do petróleo ser pago no destino, e não na origem, como ocorre com a maioria dos produtos.

Ademais, e não diretamente relacionado ao conceito de compensação, a distribuição de recursos aos entes subnacionais pode se dar em virtude de:

- i) necessidade de preparar o ente subnacional para o futuro, quando as reservas de petróleo se exaurirem;
- ii) evitar ou amenizar movimentos separatistas.

A primeira justificativa parte do princípio que a extração de petróleo se constitui, em última análise, em uma troca de ativos: o ativo físico é substituído por um ativo financeiro¹⁷. Por isso, o proprietário desse ativo tem o direito de ser remunerado. Contudo, no Brasil, bem como na maioria dos

¹⁶ Leal e Serra (2003) e Serra (2005) discorrem sobre os argumentos favoráveis à descentralização dos recursos. Ahmad e Mottu (2003) e Brosio (2003) também

apresentam os argumentos favoráveis, mas possuem uma visão mais crítica à descentralização.

¹⁷ Essa interpretação é fundamental para entender a necessidade de se constituir fundos, tema do Capítulo IV deste trabalho.

países, o proprietário das reservas petrolíferas é a União, de forma que não faz sentido ressarcir estados e municípios pela alienação de um recurso público não renovável.

Em relação aos impactos ambientais, há um consenso na literatura de que a compensação é, de fato, devida. Esses impactos são vistos na literatura econômica como externalidades negativas, ou seja, trata-se de efeitos colaterais (e prejudiciais à sociedade) associados à extração do petróleo que, em princípio, não são contabilizados nos custos das empresas. Se as companhias petrolíferas não indenizarem estados e municípios pelos danos ambientais, gera-se uma distorção na alocação dos recursos, pois a produção de petróleo passa a ser maior do que aquela que seria socialmente desejável.

O fato de estados e municípios fazerem jus a compensações ambientais não significa que a atual forma de distribuição das receitas do petróleo esteja sendo feita de forma a corrigir adequadamente o problema da externalidade. O ideal seria que a compensação ambiental fosse paga em função dos danos ambientais causados. Entretanto, é muito difícil precificar adequadamente esses danos¹⁸. Tendo em vista a variedade de formas de se estimar o impacto ambiental, a principal consequência de se obrigar as empresas a compensarem estados e municípios na medida exata

desse impacto seria a proliferação de ações judiciais – com empresas petrolíferas argumentando que os valores estipulados são muito altos, ou o Ministério Público acreditando que os valores são baixos, etc – com possível paralisação das atividades, em vista da insegurança jurídica¹⁹. Nesse contexto, a utilização de uma “regra de bolso” pode ser vantajosa para a sociedade, uma vez que os prejuízos (do ponto de vista social) advindos da possibilidade de a regra gerar uma indenização que não seja considerada justa (seja por ser muito leniente ou por ser exorbitante) seriam mais do que compensados pela redução dos custos transacionais associados à estimativa do impacto ambiental e aos processos na Justiça.

A regra atual, se entendida como predominantemente intencionada a gerar as compensações por danos ambientais, apresenta a vantagem de ser uma “regra de bolso”. Há, entretanto, alguns pontos que merecem aprimoramento. Em primeiro lugar, os valores dos *royalties* e participação especial dependem do preço do petróleo, o que, claramente, não tem relação com os danos ambientais. O mais correto seria estipular um valor fixo, por volume extraído²⁰. Poder-se-ia sofisticar a regra, tornando-o mais progressiva ou mais regressiva dependendo se os danos ambientais aumentam em proporção maior ou menor que o volume extraído.

¹⁸ Há diversas metodologias para calcular os danos ambientais. Somente para citar um problema fundamental, é difícil conhecer, *ex ante*, toda a extensão dos impactos ecológicos que determinada ação irá provocar.

¹⁹ Para uma análise detalhada sobre problemas associados à fixação de compensações ambientais, ver Faria (2008).

²⁰ Esse critério teria a vantagem adicional de eliminar a volatilidade das receitas petrolíferas dos governos subnacionais.

A Tabela 1, acima, mostrou que a parcela das receitas do petróleo destinada aos estados e municípios é menor quando a extração ocorre na plataforma continental. Trata-se de um dispositivo correto sob o prisma que estamos analisando, tendo em vista que o município onde se localiza a reserva tende a sofrer menor impacto ambiental quando a extração é feita na plataforma continental do que quando ocorre em terra. Pode-se, entretanto, pensar em limites, uma vez que, a partir de determinada distância do litoral, o impacto ecológico deve ser negligenciável. Ou, se existir (por exemplo, em virtude de um vazamento de óleo), não necessariamente atingirá o município confrontante, uma vez que o exato local atingido dependerá de fatores como ventos e correntes marítimas. O mais correto, nesse caso, seria não instituir nenhuma compensação *ex ante*, devendo a compensação por danos ambientais ser paga somente quando tais danos efetivamente ocorrerem²¹.

Leal e Serra (2003) e Serra (2005) argumentam que os *royalties* e participações especiais também servem para compensar os municípios pela maior demanda de serviços públicos gerada pela exploração do petróleo. O raciocínio é o seguinte: a atividade de extração atrai mão-de-obra para o local. Parte dessa mão-de-obra será empregada pela indústria petrolífera, e parte ficará desempregada. Em qualquer caso, aumenta-se a deman-

da por melhores vias de trânsito, educação e saúde. Adicionalmente, se o desemprego for muito alto, gera-se uma série de problemas que demandarão mais gastos com segurança, saúde e assistência social.

Há algumas falhas nesse raciocínio que merecem ser elucidadas. Em primeiro lugar, o que deveria atrair população (e os eventuais problemas associados) não é a maior ou menor proximidade com os campos de petróleo, mas a existência ou não de atividades de apoio à exploração. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a maior estrutura de apoio à produção encontra-se em Macaé, mas é o município de Campos dos Goitacazes que recebe o maior volume de participações governamentais. Dessa forma, o atual critério de distribuição, que privilegia o município confrontante, não é adequado se o que se pretende é compensar os municípios pela maior demanda por serviços públicos.

Em segundo lugar, em princípio, a exploração do petróleo aumenta a base de arrecadação. No caso do Brasil isso não ocorre por meio direto, tendo em vista que o ICMS incidente sobre combustíveis, ao contrário do que ocorre com a maioria dos bens e serviços, pertence ao estado onde ocorrer o consumo. Mas, indiretamente, a atividade de extração, ao aumentar a circulação de renda no município, permite um aumento da arrecadação. Isso porque os salários e as encomendas locais da indústria petrolífera estimulam o comércio, contribuindo para maior pagamento de ICMS em atividades não-petrolíferas, e aumen-

²¹ Como seria uma compensação *ex post*, a dimensão do impacto ambiental já seria conhecida. Caberia aos órgãos fiscalizadores definir a forma de cálculo das multas, o que não descartaria, dependendo do caso, a aplicação de regras de bolso.

tam a procura por serviços, imóveis e veículos, gerando maior arrecadação de ISS, IPTU e IPVA.

A Seção II.4 mostrou que o grau de dependência para com o petróleo não influenciou, de forma estatisticamente significativa, o crescimento populacional e nem a arrecadação de receitas correntes (excluídas a do petróleo) dos municípios. Entretanto, se forem consideradas as estimativas pontuais, a população dos municípios com grau de dependência acima de 30% cresceu mais rapidamente que a média nacional (vide Tabela 8). Mas as receitas correntes desses municípios também cresceram mais rapidamente do que a média.

Se, no agregado, é difícil estabelecer comparações precisas, a análise de casos individuais ajuda a elucidar pontos importantes para o debate. Compare-se, por exemplo, o desempenho de Campos dos Goytacazes com Macaé, ambos do Rio de Janeiro. Em virtude de ser confrontante aos principais poços, Campos é o município que mais recebe receitas do petróleo. Mas as atividades de apoio, em terra, situam-se majoritariamente em Macaé. Consistente com a hipótese que é a atividade petrolífera – e não a proximidade com os campos de produção – o que atrai imigração, a população de Campos aumentou 6% entre 2000 e 2005, e a de Macaé, 21%. Por outro lado, as receitas tributárias (que excluem a participação governamental na extração de petróleo) *per capita* aumentaram 463% em Macaé, ante 145% em Campos. Ou seja, mesmo que a arrecadação do município

(ou do estado) não seja diretamente impactada pela extração do petróleo, em virtude da incidência do ICMS ocorrer no local de consumo, há um impacto indireto importante, que pode compensar eventuais aumentos de gastos públicos decorrentes de maior população. Não se pode esquecer também que boa parte da infraestrutura construída para auxiliar a atividade de extração do petróleo, como modernização de portos e construção de estradas, é bancada pelo governo federal ou pelas empresas exploradoras, em especial a Petrobrás.

Outro argumento utilizado para justificar o recebimento de *royalties* para os municípios e estados é que a atividade petrolífera ocupa espaços que poderiam ser ocupados por outras atividades que, inclusive, recolheriam ICMS. Trata-se, assim, de um problema de congestionamento. Contudo, esse não é um problema que se verifica na prática. Obviamente, não se pode falar em congestionamento no caso da exploração na plataforma continental, que se dá a quilômetros da costa. Mesmo quando a exploração ocorre em terra, é pouco provável que se chegue a uma situação em que se esgotem as áreas livres, passíveis de serem utilizadas para outras atividades geradoras de renda.

O risco de movimentos separatistas fez com que vários países produtores, como Nigéria, Indonésia e Rússia, passassem a destinar maiores parcelas das receitas do petróleo para os entes subnacionais (Ahamd e Mottu, 2003). Pode-se argumentar que essas transferências são inúteis, tendo em

vista que os estados produtores sempre estariam melhor se obtivessem 100% da receita do petróleo extraído de seus territórios. Essa análise, entretanto, não leva em consideração os custos da secessão, que envolvem não somente os eventuais gastos militares, mas também os recursos despendidos para obtenção do reconhecimento internacional e para construção da burocracia do Estado. De qualquer forma, pode-se prever que, quanto mais uma região produtora estiver propensa ao separatismo, maior deverá ser a sua participação na arrecadação do petróleo. No caso brasileiro, pode-se, para todos os efeitos práticos, descartar a hipótese de secessão.

O último – mas não menos importante – argumento a favor das transferências das rendas do petróleo para entes subnacionais baseia-se na necessidade de preparar esses entes para o futuro, quando não haverá mais extração de petróleo. Conforme salientam Leal e Serra (2003), toda atividade econômica é passível de arrefecer. Mas, quando se trata da exploração de recursos minerais, esse término é inexorável. Cabem aqui algumas considerações.

Em primeiro lugar, sem dúvida, é desejável que uma região se prepare para o futuro. E o município, por ter uma economia menos diversificada do que os estados e a União, tenderia a sofrer mais com o declínio da atividade de extração do petróleo. Por outro lado, as consequências advindas do não planejamento são mais graves para os estados e, mais ainda, para a União. No caso municipal ou estadual, o esvaziamento econômico levaria

a emigração da população para outros municípios ou estados. Já no caso de um país, o esvaziamento econômico levaria à maior pobreza da população, tendo em vista que a mobilidade internacional de mão-de-obra é bem mais limitada. Ademais, não se espera uma interrupção abrupta da extração. O mais provável é que a queda na produção ocorra paulatinamente, permitindo que os fluxos migratórios intranacionais se deem de forma organizada. Ademais, apesar de sua vasta extensão, a homogeneidade cultural do Brasil é um fator importante para reduzir os custos não pecuniários da migração. Dessa forma, o argumento de que é necessário se preparar para o futuro não é suficientemente forte para justificar a distribuição de parte significativa da arrecadação oriunda da exploração do petróleo para estados e municípios.

Em segundo lugar, deve-se avaliar a capacidade dos municípios e estados de diversificarem suas economias, para evitar seu esvaziamento econômico quando a exploração do petróleo se extinguir. Uma das formas, talvez a mais eficiente, de se assegurar um desenvolvimento sustentável é investir em educação. Essa opção, entretanto, é ineficaz como estratégia de desenvolvimento sustentável para um município. Isso porque não há como um município (ou estado) impedir que a população que tenha se formado em suas escolas migre para outras regiões do país, em função de melhores oportunidades de trabalho. Similarmente, se o município (ou estado) conseguir desenvolver sua economia de forma sustentável, conse-

guirá atrair mão-de-obra qualificada formada em outras regiões do país.

Não existe legislação única determinando a aplicação dos recursos oriundos da exploração do petróleo, pois isso depende das prioridades estabelecidas por estados e municípios. Em nível federal, o Decreto nº 1, de 1999, em seu artigo 24, estabelece que estados e municípios só poderão aplicar os primeiros 5% de *royalties* pagos pela Petrobrás em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico. Em nível estadual, Espírito Santo e Rio de Janeiro prevêem que parte dos recursos arrecadados seja destinada para os respectivos fundos de previdência dos servidores²². Também se prevê utilização dos recursos para fundos com objetivos diversos como redução das desigualdades regionais (Lei nº 8.303, de 13 de junho de 2006, do Espírito Santo), investimentos (Lei nº 8.945, de 7 de fevereiro de 2007, do Rio Grande do Norte), ou criação de novas refinarias (Lei nº 3.785, de 5 de setembro de 2002, do Rio de Janeiro, que criou o Fundo Refinaria Norte-Fluminense).

Se bem utilizados, investimentos em infraestrutura podem ser justificados como forma de compensar os municípios e estados pela maior demanda provocada pela atividade petrolífera. Também podem ser úteis para diversificar a economia local, ao torná-la mais atraente para outros ramos de atividade, reduzindo a dependência

do entre federativo para com o petróleo no futuro. Quanto à canalização dos recursos para fundos de previdência, o impacto no longo prazo sobre o desenvolvimento municipal/estadual é ambíguo, e dependerá fortemente de como é conduzida a política de gastos públicos local. Se o fundo de previdência levar a um aumento de gastos públicos²³, em especial, de gastos correntes, os recursos do petróleo, em última análise, estarão sendo utilizados para consumo presente, deixando a economia local vulnerável tanto a variações dos preços da *commodity* quanto ao fim da atividade petrolífera. Já se a instituição do fundo de previdência não vier acompanhada de aumento dos gastos correntes, será possível, de fato, haver um aumento da poupança do estado (ou do município), propiciando maior desenvolvimento no longo prazo. De forma aproximada, é esse o modelo adotado pela Noruega, que tem permitido que a renda oriunda do petróleo esteja efetivamente se transformando em riqueza permanente para a sociedade.

Pode-se concluir, a partir da discussão acima, que os argumentos favoráveis à descentralização dos recursos são frágeis, via de regra. A exceção mais importante refere-se às compensações por impactos ambientais. Mesmo nesse caso, contudo, deve-se questionar a regra de indenizar em função do preço do petróleo: o mais correto, se considerarmos a virtual impossibilidade de mensurar ade-

²² Conforme a Lei Complementar nº 263, de 20 de junho de 2003, do Espírito Santo, e a Lei nº 2.674, de 27 de janeiro de 1997, do Rio de Janeiro.

²³ Essa situação pode ocorrer se o montante que o governo gastava com a previdência de seus servidores, antes da instituição do fundo, passar a ser gasto em outras rubricas.

quadamente tais impactos, seria fazer uma regra que dependesse do volume produzido. E lembrar que, quanto mais distante da costa for a exploração, menor a probabilidade de danos ambientais e, portanto, menor deveria ser o valor a ser compensado.

Em relação à compensação pelo aumento da demanda por serviços públicos e pelo fato de o ICMS referente aos derivados do petróleo ser cobrado no destino, deve-se lembrar que a atividade petrolífera, ao pagar salários e atrair outras atividades para as regiões produtoras, permite um aumento da arrecadação de outras receitas tributárias. Quanto ao argumento de que é necessário destinar recursos para as áreas produtoras para que elas possam diversificar sua economia e tornarem-se menos dependentes do petróleo no futuro, quando não houver mais reservas, deve-se lembrar que o mesmo argumento se aplica – e ainda com maior força – à União, e que entes subnacionais têm menor capacidade de diversificar suas economias²⁴.

III.3 – Argumentos contrários à descentralização dos recursos

A literatura aponta três maiores objeções à descentralização dos recursos²⁵:

i) menor capacidade de os estados e municípios lidarem com a flutuação de receitas;

ii) geração de distorções na economia;

iii) geração de desequilíbrios horizontais.

A relação entre receitas de petróleo e gestão macroeconômica será discutida com maior profundidade no Capítulo 3. Para o que interessa de imediato, a grande volatilidade de preços do petróleo gera uma dificuldade de administração de caixa, com alternância entre períodos de forte crescimento de receitas e de forte retração. Isso pode gerar instabilidade de gastos, gerando desperdícios com pagamento de funcionários públicos ou investimentos²⁶.

Em princípio, não há porque acreditar que um estado ou município seja, inexoravelmente, pior habilitado a lidar com o problema da volatilidade de preços do que a União. Mas, via de regra, a União, por possuir uma economia mais diversificada, deve ser menos dependente das receitas de petróleo do que os entes subnacionais. Em segundo lugar, a União tende a possuir um corpo de funcionários mais bem preparado e organizações mais complexas (compare-se,

²⁴ Observa-se, ainda, que se os recursos destinados a estados e municípios estimularem o crescimento das despesas correntes, ocorrerá, na verdade, um aumento da dependência local em relação à extração do petróleo. Quando esta cessar, não terá restado capital fixo ou capital humano para dar sustentação àquela economia, e o nível de despesas correntes a ser pago estará mais alto.

²⁵ Sobre a discussão a respeito do federalismo fiscal, Ahmad e Mottu (2003) e Brosio (2003).

²⁶ No caso de servidores públicos, o governante pode se sentir estimulado a conceder aumentos generosos a seus servidores nos períodos de alta de preços, que sejam difíceis de honrar quando o preço do petróleo cair. Similarmente, é provável que haja aumento considerável de investimentos – muitos dos quais com baixa probabilidade de retorno – nos períodos de expansão, seguido de paralisação de obras quando o preço do petróleo cair.

por exemplo, a receita federal com as secretarias municipais de fazenda), com melhor capacidade para arrecadar tributos e avaliar projetos, permitindo maior eficiência dos gastos.

Adicionalmente, a União dispõe de outros instrumentos de política econômica que não estão disponíveis para os estados e municípios, em especial, as políticas monetária e cambial. Quando o país é um grande exportador de petróleo, a forma como o governo irá gastar os recursos oriundos do petróleo poderá ter um impacto relevante sobre a taxa de câmbio. Fortes variações na arrecadação poderão levar a fortes variações nos gastos públicos e, conseqüentemente, sobre a taxa de câmbio. Se os gastos forem centralizados, aumenta a probabilidade de melhor coordenação entre política fiscal e monetária, reduzindo os impactos da volatilidade do preço do petróleo sobre a taxa de câmbio.

Pelo exposto, conclui-se que o mais eficiente seria deixar sob responsabilidade da União a arrecadação das receitas oriundas do petróleo, bem como dos gastos. Caso se entenda que seja necessário redistribuir os recursos para os entes federativos, deveria ser criada uma fórmula que garantisse um fluxo relativamente constante de receitas para esses entes. Com esse sistema, a volatilidade das receitas advindas da exploração do petróleo seria transferida (na medida do possível) integralmente para a União.

O outro argumento utilizado para centralização das receitas refere-se às

possíveis distorções alocativas decorrentes de isenções fiscais concedidas pelos entes subnacionais que são beneficiados pela extração do petróleo. Esses entes podem oferecer condições mais vantajosas para empresas ou pessoas físicas se instalarem em suas jurisdições, por exemplo, oferecendo isenção ou valores mais baixos para o ICMS, ISS, IPTU e outros impostos locais. A distorção gerada decorre do fato de que as pessoas, físicas ou jurídicas, tomam suas decisões locais com base em seus rendimentos líquidos, ao passo que, do ponto de vista da eficiência alocativa, o relevante são os rendimentos brutos, que estão mais associados ao conceito de produtividade. Ou seja, um indivíduo que receberia um salário bruto maior em determinada região (devido à maior produtividade) pode se deslocar para uma região que oferece um salário bruto menor, por causa da produtividade mais baixa, mas que, em virtude de benefícios e isenções fiscais, acaba por proporcionar um rendimento líquido maior.

Essa crítica, embora procedente, deve ser qualificada. Em primeiro lugar porque a guerra fiscal não é prerrogativa de áreas produtoras de petróleo. Assim, a solução do problema da guerra fiscal deve ser capaz de resolver todas as formas de conflito, não somente aqueles oriundos da atividade petrolífera. Em segundo lugar, uma maior competição entre estados (ou entre municípios) pode estimular uma redução geral da carga tributária, o que é um resultado positivo tendo em vista a carga tributária atual do Brasil, excessivamente elevada

quando se compara com países que apresentam grau de desenvolvimento similar.

Mesmo considerando as qualificações acima, há argumentos para limitar mais fortemente a concessão de benefícios fiscais por estados ou municípios produtores de petróleo. Em uma guerra fiscal normal, o ente que concede isenções enfrenta limites dados pela própria necessidade de financiar seu governo. Mais especificamente, se há empresas que não pagam impostos, outras são obrigadas a pagar, para compensar pelas que não pagam. Assim, quando um estado cria um incentivo fiscal, capaz de atrair empresas, está, simultaneamente, gerando um desincentivo para as empresas que ali já se encontram instaladas e que podem, no limite, se transferir para outro estado²⁷. Mas, se o setor que está sendo sobretaxado apresenta mobilidade baixa, como é o caso da exploração do petróleo, abre-se um espaço muito mais amplo para concessão de benefícios fiscais e, conseqüentemente, para maior distorção na alocação dos recursos.

Em relação aos efeitos da descentralização das receitas do petróleo sobre as desigualdades regionais, o resultado final dependerá, obviamente, da distribuição das jazidas no território. Como foi visto, a arrecadação de *royalties* e participações especiais se concentra em poucos municípios (Tabela 4) e no Estado do Rio de Janeiro

(Tabela 3). Sendo o Rio de Janeiro um estado com renda *per capita* acima da média nacional, o atual sistema de distribuição de *royalties* e participações especiais atua no sentido de aumentar a concentração regional do País. Essa, entretanto, pode ser uma situação conjuntural. Nada impede que, no futuro, novas reservas sejam descobertas em regiões mais pobres do País, como nos estados nordestinos. Se existe uma preocupação em utilizar os recursos do petróleo para reduzir as disparidades regionais, deveria ser criado um mecanismo de redistribuição dessas receitas com base na renda *per capita* de cada ente federativo, independentemente da quantidade de petróleo que foi extraída em seu território. Cabe, entretanto, questionar se a melhor destinação dos recursos oriundos do petróleo é para a redução das disparidades regionais, ou para outros investimentos, como em educação ou em infraestrutura.

IV – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO PETRÓLEO

A administração dos recursos do petróleo não é uma tarefa trivial. Não é por menos que a literatura especializada está recheada de títulos expressando a dúvida se a abundância de recursos naturais é algo que contribui ou que retarda o desenvolvimento de um país²⁸. A ideia de “maldição dos

²⁷ Em função dos chamados “custos afundados”, a mobilidade de uma empresa já instalada é pequena. Mas ela pode transferir para outros locais seus investimentos em expansão.

²⁸ Para citar alguns exemplos (com a respectiva tradução livre, entre parênteses): “The paradox of Plenty” (O paradoxo da abundância), “Oil Windfalls: Blessing or Curse” (Receitas do petróleo: bênção ou maldição), “Petro-States – Predatory or Developmental?” (Petro-estados: predatórios ou promotores do desenvolvi-

recursos naturais” talvez tenha sido fixada na mente dos analistas econômicos em virtude da expressão “doença holandesa”, cunhada para descrever a desindustrialização por que passou a Holanda na década de 1960, em função da descoberta de jazidas de gás natural. O raciocínio, colocado de forma simplificada, é que as exportações de gás provocaram uma apreciação da moeda local (então, o Florin), que, por sua vez, prejudicou a competitividade da indústria local.

Sachs (2007), mesmo reconhecendo que há casos de países ricos em petróleo que tiveram desempenho medíocre, ou mesmo desastroso em alguns casos, com queda de renda *per capita* entre 1970 e 2000, em geral, a maldição não existe: indicadores diversos, como expectativa de vida, PIB *per capita*, mortalidade infantil ou consumo de eletricidade são melhores para países produtores de petróleo do que para os demais²⁹. Hausmann e Rigobon (2003) chegam a conclusões análogas, mostrando que o suposto mal desempenho de países produtores ocorre justamente nos períodos em que o preço internacional do petróleo cai. Se houvesse, de fato, doença holandesa, dever-se-ia esperar que os países crescessem mais justamente quando a indústria do petróleo tivesse perdas. Na verdade, o mau desempenho em período de baixa do petróleo não parece ser reflexo da doença holandesa, mas da dependência dos

países em relação a uma fonte de renda muito volátil.

Em linhas gerais, a exploração dos recursos naturais impõe três desafios ao governante: a volatilidade das receitas, em função da alta volatilidade dos preços no mercado internacional; o fato de o petróleo ser um recurso não renovável; e o impacto do influxo de recursos externos sobre a taxa de câmbio.

A volatilidade dos preços do petróleo, ao gerar volatilidade das receitas, dificulta a administração do caixa do governo. Se os gastos acompanharem as receitas, eles também serão voláteis, e isso acarretará ineficiência no uso dos recursos públicos, com aplicações em projetos de baixo retorno, durante os períodos de preços elevados, e interrupção de obras e programas sociais quando os preços recuarem.

Como o petróleo é um recurso não renovável, os países devem se preparar para o momento em que suas reservas se exaurirem. Para compreender melhor esse problema, deve-se sempre ter em mente que a extração do petróleo nada mais representa do que uma troca de ativos: o ativo que estava depositado no subsolo, na forma de óleo cru, transformou-se em ativo financeiro, por meio do pagamento das participações governamentais. Portanto, o patrimônio do setor público não se altera quando o governo passa a receber receitas oriundas da exploração do petróleo. E o impacto final sobre esse patrimônio dependerá da forma como os recursos serão gastos. Se o forem com despesas correntes (que representam

mento?); “Escaping the Resource Curse” (Escapando da maldição dos recursos).

²⁹ Para garantir uma maior homogeneidade da amostra, o autor comparou o desempenho de países dentro de um mesmo continente ou área.

consumo e não criam instrumentos de geração de riqueza futura), o patrimônio público irá se reduzir ao longo do tempo. Já se o governo investir os recursos oriundos do petróleo, então sua situação patrimonial, em princípio, não irá se alterar³⁰.

Para lidar com os dois primeiros desafios – volatilidade das receitas e exaustão das reservas – diversos países produtores instituíram fundos, os chamados fundos soberanos, que serão discutidos na Seção IV.1 deste Capítulo. É importante realçar que esses fundos podem, de fato, contribuir para estabilizar a economia frente à volatilidade dos preços do petróleo ou para garantir a preservação da riqueza gerada pelo petróleo para as gerações futuras. Entretanto, não são condição necessária nem suficiente para atingir os objetivos propostos.

O terceiro desafio – impacto das receitas de petróleo sobre a taxa de câmbio – está, de certa forma, associado aos dois primeiros, mas apresenta características peculiares. Em função da volatilidade do preço do petróleo, as receitas de um país exportador também deverão ser voláteis. Se o país adotar um regime de câmbio flutuante, a volatilidade das receitas implicará maior volatilidade na taxa de câmbio, com consequências negativas sobre os demais setores da economia, em particular, sobre o setor exportador não associado à indústria do petróleo. Dentre os efeitos negativos,

podem-se citar a maior dificuldade para previsão de receitas e despesas, além da maior probabilidade de descasamento entre ativos e passivos ou entre receitas e despesas³¹. Para países que adotam regime de câmbio fixo, a volatilidade de ingressos levará à volatilidade da oferta doméstica de moeda, com efeitos negativos sobre a variabilidade da inflação.

Outro desafio imposto para os formuladores de política econômica é o possível impacto sobre o nível (em contraposição à volatilidade) da taxa de câmbio. As divisas geradas pela exportação de petróleo podem levar a uma apreciação da taxa de câmbio real, com prejuízos para o setor exportador não petrolífero ou para os produtores domésticos que competem com produtos importados. Trata-se, aqui, da chamada doença holandesa, mencionada anteriormente.

A Seção IV.2 irá discutir em maiores detalhes a relação entre receitas de petróleo e taxa de câmbio. Como será visto, nem a volatilidade e nem a apreciação cambial são consequências inexoráveis do aumento das exportações do petróleo. Além disso, nem sempre a dita “holandesa” constitui-se de uma “doença”. Em outras palavras, a apreciação cambial que eventualmente decorra do aumento das exportações do petróleo, mesmo que prejudicando as demais exportações do país, não é sinônimo de deterioração de bem-estar.

³⁰ No caso de investimentos, o impacto sobre o patrimônio público dependerá do retorno obtido: se maior, menor ou igual à taxa de juros, o que acarretará, respectivamente, aumento, manutenção ou redução do patrimônio público.

³¹ Uma empresa exportadora típica deve possuir despesas em moeda local e receitas em moeda estrangeira. Apreciações na taxa de câmbio podem levar, dessa forma, à queda nas receitas, comparativamente às despesas.

IV.1 – Receitas do petróleo e fundos soberanos

Embora não haja uma única definição que englobe todos os seus aspectos, pode-se definir Fundos Soberanos como veículos financeiros de propriedade de Estados, que investem recursos provenientes da poupança do setor público em variados tipos de ativos. Esses recursos podem decorrer de superávits nominais ou em conta-corrente do balanço de pagamentos.

O primeiro fundo soberano foi constituído na década de 1950, pelo Kuwait, com o objetivo de poupar parte dos ganhos com o petróleo. Nos anos 70, vários países, principalmente produtores de petróleo, constituíram seus fundos. A partir dos anos 1990, observou-se uma proliferação de fundos, sobretudo em países emergentes, acompanhando a forte acumulação de reservas desses países.

Atualmente, observa-se uma grande diversidade, no que diz respeito à renda e à localização geográfica de países que instituíram algum fundo. Como exemplo, citam-se: Arábia Saudita, Austrália, Cazaquistão, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Irã, Líbia, Malásia, Noruega, Nova Zelândia, Rússia e Venezuela, além do estado do Alaska (Estados Unidos) e da província de Alberta (Canadá). Em relação ao patrimônio, 28 fundos administram ativos superiores a US\$ 1 bilhão, sendo que o maior deles, o Abu Dhabi Investment Authority, dos Emirados Árabes Unidos, detinha uma carteira

de quase US\$ 900 bilhões (Griffith-Jones e Ocampo, 2008).

Já em relação à fonte de recursos, contudo, a diversidade é bem menor. Dos 28 fundos listados pelos autores, nada menos que 18 são financiados por recursos associados à exploração de petróleo (seja diretamente, quando a empresa é estatal, ou indiretamente, via coleta de impostos). Outros dois fundos (ambos chilenos) são financiados pelas receitas acumuladas com a extração do cobre. Somente oito têm como fonte receitas diversas, não associadas à exploração de *commodities*³². São países que, com exceção da Austrália e da Nova Zelândia, apresentam, sistematicamente, superávits na conta-corrente do balanço de pagamentos.

Em relação ao uso dos recursos, o Fundo Monetário Internacional identificou cinco tipos de fundos:

i) de estabilização. São aqueles constituídos para amenizar o impacto sobre a economia da flutuação de preços das *commodities*. A lógica de operação de um fundo de estabilização é o Tesouro aportar recursos quando o preço (ou as receitas advindas da exploração) da *commodity* estiver acima do preço de longo prazo, e sacar recursos nos períodos de baixa. A necessidade de instituir esses fundos é maior quanto maior for a volatilidade do preço da *commodity* e quanto maior for a importância das receitas geradas para a arrecadação do setor

³² Tratam-se dos fundos soberanos de Cingapura (que possui dois fundos), China, Austrália, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Nova Zelândia.

público. São exemplos de fundos de estabilização o Fundo de Estabilização do Cobre (Chile), o Fundo de Reserva Geral (FRG), do Kuwait, o Fundo de Contingência (FC), do Oman, além dos fundos de Kiribati, da Noruega, da Venezuela e de Papua e Nova Guiné;

ii) de poupança. São fundos destinados a poupar parte da arrecadação associada a recursos não renováveis, em especial, ao petróleo, para permitir que gerações futuras usufruam do benefício de sua extração. São exemplos de fundos de poupança o FRG e o Fundo de Reserva para Gerações Futuras (FRGF), ambos do Kuwait, o Fundo Estatal Geral de Reservas, do Oman, além dos fundos de Alberta (Canadá), Alaska (Estados Unidos), Kiribati e o Fundo Estatal de Petróleo da Noruega;

iii) de investimento. São fundos cujo objetivo é aumentar a rentabilidade das reservas internacionais e de outros ativos externos do país;

iv) de desenvolvimento. São fundos utilizados para promover uma política industrial ou projetos de cunho sócio-econômico. Um exemplo de fundo de desenvolvimento é o Fundo do Óleo, do Omã, que utiliza os recursos para investir na indústria petrolífera;

v) de contingência para fundos de pensão. São fundos constituídos para fazer frente a gastos futuros com o sistema público de previdência, como o Fundo de Pensão do Governo Norueguês – Global.

Como pode ser visto acima, há situações em que os objetivos de pou-

pança e estabilização se confundem, de forma que a poupança acumulada pode servir tanto às gerações futuras, quanto às gerações atuais, para suavizar os ciclos econômicos. Observe-se também que os fundos (iii) a (v) podem, de certa forma, também ser classificados como fundos de poupança ou de estabilização. A diferença é que aqueles fundos explicitam as diretrizes para aplicação de recursos (no caso dos fundos de investimento e desenvolvimento) ou especificam o uso final desses recursos (como nos fundos de pensão). Por isso, uma análise sobre fundos deve se concentrar na avaliação de fundos de poupança e estabilização, que são categorias mais genéricas.

Em princípio, um fundo de estabilização é mais adequado quando se pretende atenuar o impacto da volatilidade do preço da *commodity* sobre o orçamento, e um fundo de poupança é mais adequado quando se pretende transferir, para gerações futuras, a riqueza oriunda do recurso mineral³³. O objetivo desses fundos, contudo, pode ser frustrado, em função do que se denomina fungibilidade de recursos orçamentários.

Tomemos o caso mais simples, de um fundo de estabilização. A ideia seria o governo transferir recursos para o fundo, quando o preço ou a receita do petróleo estiverem acima de de-

³³ Em certa medida, o fundo de poupança seria equivalente a deixar o mineral no subsolo para ser explorado no futuro. A vantagem de se explorar hoje, e aplicar os recursos em ativos financeiros, é o ganho de liquidez e a redução do risco, pois o preço do mineral pode cair no futuro, inclusive devido a inovações tecnológicas que levem a novas fontes de energia que venham a competir com o petróleo.

terminado patamar, e sacar recursos quando o preço ou a receita caírem. Seria possível, dessa forma, tornar os gastos públicos menos voláteis. Entretanto, na ausência de restrições de liquidez, o governo, se desejar, conseguirá manter uma política de aumento de gastos públicos quando o preço do petróleo estiver alto, mesmo que tenha de transferir recursos para o fundo. Basta, para tanto, emitir títulos, que serão absorvidos pelo mercado sem maiores dificuldades, uma vez que os agentes econômicos sabem que os recursos do fundo irão retornar ao Tesouro. Similarmente, se o Tesouro for obrigado a transferir recursos para um fundo de poupança, o governo conseguirá, por meio de endividamento, manter uma política de gastar, no presente, as receitas obtidas com a exploração do petróleo.

Portanto, fundos de estabilização ou de poupança não criam um mecanismo capaz de estabilizar os gastos ou de preservar riqueza. Para um fundo cumprir adequadamente seus objetivos, é necessário que haja um compromisso do governo com disciplina fiscal. Por outro lado, se o governo tem disciplina fiscal, não é sequer necessário constituir um fundo, conforme será explicado nos próximos parágrafos.

Conforme já exposto, um fundo de estabilização é constituído com o objetivo de suavizar a trajetória de gastos do governo. Mas esse objetivo pode, em princípio, ser atingido por uma política fiscal anticíclica convencional. Em vez de transferir recursos para o fundo em momentos de

expansão, o governo pode optar por reduzir os gastos públicos, e os recursos excedentes seriam utilizados para resgatar a dívida pública. Em momentos de crise, em vez de sacar recursos do fundo, o governo emitiria títulos e, com os recursos arrecadados, implementaria uma política fiscal expansionista. Alternativamente, pode-se questionar por que não se utilizam instrumentos financeiros para mitigar os efeitos da volatilidade do preço internacional do petróleo sobre o orçamento. Por meio de mercados a termo, futuros ou de derivativos, é possível travar, ou pelo menos limitar consideravelmente, a faixa de variação dos preços do petróleo no horizonte de tempo desejado.

Um argumento similar pode ser aplicado para questionar a necessidade de se constituir um fundo de poupança. O deslocamento do consumo para o futuro, o que, em essência, é o objetivo maior de um fundo de poupança, pode ser obtido por uma readequação da trajetória de acumulação da dívida pública. Dessa forma, fundos de estabilização ou de poupança, além de não trazerem benefícios adicionais, ainda implicariam custos de administração desnecessários.

Poder-se-ia contra-argumentar, dizendo que as evidências empíricas apontam para um caráter pró-cíclico do financiamento, notadamente quando o credor é externo. Nessa situação, a estratégia de resgatar títulos da dívida pública em momentos de expansão e de se endividar durante períodos de crise pode não ser factível se o credor externo se recusar a

emprestar ou se passar a exigir uma taxa de juros muito elevada durante os períodos de queda no preço do petróleo. Esse mesmo argumento, contudo, pode ser utilizado para questionar a eficácia do fundo, em especial, se seus ativos forem constituídos, majoritariamente, de títulos públicos ou do setor privado doméstico. Afinal, o fundo deverá enfrentar o mesmo grau de dificuldade que o governo para vender seus títulos no mercado nos momentos de retração econômica.

Quando o patrimônio do fundo for constituído por títulos de outros emissores, será mais fácil revendê-los em momentos de crise, desde que não se trate de uma crise generalizada, que afete todos os emissores. Nesse caso, é necessário pesar os custos e benefícios de o fundo encarteirar outros ativos, que não os do Tesouro. Em um caso como o brasileiro, em que a taxa de juros é muito alta, o fundo teria duas opções: adquirir títulos igualmente rentáveis, mas com maior risco³⁴; ou títulos menos arriscados, porém menos rentáveis.

Em relação à possibilidade do uso de instrumentos financeiros, o mercado ainda não comporta a demanda por proteção que ocorreria caso não houvesse os fundos de estabilização. Em particular, é pouco provável que em um futuro próximo venham a surgir mercados suficientemente líquidos que ofereçam proteção para o médio

e longo prazos, digamos, para períodos superiores a três anos.

Apesar de não haver, do ponto de vista econômico, uma vantagem clara em se instituir um fundo (seja de poupança ou de estabilização), as vantagens do ponto de vista da economia política são mais evidentes: a instituição de um fundo é uma forma de reduzir as pressões políticas por aumento dos gastos públicos, especialmente quando há aumentos de receita³⁵. Ao se estabelecer regras relativamente automáticas de repasses para o fundo, reduz-se sensivelmente o custo da barganha política. Além disso, quando há regras claras de aplicação e saque de recursos, o fundo contribui para uma maior transparência das contas públicas. Sob o aspecto da economia política, o risco que se corre é quando o patrimônio do fundo se torna muito grande. Nesse caso, a pressão pelo saque de recursos pode ser muito alta, levando a um aumento dos gastos públicos.

Davis *et al* (2001), ao analisarem a experiência internacional, concluíram que a instituição de fundos não levou à maior disciplina fiscal, mas sim o contrário: países com maior disciplina fiscal instituíram fundos. Um exemplo paradigmático é o Fundo Estatal de Petróleo da Noruega (FEPN)³⁶. Apesar de ser denominado um fundo de petróleo, o fluxo de aportes e saques do FEPN está diretamente ligado ao resultado fiscal e não, em

³⁴ Tendo em vista que os ciclos econômicos tendem a ser mundiais, o mais provável é que, quando houver uma crise que afeta o Brasil, outros emissores também deverão ser afetados, de forma que o problema de revenda do título permanece.

³⁵ Sobre os argumentos de economia política, ver Eifert *et al* (2003).

³⁶ Sobre o funcionamento do FEPN, ver Skancke (2003).

princípio, às receitas do petróleo. Assim, o fundo recebe aportes quando ocorrem superávits fiscais e sofre saques quando ocorrem déficits. Como as receitas do petróleo constituem-se em importante fonte de arrecadação, o FEPN acaba por depender, em larga medida, porém, indiretamente, do que ocorre com o mercado de petróleo. Mas, em tese, nada impediria que um fundo semelhante fosse instituído somente para acumular superávits fiscais (no critério nominal), independentemente da fonte de receitas que tenha gerado tais superávits.

IV.2 – Regras para se utilizar os recursos de um fundo

Esta seção irá discutir quais ativos devem compor um fundo soberano e como os recursos devem ser utilizados. Nesse último caso, deve-se discutir não somente a destinação do patrimônio, mas também as regras para saques.

Ao se discutir a composição de um fundo, a primeira consideração que deve ser feita refere-se a qual é seu objetivo. Se for um fundo de estabilização, deve-se privilegiar a acumulação de ativos com prazo curto de maturação, com elevada liquidez e baixa volatilidade. Já um fundo de poupança pode ser mais ousado, adquirindo ativos com maior prazo de maturação, mais arriscados, mas que ofereçam um retorno esperado maior no longo prazo.

Não é recomendável que fundos de estabilização adquiram ativos do se-

tor privado nacional. Isso porque, dessa forma, o fundo estaria transferindo a volatilidade do preço do petróleo para a economia, o que é justamente o que se queria evitar. Afinal, os momentos de expansão da receita seriam aqueles em que o Fundo iria ao mercado comprar ativos, o que colocaria crédito a disposição do setor privado nacional, dando impulso adicional à economia em um momento em que o mais adequado seria conter a expansão. E as recessões seriam os períodos em que o fundo, para repassar recursos ao Tesouro, diminuiria o crédito disponível às empresas nacionais, o que reforçaria o movimento recessivo. Em resumo, a aquisição de ativos do setor privado nacional pelo fundo, que nada mais é do que o financiamento que o fundo faria ao setor privado, seria pró-cíclica. Adicionalmente, a estratégia de comprar títulos no período de maior crescimento e vender (para transferir para o Tesouro) em momentos de recessão pode levar a fortes prejuízos, se supusermos que o preço dos títulos é pró-cíclico. Por fim, a estratégia de o fundo investir em ativos domésticos pode conflitar com a política industrial do país, além de criar incentivos para que grupos empresariais com maior influência política consigam levar adiante projetos que, de outra forma, não seriam economicamente viáveis.

Há também uma controvérsia se os fundos devem ou não adquirir títulos públicos. Com base nos argumentos de que o fundo não deve adquirir ativos do setor privado doméstico e que não faz sentido o governo emprestar

para si mesmo, a literatura recomenda que os ativos dos fundos deveriam ser, majoritariamente, constituídos de ativos externos. Na prática, nove dos onze fundos pesquisados por Davis *et al* (2001) investiam seus ativos no exterior, exclusiva ou predominantemente³⁷. Da amostra, somente o Fundo Geral de Reservas, do Kuwait, e o fundo de Alberta (Canadá) aplicavam parcela significativa de seus recursos em ativos domésticos.

Essa recomendação, contudo, deve ser qualificada. Conforme explicado na seção anterior, devido à fungibilidade do orçamento, um fundo só consegue cumprir seus objetivos se houver disciplina fiscal. Se o governo pretende se endividar, utilizando o patrimônio do fundo como garantia (explícita ou implícita), não faz diferença se o fundo aplica suas disponibilidades em títulos do próprio governo ou em ativos no exterior. Visto de outro ângulo, o setor privado, ao definir as condições de empréstimo (volumes, taxas e prazos) para o setor público, leva em consideração, primordialmente, a comparação entre a dívida líquida do setor público consolidado, que se constitui na dívida bruta deduzida dos ativos, e as receitas esperadas. E a dívida líquida não se altera se o fundo adquirir títulos da dívida pública ou se investir em ativos no exterior³⁸.

³⁷ Como exemplo, citam-se os fundos da Noruega, Chile, Oman, Venezuela e o Fundo de Reservas para Gerações Futuras, do Kuwait. O fundo do Alaska adquire ativos norte-americanos, mas, em geral, de emissores de fora do estado.

³⁸ Pode haver efeitos de segunda ordem relacionados à composição do patrimônio do fundo, uma vez que os diferentes ativos não são substitutos perfeitos. Mas não se pode dizer, *a priori*, como esses efeitos irão afetar a sustentabilidade da dívida pública. Por exemplo, o grau de sustentabilidade da dívida é maior se

Até aqui, a discussão sobre a conveniência em investir em ativos domésticos ou externos se baseou nos impactos que cada opção traria sobre a disciplina fiscal e a sustentabilidade da dívida pública. Como foi visto, as duas opções de investimento são relativamente equivalentes sob esses aspectos. Essa conclusão, entretanto, não se mantém quando se discute o impacto sobre a taxa de câmbio.

Se o fundo aplicar os recursos em ativos estrangeiros, o mais provável é que a exploração do petróleo tenha um impacto final nulo sobre a taxa de câmbio. Isso porque, entendendo a questão sob um ponto de vista estritamente financeiro, o aumento da oferta de divisas proporcionado pela maior exportação de petróleo será compensado pelo aumento da demanda por divisas provocado pelos investimentos do fundo em ativos no exterior. Esse resultado deve ser válido, sobretudo, no curto e médio prazos. Em algum momento, os recursos investidos no exterior deverão ser repatriados para aumentar o bem estar da população, o que pode ocasionar, no longo prazo, uma apreciação do câmbio.

Os movimentos na taxa de câmbio também podem ser vistos sob uma perspectiva econômica. Nesse caso, em vez de olharmos para os fluxos financeiros, de compra e venda de divisas, devemos nos concentrar na relação entre preço de bens comercializáveis e o preço dos bens não co-

a composição ativos domésticos/ativos externos for mais próxima da composição gastos com bens e serviços não comercializáveis/gastos com bens e serviços comercializáveis.

mercionalizáveis³⁹. O câmbio real estará desvalorizado (ou depreciado) quando essa relação for alta (o preço dos comercializáveis está alto em relação ao dos não comercializáveis). Nesse caso, o setor exportador torna-se mais competitivo em virtude de receber um preço maior pela sua produção. Também em virtude do preço maior, a demanda por importações cai. Observe-se que, exceto por impostos ou outros custos de transação, o preço dos bens comercializáveis é dado pelo mercado internacional, convertido, em reais, pela taxa de câmbio nominal.

Uma vez entendido que a taxa de câmbio real é o preço relativo entre bens comercializáveis e não comercializáveis, podemos avaliar as consequências de um fundo que aplique seus recursos domesticamente, considerando dois casos polares. No primeiro, todos os recursos são poupados, por meio de aquisição de títulos públicos. No segundo caso, o fundo aplica os recursos em algum projeto de desenvolvimento, como em educação ou infraestrutura⁴⁰. A

³⁹ Entende-se por bens não comercializáveis os bens e serviços que são difíceis de serem exportados ou importados. O qualificativo “difíceis” deve-se ao fato de que, potencialmente, qualquer bem ou serviço pode ser transacionado com o exterior. O problema é que o custo de transação (incluindo, sobretudo, o de transportes) inviabiliza a sua comercialização. Por exemplo, seria possível exportar cortes de cabelo, mas o custo é proibitivo. Por isso, os itens não comercializáveis são, em grande parte, constituídos de serviços. Já os bens comercializáveis são aqueles facilmente exportáveis ou importáveis, e incluem, notadamente, as *commodities*.

⁴⁰ Observe-se que, na primeira situação, estamos supondo que o governo, de fato, poupa os recursos arrecadados. Se a política fiscal for tal que emita títulos na mesma velocidade que o fundo os adquire, teremos, então, uma situação mais próxima do segundo caso, só que, em vez de gastar com educação ou infraestrutura, os gastos públicos seriam direcionados para as despesas previstas no Orçamento.

segunda situação implica uma taxa de câmbio real mais apreciada do que a primeira: com o aumento dos gastos públicos (supondo não serem extremamente viesados para comercializáveis⁴¹), e o conseqüente aumento na demanda por ambos os tipos de bens, o novo equilíbrio se dá com aumento do preço relativo dos bens não comercializáveis, uma vez que a maior demanda pelos bens comercializáveis pode ser suprida pelo mercado externo. Em princípio, a aplicação de recursos em títulos públicos (o que corresponderia a um aumento da poupança doméstica) teria o mesmo impacto sobre a taxa real de câmbio que a aplicação em ativos externos. Ocorre que há efeitos de segunda ordem que não estão presentes na mesma magnitude quando os recursos são aplicados no exterior, supondo-se (realisticamente) que ativos externos e domésticos não são substitutos perfeitos. O principal é o impacto sobre a taxa real de juros da economia. Com uma redução da dívida pública, e a conseqüente redução do risco, o setor privado passa a requerer uma taxa de juros menor para emprestar para o governo⁴². A queda na taxa de juros aumenta a demanda doméstica (ou, alternativamente, reduz a poupança nacional), levando a um aumento do

⁴¹ Há uma tendência a que os gastos do governo se concentrem em bens não comercializáveis, como a aquisição do trabalho de servidores públicos, a contratação de empreiteiras nacionais para realização de obras ou a aquisição de material de consumo junto a fornecedores domésticos.

⁴² O mesmo raciocínio poderia ser feito para justificar uma queda na taxa de juros quando o governo acumula recursos no exterior. Daí a necessidade da hipótese de que ativos domésticos e externos não são substitutos perfeitos. Uma explicação para essa não perfeita substitutibilidade pode ser o fato de o valor em reais dos títulos no exterior flutuarem com a taxa de câmbio.

preço relativo dos bens não comercializáveis, e a conseqüente apreciação da taxa de câmbio.

A discussão até o momento mostrou que, dependendo da forma como forem gastos os recursos do petróleo, poderá haver uma apreciação cambial. No curto e médio prazos, essa apreciação será menor (ou sequer ocorrerá) se os recursos forem aplicados integralmente no exterior, aumentará se os recursos forem utilizados para adquirir títulos da dívida pública (se, de fato, houver redução da dívida líquida consolidada do setor público) e será maior se os recursos forem aplicados domesticamente em programas de desenvolvimento, como educação e infraestrutura. No longo prazo, mesmo a primeira alternativa deverá provocar uma apreciação cambial, tendo em vista que, em algum momento, os ativos no exterior deverão ser internalizados.

A segunda questão que se coloca é se há ou não algum problema com o câmbio apreciado. Essa questão remete ao debate sobre doença holandesa, que enfoca o temor de que uma apreciação cambial provoque uma desindustrialização do país. Sobre essa questão, cabe comentar os seguintes aspectos:

- i) até que ponto a apreciação cambial prejudica a economia, levando-se em consideração seus impactos negativos sobre a atividade exportadora;
- ii) como avaliar o *trade-off* entre investir em educação e deixar o câmbio apreciar;

iii) se há formas de suavizar o impacto negativo da apreciação cambial sobre o setor exportador.

O primeiro ponto levanta a dúvida se a chamada “holandesa” é, de fato, uma doença, ou seja, se o aumento das exportações de petróleo provocaria, ao fim e ao cabo, uma deterioração do bem-estar da sociedade. Para fazer essa análise, deve-se lembrar que apreciação cambial significa aumento do preço dos bens e serviços não comercializáveis. Como um dos principais itens não comercializáveis é o salário, o impacto de uma apreciação cambial, decorrente do aumento das exportações de petróleo, é justamente um aumento do salário real. Trata-se de um resultado esperado, tendo em vista que a economia está, de fato, mais rica⁴³. O fato de o setor exportador (indústria e *commodities* em geral) perder com a apreciação do câmbio não quer dizer que a sociedade tenha ficado pior. O que ocorre é um deslocamento dos fatores de produção, dos setores perdedores para os setores ganhadores, como as atividades direta e indiretamente associadas à exploração do petróleo e os serviços em geral. No agregado, a sociedade aúfere ganhos de bem estar.

Para que a apreciação cambial leve a uma deterioração de bem-estar, são necessárias algumas hipóteses adicionais. A mais comum⁴⁴ é que o

⁴³ É importante realçar que nem sempre a apreciação cambial está associada à maior riqueza da sociedade, pois pode decorrer de um maior endividamento externo do país. Nesse caso, como presenciamos já várias vezes no Brasil, o ciclo de expansão é seguido por um ciclo recessivo, para que seja possível ajustar as contas externas.

⁴⁴ Um resumo mostrando sob quais condições existe, de fato, a doença holandesa, pode ser encontrado em

setor produtor de bens comercializáveis, em comparação com a indústria petrolífera, apresentaria maior capacidade de difundir seus ganhos de produtividade para o restante da economia. Ou seja, não basta que o conhecimento acumulado no setor exportador (que, no caso brasileiro, não se limita às manufaturas, incluindo também o setor produtor de *commodities* agrícolas e minerais) seja difundido para os demais setores da sociedade. É necessário que essa difusão seja maior do que a que ocorre com o conhecimento gerado no setor não comercializável. Nesse caso, uma desindustrialização prejudicaria as perspectivas de crescimento econômico de longo prazo, por implicar menor taxa de crescimento da produtividade.

A questão que se coloca é até que ponto a hipótese de o setor produtor de bens comercializáveis levar à maior difusão tecnológica reflete a realidade. Teoricamente, por enfrentar maior concorrência externa, tanto os exportadores como aqueles que competem com produtos importados sofrem maior estímulo para incorporar ganhos de produtividade. Mas a difusão de tecnologia pode ser alta também em setores voltados para o mercado doméstico, como na construção civil (na parte associada à pesquisa de materiais); telecomunicações; serviços bancários e saúde. Além disso, o próprio desenvolvimento da indústria petrolífera irá requerer o desenvolvimento de tecnologia em outras áreas, como em tecnologia de materiais,

Torvik (2001).

de transportes e de informática, com prováveis desdobramentos sobre a produtividade de diversos setores da economia, como a indústria metalúrgica, naval, química e a produção de *softwares*. Dessa forma, não há motivos suficientemente fortes para acreditar que o setor exportador não-petróleo gere e difunda conhecimento tecnológico a um ritmo mais rápido do que o restante da economia.

O segundo ponto a ser discutido refere-se à conveniência de aumentar os gastos com educação ou infraestrutura. Conforme já colocado, o aumento desses gastos tenderá a provocar uma apreciação do câmbio. Assim, devem ser comparados os eventuais prejuízos provocados por uma desindustrialização⁴⁵ com os benefícios de aumentos de produtividade proporcionados pela educação e infraestrutura. Conforme exposto no parágrafo anterior, os prejuízos causados pela desindustrialização referem-se, sobretudo, à menor taxa de crescimento da produtividade sobre os demais setores da economia. Além de ser questionável se, de fato, a taxa de crescimento da produtividade seria adversamente afetada, deve-se lembrar que, dificilmente, a desindustrialização seria absoluta: o Brasil possui vantagens comparativas muito fortes na produção de *commodities* agrícolas e minerais, bem como em atividades correlatas, como a agroindústria. E, mesmo para os demais setores industriais, deve-se levar em consideração

⁴⁵ Observe-se que aqui estamos utilizando o termo desindustrialização no sentido mais amplo, abrangendo todos os setores produtores de bens comercializáveis, o que inclui, no caso brasileiro, a produção de *commodities* agrícolas e minerais, exceto o petróleo.

que há uma série de rigidezes (como custo de transporte, conhecimento do mercado local e canais de distribuição já estabelecidos) que impediriam, ou pelo menos dificultariam bastante, a sua completa extinção. Por outro lado, os benefícios proporcionados por investimentos em educação e infraestrutura são evidentes, tendo em vista as carências do País nessas áreas. O mais provável é que os investimentos em educação e infraestrutura gerem um aumento de produtividade para o conjunto da economia mais que suficientes para compensar um **eventual** efeito negativo provocado pela desindustrialização.

Por fim, o impacto dos gastos com educação e infraestrutura sobre o câmbio real podem ser diluídos ao longo do tempo ou substancialmente amenizados. Sachs (2007), por exemplo, argumenta que se esses investimentos forem direcionados para aumentar a produtividade do setor produtor de bens comercializáveis mais rapidamente do que a do setor serviços, o impacto da expansão das exportações de petróleo sobre a indústria seria atenuado, ou mesmo inexistente. Como exemplos de investimentos em infraestrutura que favoreceriam proporcionalmente mais os produtores de bens comercializáveis, podem-se citar modernização de portos, melhoria da rede viária, aumento da oferta de energia, incentivos à pesquisa e desenvolvimento e melhoria da qualidade da educação nas regiões rurais. Pode-se também pensar em subsidiar determinados setores produtores de bens comercializáveis, quando houver impactos positivos muito óbvios

sobre a produtividade de outros setores da economia, ou tributar o setor de não comercializáveis para elevar seu preço final em relação aos bens comercializáveis (Pessoa, 2008).

É possível também dissolver a apreciação cambial ao longo do tempo. Conforme já foi explicado, a aplicação das receitas oriundas da exploração do petróleo em ativos no exterior ou em títulos públicos tem impacto neutro sobre a taxa de câmbio⁴⁶. A apreciação cambial só ocorreria à medida que o fundo se desfizesse dos ativos e passasse a aplicar os recursos domesticamente. Por isso, a apreciação cambial pode ser postergada se o fundo adotar uma estratégia de, em uma primeira fase, acumular ativos e, somente após atingido determinado patrimônio, utilizar o rendimento dos juros para efetuar dispêndios com programas de desenvolvimento. Além de levar a uma menor volatilidade da taxa de câmbio, essa estratégia apresenta as vantagens adicionais de: i) preservar o valor do patrimônio do fundo, permitindo que as gerações futuras também usufruam dos benefícios gerados pela maior produção de petróleo; ii) garantir um fluxo mais estável de recursos para financiamento de programas de desenvolvimento. Para perceber esse efeito com maior clareza, imaginemos uma situação em que as receitas do petróleo sejam integralmente gastas, digamos, com

⁴⁶ Cabe enfatizar que estamos tratando aqui somente do impacto cambial referente ao uso das participações governamentais. A geração de superávits comerciais em virtude de maior exportação do petróleo, independentemente de haver participações governamentais, tende a apreciar o câmbio. Porém, o resultado final dependerá de como o setor privado despende as receitas que auferir.

educação. Claramente, a volatilidade do preço internacional do petróleo seria transferida para os gastos com educação, o que incentivaria desperdícios e geraria ineficiências. Pode-se argumentar que a estratégia de utilizar os rendimentos com juros em educação (ou infraestrutura) não elimina o problema da volatilidade. Isso é correto, mas deve-se lembrar que os juros são bem menos voláteis que os preços do petróleo e que se pode pensar em propostas alternativas, como transferir para a educação a média do rendimento com juros em anos mais recentes.

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Este estudo discutiu os aspectos federativos da distribuição das receitas do petróleo e a instituição de fundos soberanos.

Em relação aos aspectos federativos, observou-se que não há um padrão internacional de melhores práticas. A única regularidade que se observa é as federações (além de alguns estados unitários de maior porte) descentralizarem os recursos arrecadados, mas há grande dispersão quanto ao percentual das receitas do petróleo destinado aos governos subnacionais.

Atualmente, no Brasil, cerca de 60% dos *royalties* e participações especiais, que, por sua vez, representam cerca de 90% das participações governamentais na extração do petróleo, são destinados aos estados e muni-

cípios. Levando-se em consideração as recomendações teóricas e a realidade nacional esse percentual pode ser considerado excessivamente alto, com base nos seguintes argumentos:

i) nos termos do art. 20 da Constituição Federal, o petróleo pertence à União. Assim, a maior parcela das participações governamentais deveria ser direcionada para a União;

ii) faz sentido compensar estados e municípios pelos danos ambientais causados pela atividade petrolífera. Esses danos, contudo, aproximam-se de zero quando a atividade de extração se dá na plataforma continental, a dezenas (e, com a exploração do pré-sal, a centenas) de quilômetros da costa. Além disso, não faz sentido indenizar com base no preço do petróleo, o mais razoável seria estabelecer uma regra em que a compensação ambiental fosse função do volume extraído;

iii) não faz sentido compensar estados e municípios pela necessidade de aumentar a oferta de serviços públicos para fazer frente à maior demanda provocada pelo aumento da população, que, por sua vez, decorreria da atração de migrantes provocada pela indústria petrolífera. Não há evidências de que a população dos municípios que recebem mais *royalties* e participações especiais cresça mais rapidamente que a dos demais municípios. E, mesmo que ocorra o aumento da população, a atividade de extração, ao aumentar a circulação de renda no município, permite um aumento da arrecadação;

iv) canalizar os recursos do petróleo para que municípios e estados invistam de forma a diversificar suas economias é ineficiente, pela menor capacidade que esses entes federativos têm de implementar tais investimentos;

v) a descentralização de recursos pode dificultar a condução das políticas fiscal e monetária;

vi) estados e municípios, via de regra, tem menor capacidade técnica/operacional para lidar com os impactos da volatilidade do preço internacional do petróleo sobre suas receitas.

Tendo em vista o exposto, recomenda-se alterar a Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, para reduzir a parcela dos *royalties* e participações especiais destinada a estados e municípios. Também seria desejável que as parcelas destinadas a estados e municípios fossem proporcionais ao volume de produção, independentemente do preço do petróleo e dos custos de extração. Além de ser um critério mais justo, se pensarmos na lógica da compensação ambiental, com esse sistema a volatilidade das receitas advindas da exploração do petróleo seria suportada (na medida do possível) integralmente pela a União.

É desejável a instituição de um fundo soberano, que acumule as receitas arrecadadas com a extração do petróleo. Esse fundo, contudo, não pode ser visto como uma solução para o desequilíbrio fiscal existente no País. Como mostra a experiência internacional, é a disciplina fiscal que leva ao

sucesso de um fundo, e não o contrário.

Quanto aos objetivos, os fundos soberanos podem ser classificados em duas categorias principais: fundos de estabilização e de poupança. Os primeiros têm por objetivo mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, com o governo aportando recursos para o fundo em momentos de expansão, e sacando recursos durante as crises. Já os fundos de poupança têm por objetivo acumular ativos financeiros para as gerações futuras. As aplicações devem depender dos objetivos do fundo. Assim, fundos de estabilização requerem aplicações em ativos de menor maturação, menos arriscados, com maior liquidez e, preferencialmente, no exterior. Já fundos de poupança podem aplicar seus recursos em ativos que apresentam maior risco, porém maior retorno esperado no longo prazo.

Para o Brasil, há argumentos que justificam tanto a instituição de um fundo de poupança, quanto de estabilização. A favor de um fundo de poupança destacamos, em primeiro lugar, o fato de o País possuir sérias carências em infraestrutura e, principalmente, em educação, que limitam o nosso crescimento. Ambos os investimentos, em educação e em infraestrutura, apresentam alta taxa de retorno, porém, no longo prazo. E, como foi visto, aplicações com maior prazo de maturidade são mais compatíveis com fundos de poupança.

Além dos investimentos em educação e infraestrutura, espera-se que o fun-

do tenha aplicações financeiras. Tendo em vista as altas taxas de juros pagas pelo governo, a compra de títulos públicos pelo fundo, desde que não acompanhada de aumento de gastos públicos, geraria um bom retorno e contribuiria para reduzir a taxa de juros da economia. Entretanto, as melhores práticas não recomendam que fundos de estabilização adquiram ativos do setor privado nacional. Isso porque, dessa forma, o fundo estaria transferindo a volatilidade do preço do petróleo para a economia, o que é justamente o que se queria evitar.

Um fundo de poupança é também mais fácil de ser implementado, pois podem ser estabelecidas regras de aportes e de saques mais transparentes e menos subjetivas. Por exemplo, os aportes podem ser um percentual das receitas, e os saques, um percentual dos juros recebidos. Já no caso de fundos de estabilização, os aportes dependerão de como o preço do petróleo (ou a economia, de forma geral) se encontra em relação a uma tendência de longo prazo. Mas essa tendência não é observada e sua estimativa pode envolver um elevado grau de subjetividade.

O principal argumento favorável à criação de um fundo de estabilização está relacionado a questões de economia política. Em princípio, o Brasil possui um sistema financeiro e uma burocracia suficientemente organizados, além de indicadores de solvência macroeconômica em níveis satisfatórios, que permitem a implementação de uma política anticíclica convencional, com o setor público retraindo

gastos em períodos de expansão, e aumentando gastos nos períodos de crise. O problema, contudo, é que, em períodos de expansão de receitas, há uma enorme pressão política para que haja aumento de gastos, sobretudo correntes. E, uma vez implementados, torna-se difícil reduzi-los novamente. Um fundo de estabilização poderia ser uma barreira institucional à expansão desses gastos.

Em princípio, pelas considerações acima, e lembrando que, não necessariamente, as opções sejam excludentes, o mais recomendável é instituir um fundo de poupança, mesmo porque o principal impacto das rendas do petróleo, no caso de se concretizar o cenário benigno que vem se delineando, será um aumento no **nível** das receitas governamentais. Um fundo com finalidade de estabilização pode vir a se tornar mais importante se o problema mais importante for de **volatilidade** das receitas.

Se as previsões mais otimistas se materializarem, o Brasil passará a ser importante exportador mundial de petróleo e/ou derivados, o que alterará os atuais fluxos comerciais, com provável apreciação da taxa de câmbio. O grau de apreciação cambial dependerá, em larga medida, de como o fundo aplicar seus recursos. No curto e médio prazos, essa apreciação será menor (ou sequer ocorrerá) se os recursos forem aplicados integralmente no exterior, aumentará se os recursos forem utilizados para adquirir títulos da dívida pública (se, de fato, houver redução da dívida líquida consolidada do setor público) e será ainda

maior se os recursos forem aplicados domesticamente em programas de desenvolvimento, como com educação e infraestrutura. No longo prazo, mesmo a primeira alternativa deverá provocar uma apreciação cambial, tendo em vista que, em algum momento, os ativos no exterior deverão ser internalizados.

Na literatura econômica há um intenso debate referente ao impacto de uma apreciação cambial sobre a economia. Essa questão remete ao debate sobre doença holandesa, que enfoca o temor de que uma apreciação cambial provoque uma desindustrialização do país. Em termos de alocação de recursos, isso significa um crescimento do setor petrolífero e de serviços (esse último, favorecido pela expansão da demanda doméstica), em detrimento do setor manufatureiro e demais setores exportadores. Para que essa realocação setorial represente uma deterioração de bem-estar da sociedade, é necessário supor que o setor produtor de bens comercializáveis, em comparação com a indústria petrolífera, apresente maior capacidade de difundir seus ganhos de produtividade para o restante da economia. Nesse caso, uma desindustrialização prejudicaria as perspectivas de crescimento econômico de longo prazo, por implicar menor taxa de crescimento da produtividade.

Essa hipótese pode ser questionada se pensarmos que há diversos setores não comercializáveis, como o sistema financeiro, as telecomunicações, transportes e a construção civil pesada, que também podem apresentar

alta taxa de crescimento da produtividade e alta difusão para o restante da economia. Adicionalmente, a exploração do petróleo em alto mar irá requerer o desenvolvimento de tecnologia de materiais, de transportes e de informática, com possíveis dobramentos sobre a produtividade de diversos setores da economia, como a indústria metalúrgica, naval, química e a produção de *softwares*. Não se pode perder de vista também que apreciação cambial, mesmo que prejudique o setor exportador e o que compete com as importações, significa aumento de salário real, com impactos obviamente positivos sobre o bem-estar da sociedade.

O uso dos recursos do fundo em investimentos em educação ou infraestrutura deverá provocar uma apreciação cambial. Assim, devem ser comparados os eventuais prejuízos provocados por uma perda de competitividade do setor exportador com os benefícios de aumentos de produtividade proporcionados pela educação e infraestrutura. Os prejuízos causados pela desindustrialização referem-se, sobretudo, à menor taxa de crescimento da produtividade sobre os demais setores da economia, o que é questionável. Além disso, não se deve exagerar quanto à perda de competitividade do setor exportador: o Brasil possui vantagens comparativas muito fortes na produção de *commodities* agrícolas, minerais e em atividades correlatas, como a agroindústria. E, mesmo para os demais setores industriais, deve-se levar em consideração que há uma série de rigidezes (como custo de transporte,

conhecimento do mercado local e canais de distribuição já estabelecidos) que impediriam, ou pelo menos dificultariam bastante, a sua completa extinção. Por outro lado, os benefícios proporcionados por investimentos em educação e infraestrutura são evidentes, tendo em vista as carências do País nessas áreas. O mais provável é que os investimentos em educação e infraestrutura gerem um aumento de produtividade para o conjunto da economia mais que suficientes para compensar um **eventual** efeito negativo provocado pela desindustrialização.

Por fim, o impacto dos gastos com educação e infraestrutura sobre o câmbio real podem ser diluídos ao longo do tempo ou substancialmente amenizados. Isso pode ocorrer, por exemplo, direcionando os investimentos de forma a aumentar a produtividade do setor produtor de bens comercializáveis mais rapidamente do que a do setor serviços, de forma a atenuar, ou mesmo anular o impacto da expansão das exportações de petróleo sobre a indústria. Além disso, a apreciação cambial pode ser postergada e ocorrer de forma gradual, se o fundo adotar uma estratégia de, em uma primeira fase, acumular ativos e, somente após atingido determinado patrimônio, utilizar o rendimento dos juros para efetuar dispêndios com programas de desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- AHMAD, Ehtisham e Eric MOTTU. "Oil revenue assignments: Country experience and issues." in DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando e FEDELINO, Annalisa (eds.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund. pp. 216-242. 2003.
- BROSIO, Giorgio. "Oil revenue and fiscal federalism." in DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando e FEDELINO, Annalisa (eds.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund. pp. 243-269. 2003.
- DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando, JAMES, Daniel e BARNETT, Steven: "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications". *International Monetary Fund Occasional Paper nº 205*. Washington, DC. 2001.
- EIFERT, Benn, Alan GELB e Nils Borje TALLROTH.: "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries". in DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando e FEDELINO, Annalisa (eds.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund. 2003.
- FARIA, Ivan Dutra: *Compensação Ambiental: Os Fundamentos e as Normas; a Gestão e os Conflitos. Textos para a Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal nº 43*. Brasília. Julho, 2008.
- LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos *royalties* petrolíferos. in: PIQUET, Rosélia (org) *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- GIVIEZ, Gustavo H. N. e OLIVEIRA, Elzira Lúcia: *Royalties do petróleo e educação: análise da eficiência da alocação*. in: *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu, MG. 2008.
- GRIFFITH-JONES, Stephany e OCAMPO, José Antonio. *Sovereign Wealth Funds: A Developing Country Perspective*. mimeo. 2008. Texto disponível na internet no site: <http://www.g24.org>.

org/sowf0308.pdf. Acessado em 21 de maio de 2008.

GUTMAN, José e LEITE, Getúlio. Aspectos Legais da Distribuição Regional dos *Royalties*. in: PIQUET, Rosélia (org) *Petróleo, royalties e re-gião*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

HAUSMANN, Ricardo e RIGOBON, Roberto: "An Alternative Interpretation of the Resource Curse: Theory and Policy Implications". in DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando e FEDELINO, Annalisa (eds.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund. 2003.

PESSOA, Samuel A.: "O Boom das Commodities e o Risco da Doença Holandesa." mimeo. V Fórum de Economia da FGV, São Paulo, 15 e 16 de setembro. 2008.

POSTALI, Fernando A. S.: "Efeitos da distribuição de *royalties* do petróleo sobre o crescimento dos Municípios no Brasil." *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC 2007)*. Recife. 2007.

SERRA, Rodrigo. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Tese de doutoramento. Campinas. 2005.

SUNLEY, Emil M., BAUNSGAARD, Thomas e SIMARD, Dominique: "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience". in DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando e FEDELINO, Annalisa (eds.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, International Monetary Fund, pp. 153-83, 2003.

SACHS, Jeffrey D.: "How to Handel the Macroeconomics of Oil Wealth". in HUMPHREYS, Macartan, STIGLITZ, Joseph E. e SACHS, Jeffrey (Eds). *Escaping the Resource Curse*, New York: Columbia University Press. pp. 1-21. 2007.

SKANCKE, Martin: "Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway". in DAVIS, Jeffrey M., OSSOWSKI, Rolando e FEDELINO, Annalisa (eds.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, International Monetary Fund, 2003.

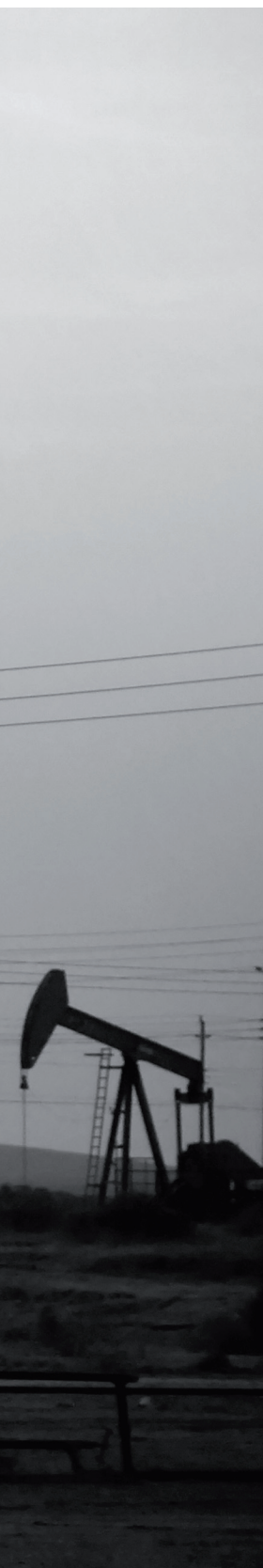
STIGLITZ, Joseph E. "What is the Role of the State?" in HUMPHREYS, Macartan, STIGLITZ, Joseph E. e SACHS, Jeffrey (Eds). *Escaping the Resource Curse*, New York: Columbia University Press. pp. 1-21. 2007.

TORVIK, Ragnar: "Learning by doing and the Dutch disease". *European Economic Review* 45: 285-306. 2001.

MARCO REGULATÓRIO
DO PETRÓLEO



© Chevron 2014
8-12ER



O MARCO REGULATÓRIO DA PROSPECÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL: O REGIME DE CONCESSÃO E O CONTRATO DE PARTILHA DE PRODUÇÃO¹

Por:

Carlos Jacques Vieira Gomes²

Resumo

O presente estudo busca descrever as vantagens e desvantagens dos modelos contratuais de concessão e de partilha de produção na pesquisa e exploração de petróleo no Brasil. A partir da descrição dos modelos e da experiência nacional e internacional, são traçados os benefícios e os riscos de cada modelo, tanto para o Estado como para a empresa petrolífera.

Introdução

O objetivo do presente estudo é o de avaliar as vantagens e desvantagens de dois tipos contratuais utilizados para a pesquisa e exploração de petróleo: o regime de concessão e o regime de partilha de produção. O estudo está dividido em seis capítulos, a seguir sumariados.

O primeiro capítulo descreve as linhas gerais do modelo de concessão, como internacionalmente concebido. Esse capítulo faz paralelo com o terceiro capítulo, o qual descreve o modelo internacionalmente utilizado de contrato de partilha de produção e, ao final, descreve também o contrato de prestação de serviços, menos utilizado. Tais capítulos são a essência do presente estudo.

O segundo capítulo descreve, com detalhamento, o modelo *brasileiro* de contrato de concessão. Aqui, são indicados os principais pontos do contrato de concessão e do modelo em voga no

¹ Este Texto para Discussão foi produzido para o 4º Fórum Senado Debate Brasil – Nova Fronteira do Petróleo: os desafios do pré-sal; realizado nos dias 3 e 4 de dezembro de 2008, no Senado Federal.

² Carlos Jacques Vieira Gomes. Advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal. Mestre em Direito Econômico (UnB) e Bacharel em Direito (USP). Autor do Livro *Ordem Econômica Constitucional e Direito Antitruste* (Sergio Fabris Editor, 2004).

Brasil. No item 2.8, está sumariado o debate no Senado Federal ocorrido entre 2007 e 2008, antes e depois da revelação das descobertas do pré-sal, com indicações dos pontos sensíveis para o setor, na visão do Estado e das empresas petrolíferas.

O quarto capítulo discute dois pontos específicos: a) a necessidade de criação de uma nova empresa estatal para o setor, a qual atuaria, no regime de partilha de produção, em *joint venture* com os agentes privados; e b) a necessidade de emenda constitucional para a adoção, no Brasil, do contrato de partilha de produção.

O quinto capítulo sumaria as vantagens e desvantagem de cada modelo, concessão e partilha de produção. Sintetiza, assim, os pontos controvertidos dos dois modelos, como apresentados nos capítulos primeiro e terceiro.

O sexto capítulo tece as linhas conclusivas do estudo, em tópicos.

1. O CONTRATO DE CONCESSÃO PARA A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO

1.1. Conceito de concessão

O regime de concessão para exploração de petróleo e derivados é o modelo mais antigo em uso no mundo. Como anota Alberto Clô, *concessions were the juridical instrument that from the beginning regulated most of the relationships between the states with oil*

*reserves and foreign companies*³. David Johnston aponta que a concessão é utilizada, atualmente, em 44% dos países produtores de petróleo⁴.

Pelo regime de concessão, a propriedade do petróleo extraído em uma certa área (o bloco objeto da concessão), e por um certo período de tempo (em regra, de vinte a trinta anos), é exclusiva do concessionário⁵. Assim anota o *caput* do art. 176 da Constituição de 1988: “garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”.

Nos comentários de Alberto Clô, desde a outorga da concessão, o concessionário detém uma modalidade de direitos absolutos sobre certa área objeto da concessão, o quem lhe permite pesquisar, extrair e vender qualquer quantidade de petróleo, em troca de uma compensação de natureza financeira⁶. David Johnson utiliza a expressão “concessionary systems” para o modelo em que *o Estado outorga ao concessionário o direito de controlar todo o processo – da pesquisa à venda – dentro de uma área fixa e por um certo período de tempo*⁷.

³ Clô, Alberto. *Oil economics and policy*, p. 59. The European Secretary for Scientific Publications, 2000.

⁴ Johnston, David. *How to evaluate the fiscal terms of oil contracts*, in HUMPHREYS, Macartan, SACHS, Jeffrey D., and STIGLITZ, Joseph; *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 67.

⁵ Não serão de propriedade do concessionário quaisquer outros recursos naturais porventura existentes no bloco concedido.

⁶ Clô, Alberto. *op. cit.*, p. 59: “once a concession was obtained, a company would enjoy a kind of absolute right over a certain surface area of the state which had conceded it, allowing them to search for, extract and sell any amount of oil (at any price), in exchange for compensation of financial nature”.

⁷ Johnston, David. *op. cit.*, p. 67: “the government grants the company the right to take control of the entire process from exploration to marketing – within a fixed area for a specific amount of time”.

1.2. Remunerações devidas ao Estado

Por se tornar o proprietário do petróleo extraído, deverá o concessionário pagar ao Estado, em dinheiro, os tributos incidentes sobre a renda (imposto de renda, contribuições etc.) e os *royalties*, remuneração incidente sobre a receita bruta auferida com a produção do petróleo, a ser pago em dinheiro (mais comum) ou em petróleo (*in natura*).

Admite-se, ainda, o pagamento pelo concessionário ao Estado de outras taxas, tais como bônus de assinatura (pago na assinatura do contrato de concessão), participação especial (sobre lucros extraordinários do projeto de exploração e produção de petróleo, se níveis elevados de petróleo forem produzidos) e taxa por ocupação ou retenção de área.

1.2.1. Bônus de assinatura

O bônus de assinatura possui a vantagem de ser um instrumento que gera renda ao Estado bem no início do projeto, bem como requer menos monitoramento administrativo do Estado no recolhimento dessa receita. A experiência internacional recomenda que os bônus de assinatura não sejam fixados em valor certo; devem assumir a forma progressiva, isto é, variável conforme o aumento no volume de produção de petróleo.

O bônus de assinatura pode desencorajar o investimento, especialmente se há risco geológico (o campo pode não

ser produtivo) ou político (Estado sujeito a instabilidades institucionais). De toda a forma, se o ambiente é de incerteza quanto à produtividade do campo, o bônus a ser pago será menor do que o “correto”, isto é, o valor presente do recurso mineral depositado.

Como regra, o bônus de assinatura não deve corresponder à principal fonte de renda do Estado no projeto de exploração e produção de petróleo. A experiência internacional demonstra que esses bônus são cada vez menos importantes como fonte de receita para o Estado, vez que as práticas mais eficientes de licitação levam em consideração a oferta de uma maior alíquota de *royalties* ao Estado, ao invés de bônus de assinatura, o que assegura maior competitividade ao setor.

A adoção do modelo de bônus de assinatura como critério fundamental na escolha do vencedor favorece firmas maiores, as únicas capazes de antecipar elevadas somas de dinheiro e, assim, pagar maiores valores a título de bônus de assinatura.

1.2.2. *Royalties*

Os *royalties* garantem um ganho mínimo ao Estado, independentemente de o projeto ser ou não lucrativo para a companhia exploradora. De acordo com a experiência internacional, os *royalties* podem variar de dois a trinta por cento, sendo mais comum variarem entre cinco e dez por cento. São, em regra, pagos em dinheiro, como compensação pelo fato de o conces-

sionário se tornar proprietário de todo o petróleo extraído.

Admite-se a formulação de alíquota progressiva de *royalties*, conforme o volume de produção de petróleo ou conforme a taxa de retorno.

Na concessão, além do bônus de assinatura, a única garantia de receita ao Estado são os *royalties*, pois incidem sobre o valor ou volume de produção, sem dedução de custos. Assim, basta que um poço esteja em produção para que o *royalty* seja devido. Já no caso do imposto de renda e das participações especiais, há a possibilidade de dedução de custos de produção no cálculo do valor devido.

Por isso, o concessionário poderá deixar de pagar qualquer valor a título de imposto de renda ou de participação especial, fato muito comum nas fases iniciais e finais do projeto. Isso significa que os *royalties* asseguram uma renda mínima ao Estado, mesmo se o projeto de exploração e produção de petróleo não for lucrativo.

Quanto à base de cálculo para a incidência dos *royalties*, é quase unânime o cálculo do valor do petróleo com fulcro no seu valor de mercado, sendo usual a definição desse valor por uma média obtida ao longo de certo período de tempo. Admite-se, em certos casos, o preço FOB, isto é, deduzidos os custos de transporte e seguro.

Os *royalties* também contribuem para a redução dos riscos da companhia petrolífera, mas se forem adotados em alíquota elevada, aumentam

ferozmente os custos marginais de produção e, assim, reduzem os incentivos para investimentos, exploração e desenvolvimento do campo de petróleo, especialmente do campo marginal. Se, por sua vez, os custos de produção forem baixos, os *royalties* devem ser maiores.

1.2.3. Tributação convencional

Quanto à tributação convencional (imposto de renda, ICMS, contribuições etc.), há países que aplicam tributação progressiva em caso de alta no valor do petróleo ou no volume de produção, caso o contrato de concessão já não preveja uma taxa especial de retorno (*resource rent tax*) para a hipótese.

No caso brasileiro e no caso da maioria dos países, essa taxa existe e é chamada de participação especial. Mas a cobrança de tal taxa especial não afasta a incidência do imposto de renda, como anota a experiência da maioria dos países; em tais casos, porém, o imposto incide a alíquotas constantes, isto é, não progressivas.

Os tributos convencionais (imposto de renda, ICMS, contribuições etc.) devem incidir no setor de petróleo, em princípio, com as mesmas alíquotas aplicáveis aos demais setores da economia, mas: a) se o risco exploratório for alto, será necessário promover incentivo fiscal como meio de atrair investidores, b) se o valor do petróleo alcança nível elevado, há tendência à adoção de um regime fis-

cal mais rigoroso, c) em todos os casos, seja na concessão ou na partilha de produção, a tendência é de adoção de alíquotas progressivas.

Acerca do imposto de renda, especificamente, é largamente utilizado no mundo um mecanismo chamado *ringfencing*, segundo o qual não se permite a utilização de custos incorridos em um campo para fins de dedução de receitas em outro campo de produção.

Regras rigorosas sobre *ringfencing*, entretanto, estimulam fraudes tributárias, especialmente por meio de transferência de valores de sistemas/atividades sujeitos a uma maior tributação para outros sistemas/atividades sujeitos a menor tributação.

Tais transferências podem se dar por diversos mecanismos, tais como superfaturamento de custos de transportes, adoção de contratos de *leasing* entre empresas do mesmo grupo econômico, imposição de taxas de administração etc. O Brasil não adota regras de *ringfencing* para o imposto de renda. Admite-se, em tese, no plano jurídico, a adoção de uma contribuição social sobre o lucro líquido mais rigorosa para o setor, o que, no entanto, não é adotado no modelo brasileiro.

Outro ponto a ser considerado é a crítica, deduzida pelas empresas petrolíferas transnacionais, aos sistemas jurídicos dos seus países de origem, os quais não aceitam deduzir, do pagamento de imposto de renda em tais países, os valores gastos, no país hos-

pedeiro (aquele onde está localizada a planta industrial que produz petróleo), a título de *royalties*.

1.2.4. Taxas especiais de retorno (participações especiais)

A taxa especial de retorno, chamada no Brasil de participação especial, constitui dispositivo de captura progressiva de renda em projetos lucrativos e garante estabilidade de ganhos para o Estado; incide, portanto, apenas se elevados volumes de petróleo são produzidos, sendo calculada, no modelo brasileiro, a uma alíquota que varia entre dez e quarenta por cento da receita líquida auferida, isto é, deduzidos os custos de exploração e produção do petróleo.

O sistema de participações especiais confere progressividade ao regime de concessão, caracterizado pelo aumento progressivo da participação do Estado nas receitas, como decorrência de aumento no volume de produção. Tal sistema faz convergir os interesses do Estado com os incentivos para as companhias petrolíferas, dado que elevadas participações governamentais estão associadas à extração de elevados volumes de petróleo.

Como os custos são deduzidos⁸ da receita que servirá de base de cálculo para a alíquota, há incentivos perversos

⁸ Como referido na nota anterior, o mecanismo de *ringfencing* impede que o custo suportado em um campo seja utilizado como hipótese de dedução em outro. Mas a experiência internacional recomenda, aqui, a transferência de custos de campos distintos caso um deles tenha sido abandonado.

tos para que o contratante⁹ infle seus custos, (por exemplo, superavaliando o custo de transporte pago a empresa do mesmo grupo econômico) ou mesmo simulando preços artificiais de venda a empresas coligadas (subsidiárias, por exemplo), prática conhecida como transferência de preços.

A taxa especial de retorno, entretanto, não reflete uma significativa renda adicional para o Estado, porque: a) há dificuldades para o desenho da taxa, em especial quanto à definição do limite de isenção e das alíquotas; b) se as isenções forem elevadas, a taxa especial de retorno raramente será paga; c) se as isenções forem baixas, haverá enorme desincentivo ao investimentos, dado que os riscos geológicos envolvidos não são desprezíveis; d) se as isenções forem baixas e altas forem as alíquotas, as companhias petrolíferas terão forte incentivo em fraudar informações sobre custos, fato este de difícil detecção; e) trata-se de renda sobre receita líquida, o que significa que custos elevados de exploração podem reduzir sensivelmente a renda estatal. Uma solução usual é a de criar um teto para a recuperação de custos, cláusula esta comum no contrato de partilha de produção.

1.2.5. Tamanho do bloco e remuneração do Estado

Uma forma de o Estado garantir receitas é licitar tamanhos menores de

⁹ O termo contratante significa, no presente estudo, tanto a empresa privada ou estatal que contrata com o Estado a fim de explorar o campo de petróleo, seja na condição de concessionário ou de parte no contrato de partilha de produção.

blocos, em especial se as perspectivas geológicas forem positivas. Tamanhos menores auxiliam o contratante a reduzir seus custos de exploração, o que aumenta a renda auferida pelo Estado com imposto de renda e participação especial, dado que essas receitas permitem a dedução de custos incorridos pelo contratante.

1.3. Ônus do risco de exploração

Na concessão, o Estado não assume qualquer risco com o custo da exploração, desenvolvimento, execução das obras e produção de petróleo. O risco do Estado é o de, no máximo, verificar a ocorrência de leilões negativos (isto é, sem que qualquer interessado apresente oferta) e, assim, ver adiada a exploração do petróleo nos campos ofertados em licitação.

O risco de exploração é suportado inteiramente pelo concessionário, em caráter exclusivo, ou seja, o concessionário possui a obrigação de arcar com todos os prejuízos em que venha a incorrer, sem direito a qualquer pagamento, reembolso ou indenização, caso não haja descoberta comercial no bloco concedido ou caso o volume de petróleo produzido seja insuficiente para a recuperação dos investimentos realizados e o reembolso das despesas, direta ou indiretamente, incorridas.

Será também, o concessionário, o único responsável civil pelos seus próprios atos e os de seus prepostos e subcontratados, bem como pela reparação de todos e quaisquer danos cau-

sados pelas operações e sua execução, independentemente da existência de culpa, devendo ressarcir ao Estado quaisquer ônus que este venha a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário.

1.4. Controle estatal sobre a atividade econômica exercida pelo concessionário

O contrato de concessão propicia ao Estado um menor controle sobre as fases de exploração e produção, bem como um menor controle sobre a política comercial (comercialização) do petróleo extraído, que é de propriedade do concessionário e que, portanto, decide a quem vende e a quanto vende, bem como se exporta ou não. O concessionário, portanto, possui o direito de controlar integralmente o processo, da exploração à comercialização, em uma área específica e por um certo período de tempo.

Mas é comum em diversos países, inclusive no Brasil, a possibilidade de o Estado restringir a venda ou exportação do petróleo, cru ou refinado, por exemplo, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no país, ou se o interesse ou a emergência nacional assim o exigir.

1.5. Incentivos a agentes privados

Regras no contrato de concessão que incentivam o investimento pelos

agentes privados (exploradores de petróleo) são comuns em quase todos os países. São exemplos de tais regras: a) a recuperação integral dos custos incorridos na fase de exploração e produção, a qual é aplicável, no Brasil, sem limite de valor, no cálculo do imposto de renda e da participação especial, b) a permissão para o cálculo do valor da depreciação de bens de forma acelerada, também permitida no Brasil, c) a assunção, pela companhia exploradora, de créditos fiscais derivados de valores investidos, d) isenções tributárias temporárias e taxas reduzidas para áreas pouco exploradas, e) carregamento de prejuízos, por tempo ilimitado, para fins de deduções de bases de cálculos em etapas posteriores do projeto de exploração e produção de petróleo.

1.6. Concessão e ordenamento jurídico nacional

O contrato de concessão é mais utilizado em países com regime fiscal-tributário desenvolvido e sólido. Isso justifica seu uso mais frequente no Ocidente.

1.7. Concessão e risco exploratório incerto

Em cenário de exploração de petróleo mais incerto (pouca informação disponível sobre a real lucratividade do campo), o modelo mais adequado a ser adotado é o de concessão com taxa especial de retorno, porque exi-

ge menos informações *ex ante* para o contratante.

Esse argumento foi utilizado pelo Brasil na escolha, à época da Lei do Petróleo, do regime de concessão como modelo contratual único para a exploração do petróleo. As recentes descobertas do pré-sal, entretanto, demonstram que a informação disponível no setor aumentou, em prol de cenários de menor risco exploratório.

Especulações atuais sobre a mudança nas alíquotas cobradas para a taxa de participação especial relembram a seguinte recomendação, anotada por Joseph Stiglitz¹⁰ e fruto da experiência internacional: deve o contrato de concessão possuir cláusulas *ex ante*, capazes de fomentar a renegociação do próprio contrato nas hipóteses de: a) descobertas de extensos depósitos de petróleo, b) elevação exagerada dos preços de petróleo, c) qualidade do petróleo inferior à esperada, d) custos de exploração e produção bem superiores ao esperado.

2. A LEI DO PETRÓLEO E O MODELO BRASILEIRO DE CONCESSÃO

Das regras editadas pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, com foco na pesquisa e prospecção de petróleo, merecem destaque os tópicos a seguir.

¹⁰ Stiglitz, Joseph. *What is the role of the State?*, in HUMPHREYS, Macartan, SACHS, Jeffrey D., and STIGLITZ, Joseph; *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007, pp. 40-1.

2.1. Os princípios da política energética nacional e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)

O foco da política energética nacional reside no fomento à competitividade e ao desenvolvimento econômico do setor. Trata-se de um argumento favorável à adoção, no Brasil, de um sistema jurídico misto, admitindo-se que a exploração de petróleo se faça tanto por meio da concessão como por meio da partilha de produção, levando-se em consideração a diversidade de riscos geológicos e os volumes de petróleo existentes em cada campo de petróleo.

O desenvolvimento do setor, a valorização dos recursos energéticos, a conservação da energia, a garantia de fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, a promoção da livre concorrência e a ampliação da competitividade do País no mercado internacional e a atração de investimentos na produção de energia são os princípios diretamente afetados na definição do marco regulatório de pesquisa e prospecção de petróleo.

O desafio está, assim, na modulação de um regime de regulação que garanta o uso racional e eficiente dos recursos naturais, de um lado, e atração de investimentos em um ambiente que garanta competitividade e impeça o uso abusivo de poder econômico, de outro.

O CNPE, por sua vez, tem por missão promover o aproveitamento racional

dos recursos energéticos do País, bem como estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender as necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e garantir cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

Entre 2001 e agosto de 2008, o CNPE editou setenta e quatro resoluções, com destaque para as orientações a seguir indicadas.

Primeiro, o conhecimento de bacias sedimentares deve ser ampliado. Isso reduz a assimetria de informação no setor, o que amplia as chances de o Estado negociar formas contratuais, alíquotas de remuneração e critérios de isenções que sejam aderentes à real lucratividade do projeto de exploração e produção de petróleo.

Segundo, as bacias marginais podem despertar o interesse de empresas de menor porte, o que exige a adoção de critérios de remuneração ao Estado *ex post*, isto é, ao final do contrato, a fim de eliminar barreira estrutural à entrada de empresas no setor, qual seja, o elevado custo inicial de investimento. A experiência internacional, por exemplo, fomenta critérios licitatórios que substituam o pagamento de bônus de subscrição por elevação de alíquotas de *royalties*.

Terceiro, as licitações devem tratar com isonomia a fixação de empresas nacionais ou estrangeiras no Brasil,

regra que fomenta a competição no setor.

Quarto, deve ser incentivada a aquisição de bens e serviços, de produção nacional, para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Trata-se do conceito de “conteúdo local”, que adiante será analisado. Há forte regra de incentivo para o conteúdo local, dado que o volume de bens de conteúdo local que o concessionário adquirir constitui um dos critérios para a vitória em licitações.

2.2. Recursos minerais e território da União

Os recursos minerais objeto de propriedade da União correspondem aos depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva. A despeito da controvérsia internacional sobre a efetividade da Convenção Internacional de Montego Bay, a Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993 garante à União a propriedade dos recursos minerais de subsolo no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, o mar territorial é definido como uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixamar do litoral continente e insular. O art. 2º considera ser de propriedade exclusiva do Brasil os recursos mine-

rais de subsolo existentes no mar territorial.

O art. 6º da Lei nº 8.617, de 1993, por sua vez, define como zona econômica exclusiva a faixa de doze a duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial. O art. 7º reconhece que o Brasil possui direito ao uso exclusivo aos recursos de subsolo na zona econômica exclusiva.

O art. 11 define como plataforma continental o leito e o subsolo das áreas submarinas, em toda a extensão do prolongamento natural do território terrestre, ainda que este se estenda além do mar territorial; e, ainda quando o bordo da plataforma continental não alcançar duzentas milhas marítimas, define-se como plataforma continental a faixa de largura de duzentas milhas marítimas. O art. 12 reconhece que o Brasil possui direito ao uso exclusivo aos recursos de subsolo na plataforma continental.

2.3. As regras sobre exploração e produção do petróleo e o contrato de concessão

Sobre a exploração e a produção de petróleo, merecem atenção as seguintes regras:

a) as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo serão exercidas apenas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação;

b) os blocos do contrato de concessão serão definidos pela ANP; e

c) os contratos de concessão deverão prever duas fases: a de exploração e a de produção; incluem-se na fase de exploração as atividades de avaliação de eventual descoberta de petróleo, para determinação de sua comercialidade; a fase de produção incluirá também as atividades de desenvolvimento.

A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, *conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos*, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

O contrato de concessão possui duas fases: a) fase de exploração, com período de tempo definido, com o intuito de proceder à descoberta, e que se encerra com a declaração de comercialidade do campo; b) fase de produção, também com período de tempo definido, a qual engloba avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo.

A fase de exploração tem por objetivo viabilizar a descoberta de jazidas e, em seguida, permitir que o concessionário avalie tal descoberta. Entre as obrigações do concessionário, está a de cumprir o programa exploratório mínimo proposto na oferta vencedora, com período variável entre três e oito anos. Nesse período, as empresas devem adquirir dados, realizar novos

estudos geológicos e geofísicos, perfurar poços exploratórios e avaliar se as eventuais descobertas são comercialmente viáveis.

A avaliação da descoberta será realizada integral e necessariamente durante a fase de exploração. E antes do término da fase de exploração, o concessionário poderá, a seu critério exclusivo, efetuar a declaração de comercialidade da descoberta.

A fase de produção de cada campo começará na data da entrega pelo concessionário, à ANP, da respectiva declaração de comercialidade, e terá a duração de 27 (vinte e sete) anos, podendo ser reduzida ou prorrogada, conforme o contrato de concessão. A prorrogação poderá ser requerida pelo concessionário ou pela própria ANP. Concluída a fase de produção, o campo será devolvido à ANP.

No início da fase de produção, deve o concessionário entregar o plano de desenvolvimento, preparado com observância da racionalização da produção e o controle do declínio das reservas, de acordo com a legislação brasileira aplicável e com as melhores práticas da indústria do petróleo.

São de inteira responsabilidade do concessionário todas as construções, instalações e o fornecimento dos equipamentos para a extração, tratamento, coleta, armazenamento, medição e transferência da produção.

Quando se tratar de campos que se estendam por blocos vizinhos, onde atuem concessionários distintos, de-

verão eles celebrar acordo para a individualização da produção. Se as partes não chegarem a um acordo, em prazo máximo fixado pela ANP, caberá a esta determinar, com base em laudo arbitral, como serão equitativamente apropriados os direitos e obrigações sobre os blocos, com base nos princípios gerais de direito aplicáveis.

Cabe à ANP fiscalizar a execução do contrato de concessão e o cumprimento das obrigações assumidas pelo concessionário, em especial: a) os pagamentos pela ocupação (ou retenção) das áreas; b) o pagamento dos *royalties*; c) o pagamento das participações especiais sobre campos de grande volume de produção ou de alta rentabilidade; d) as condições de devolução das áreas; e) a vigência, duração do contrato e os prazos e programas de trabalho para as atividades de exploração e produção; f) o compromisso com a aquisição de bens e serviços de fornecedores nacionais; g) o compromisso com a realização do Programa Exploratório Mínimo proposto na oferta vencedora; h) as responsabilidades das concessionárias, inclusive quanto a danos ao meio ambiente.

O contrato de concessão prevê ainda que a ANP – diretamente ou mediante convênios com órgãos dos Estados ou do Distrito Federal – exercerá o acompanhamento e fiscalização permanentes das operações realizadas nos blocos concedidos.

O objetivo é o de assegurar que o concessionário adote as melhores práticas da indústria internacional

do petróleo e obedeça às normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes – inclusive com vistas à segurança das pessoas e equipamentos, à conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

Possui a ANP, nos termos das concessões firmadas, livre acesso às áreas da concessão e às operações em curso, aos equipamentos e instalações utilizados, bem como a todos os registros, estudos e dados técnicos disponíveis, inspeção de instalações e de equipamentos.

A concessão exige que o concessionário obedeça um programa anual de produção, por ele elaborado e entregue à ANP até o dia 31 de outubro de cada ano civil.

O programa anual de produção exige que o concessionário forneça explicações cabíveis, sempre que o total anual da produção sofra uma variação, a menor ou a maior, igual ou maior do que 10% (dez por cento), quando comparado com o total anual respectivo previsto no plano de desenvolvimento em vigor aplicável ao Campo. Não se admite, ainda, variação, a menor ou a maior, que supere 15% (quinze por cento) em relação ao nível de produção previsto para cada mês, exceto quando essa variação resultar de motivos técnicos, caso fortuito ou força maior, conforme justificativa a ser apresentada à ANP.

Acerca da reversão, todos e quaisquer bens móveis e imóveis, principais e acessórios, integrante da área de con-

cessão, cujos custos de aquisição são dedutíveis, de acordo com as regras aplicáveis para o cálculo da participação especial e que, a critério exclusivo da ANP, sejam necessários para permitir a continuidade das operações ou sejam passíveis de utilização de interesse público, reverterão à posse e propriedade da União Federal e à administração da ANP, quando for excluído bloco da área de concessão ou quando houver extinção do contrato de concessão.

No entanto, se houver compartilhamento de bens para as operações de dois ou mais Campos numa mesma área de concessão, o concessionário poderá reter tais bens até o encerramento de todas as operações.

A devolução de áreas, assim como a reversão de bens, não implicará ônus de qualquer natureza para a União ou para a ANP, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos serviços, poços, imóveis e bens reversíveis, os quais passarão à propriedade da União e à administração da ANP.

A concessão se extingue: I – pelo vencimento do prazo contratual; II – por acordo entre as partes; III – pelos motivos de rescisão previstos em contrato; IV – ao término da fase de exploração, sem que tenha sido feita qualquer descoberta comercial, conforme definido no contrato; V – no decorrer da fase de exploração, se o concessionário exercer a opção de desistência e de devolução das áreas em que, a seu critério, não justifique investimentos em desenvolvimento.

2.4. As regras sobre licitação

O CNPE, ao editar a Res. nº 8, de 2003, impôs diretrizes licitatórias a serem seguidas pela ANP. Essa Resolução exige que a ANP fixe percentual mínimo de bens, produzidos no Brasil, a serem utilizados na exploração e produção de petróleo e gás natural, percentual este que deve ser ajustado à capacidade de produção nacional (volume de produção) e aos seus limites tecnológicos.

O modelo de delimitação de blocos deve ser flexível, a fim de que o licitante possua flexibilidade de escolha, de forma a maximizar seu interesse exploratório.

Em termos de critérios para julgamento das ofertas, a ANP, em regra, estabelece no edital que o conteúdo local (compromisso em adquirir bens e serviços da indústria nacional, que é crescente a cada rodada de licitações) possui peso de 20%; o programa exploratório mínimo representa 40% e o bônus de assinatura possui também 40%. O programa exploratório mínimo corresponde a investimentos importantes tanto na área de geologia como na área de levantamento geofísico, perfuração de poços, etc. E o bônus de assinatura é o valor pago para a assinatura do contrato de concessão. Portanto, os valores a serem pagos a título de *royalties* e de participações especiais não são utilizados como critérios para a licitação. Como será visto adiante, esses valores são fixos e determinados; a alíquota de *royalties* possui piso e teto definidos em lei (cinco por cento e dez por cen-

to, respectivamente); a exata alíquota de *royalties* é definida no edital de licitação; as alíquotas de participação especial são definidas em decreto presidencial.

2.5. As participações governamentais

São as seguintes as participações governamentais do modelo brasileiro de concessão: I – bônus de assinatura; II – *royalties*; III – participação especial; IV – pagamento pela ocupação ou retenção de área.

2.5.1. Os bônus de assinatura

O bônus de assinatura terá seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado pelo licitante vencedor na proposta para obtenção da concessão de petróleo, o qual deverá ser efetivado no ato da assinatura do contrato, em parcela única.

Desde 1997, a ANP já arrecadou, em bônus de assinatura, um valor aproximado de R\$ 3,3 bilhões.

2.5.2. Os *royalties*

Os *royalties* constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da pro-

dução, vedadas quaisquer deduções. A alíquota básica é de dez por cento do valor da produção de petróleo ou gás natural, podendo ser reduzida em até cinco por cento, conforme será detalhado adiante.

A alíquota de dez por cento poderá ser reduzida em até cinco por cento pela ANP, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes. Tal redução deve ser prevista no edital de licitação correspondente.

No caso de campos que se estendam por duas ou mais áreas de concessão, onde atuem concessionários distintos, o acordo celebrado entre os concessionários para a individualização da produção definirá a participação de cada um com respeito ao pagamento dos *royalties*.

O valor dos *royalties*, apurado mensalmente por cada concessionário, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a data de início da produção do campo, será pago até o último dia útil do mês subsequente.

Os critérios para o cálculo do valor dos *royalties* estão estabelecidos em decreto do Presidente da República (Decreto nº 2.705, de 1998), em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo.

Os *royalties* incidem sobre a produção mensal do campo produtor, isto é, os *royalties* correspondem a uma alíquota sobre o valor da produção.

O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores: (1) alíquota dos *royalties* do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%; (2) a produção mensal de petróleo e gás natural do campo¹¹; e (3) o preço de referência destes hidrocarbonetos no mês, como determinam os artigos 7º e 8º do Decreto nº 2.705/98¹².

Os volumes de produção de petróleo são medidos por conta e risco do concessionário, com a utilização dos métodos, equipamentos e instrumentos de medição previstos no respectivo plano de desenvolvimento. À ANP compete o dever de fiscalizar a medição e normatizar: a) a periodicidade da medição, b) os procedimentos a serem utilizados para a medição dos volumes produzidos¹³, c) a frequência das aferições, testes e calibragem dos equipamentos utilizados, e d) as providências a serem adotadas em decorrência de correções nas medições e respectivos registros, para determinação da exata quantidade de petróleo e gás natural efetivamente recebida pelo concessionário.

¹¹ A queima de gás em *flares*, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para cálculo dos *royalties* devidos.

¹² A parcela do valor dos *royalties* previstos no contrato de concessão, correspondentes ao montante mínimo de cinco por cento da produção, será distribuída na forma estabelecida na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. E a parcela do valor dos *royalties* previstos no contrato de concessão, que exceder ao montante mínimo de cinco por cento da produção, será distribuída na forma do disposto no art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997. A distribuição dos *royalties* entre os entes políticos não constitui, entretanto, objeto de análise do presente estudo.

¹³ A condição padrão de medição é aquela em que a pressão absoluta é de 0,101325 MPa (cento e um mil trezentos e vinte e cinco milionésimos de megapascal) e a temperatura é de 20º C (vinte graus centígrados).

O preço de referência a ser aplicado, em cada mês, ao petróleo produzido, em cada campo, durante o referido mês, será igual à média ponderada dos preços de venda praticados pelo concessionário em condições normais de mercado¹⁴ ou o preço mínimo estabelecido pela ANP, o que for maior.

O concessionário deverá apresentar à ANP, todos os meses, os preços de venda do petróleo produzido no campo, bem como, sempre que exigido pela ANP, deverá apresentar a documentação de suporte para a comprovação das quantidades vendidas e dos preços de venda do petróleo. Fica clara, portanto, a necessidade de a ANP possuir um sistema de fiscalização eficaz, sob pena de se estimular as companhias petrolíferas a subfaturar o montante produzido e/ou o preço praticado.

O preço mínimo do petróleo extraído de cada campo será fixado pela ANP, em cada mês, com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão composta de até quatro tipos de petróleo, similares ao extraído no campo, cotados no mercado internacional.

Depreende-se que os *royalties* correspondem a uma forma de compartilhamento de receitas, e não de lucros, porquanto a alíquota referente aos *royalties* incide sobre o faturamento obtido com a venda de petróleo/volume de produção, não sendo permiti-

tida a dedução dos custos decorrentes da exploração.

O *royalty* arrecadado pela União, somados os setores de petróleo e gás natural, saltou de R\$ 190 milhões, em 1997, para R\$ 7,7 bilhões em 2007.

2.5.3. A participação especial

Sobre a participação especial, o edital e o contrato estabelecem que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, regulamentada em decreto do Presidente da República.

Constitui a participação especial, assim, compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, e será paga, com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.

A participação especial é aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Em suma, a participação especial corresponde a uma forma de compartilhamento de lucros (chamado, no caso, de “receita líquida”), dado que os custos, *royalties* e tributação

¹⁴ Os preços de venda serão livres dos tributos incidentes sobre a venda e, no caso de petróleo embarcado, serão livres a bordo (FOB).

podem ser deduzidos da base de cálculo da participação especial.

Para efeito de apuração da participação especial sobre a produção de petróleo e de gás natural, são aplicadas alíquotas progressivas sobre a *receita líquida* da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997, de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção, e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada.

O critério adotado pelo Decreto nº 2.705, de 1998, impõe maior alíquota de participação especial se a lavra está localizada em terra, se o campo produz petróleo há mais de três anos, se a profundidade de extração é menor e se maior for o volume de produção. A sistemática adotada pelo Decreto não prevê a mera multiplicação do valor de receita líquida trimestral pela alíquota indicada (de 10% a 40%); antes de se aplicar a alíquota, o Decreto permite uma *dedução* do valor da receita líquida trimestral, *dedução* esta indicada pelo número fixado na tabela em cada faixa de produção, o qual deverá ser dividido pelo efetivo volume de produção no trimestre. Trata-se de verdadeira dedução, já que o *número* fixado na tabela, por faixa de produção, é sempre *menor* que o número correspondente ao volume efetivo de produção no trimestre. Tal regra reduz, significativamente, o valor devido a título de participação especial.

Sobre a questão relativa à majoração das alíquotas, considera-se, do ponto de vista jurídico, que a alteração das

alíquotas não exige edição de lei, mas apenas de novo Decreto. Ocorre, porém, como será visto adiante (item 2.5.3.1), que os atuais contratos de concessão em vigor fazem referência às alíquotas de participações especiais nos termos do Decreto nº 2.705, de 1998.

Eventual majoração das alíquotas por novo Decreto não poderia, portanto, ser aplicada aos contratos em vigor, mas tão-somente aos novos contratos, dado que a redação dos contratos atuais sinaliza alíquotas de participação especial nos termos do Decreto nº 2.705, de 1998. Esse foi, inclusive, o posicionamento do Conselho Nacional de Política Energética.

O Anexo I apresenta o detalhamento do cálculo das participações especiais.

Ponto relevante na análise das participações especiais está no cálculo da receita líquida de produção, a qual leva em consideração a possibilidade de dedução de custos incorridos pelo concessionário na produção do petróleo. O tema está regulado na Portaria nº 10, de 13 de janeiro de 1999, da Agência Nacional do Petróleo.

Pela Portaria citada:

a) a receita líquida da produção de cada campo corresponde à receita bruta da produção do campo somada às adições prescritas e descontadas as deduções autorizadas;

b) o período-base de incidência da participação especial devida é o trimestre do ano civil; e

c) a receita bruta de produção é obtida pelo somatório dos produtos dos volumes de produção fiscalizada mensais de petróleo¹⁵, com base nos seus respectivos preços de referência mensais.

Para fins de apuração da receita líquida de produção, são dedutíveis da receita bruta da produção:

a) os gastos incorridos pelo concessionário a título de pagamento do bônus de assinatura do contrato de concessão, quando for o caso;

b) os gastos incorridos pelo concessionário nas atividades de exploração das jazidas de petróleo e gás natural e de perfuração de poços na área de concessão¹⁶;

c) os gastos incorridos pelo concessionário nas atividades de desenvolvimento e de produção dos campos petrolíferos na área de concessão¹⁷;

cluem a administração da área técnica, a operação de embarcações e aeronaves, a manutenção, inspeção e reparos de equipamentos, a inspeção, armazenamento, movimentação e transporte de materiais, e o controle de impacto ambiental, desde que comprovada a sua relação com as referidas atividades.

¹⁷ Inclui-se no conceito de desenvolvimento e produção: a) a construção de instalações de extração, coleta, tratamento, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural, compreendendo plataformas marítimas, tubulações, unidades de tratamento de petróleo e gás natural, equipamentos e instalações para medição da produção fiscalizada, equipamentos para cabeça de poço, tubos de produção, linhas de fluxo, tanques e demais instalações exclusivamente destinadas à extração, bem como oleodutos e gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção, excluídos os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades; b) a execução de obras de infra-estrutura para apoiar as atividades acima; c) os estudos e projetos das instalações, d) as operações rotineiras de produção, compreendendo a produção de petróleo ou gás natural, por elevação tanto natural quanto artificial, tratamento, compressão, transferência, controle, medição, testes, coleta, armazenamento e transferência de petróleo, gás natural ou ambos; e) as intervenções nos poços de produção e injeção e a manutenção e reparo de equipamentos e instalações de produção em geral; f) a aquisição de insumos consumidos nas referidas atividades; g) o pessoal aplicado nas referidas atividades, inclusive de supervisão direta, manutenção e guarda das instalações de produção; h) os aluguéis, afretamento, arrendamento mercantil e seguros de bens utilizados nas referidas atividades; i) os *royalties* comerciais; j) os *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997; k) o pagamento pela ocupação ou retenção de área, durante a fase de produção, previsto no inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997; l) os pagamentos devidos aos proprietários de terra, durante a fase de produção, previsto no art. 52 da Lei nº 9.478, de 1997, quando for o caso; m) a assistência técnica, científica ou administrativa; n) a conservação, manutenção e reparo de bens e instalações; o) outros serviços contratados pelo concessionário com terceiros, além dos já referidos acima; p) o valor equivalente a 1% (um por cento) da receita bruta da produção que o concessionário investir em programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento, nos termos do contrato de concessão; q) a amortização dos recursos aplicados em gastos diretamente relacionados às atividades do campo produtor que contribuíam para a formação do resultado de mais de um período-base; r) os encargos relacionados à depreciação dos bens aplicados no campo produtor; s) os tributos diretamente relacionados às operações de produção de petróleo e gás natural; t) outros gastos relacionados às atividades do campo produtor, cuja dedutibilidade, na apuração da receita líquida da produção, seja autorizada pela ANP; u) os dispêndios com

¹⁵ Os volumes de produção mensais são medidos pelo concessionário, o qual utiliza técnica autorizada e fiscalizada pela ANP.

¹⁶ Inclui-se no conceito de exploração e perfuração: a) a aquisição e processamento de dados geológicos e geofísicos; b) os estudos e levantamentos topográficos, aéreos, geológicos e geofísicos, incluindo a sua interpretação; c) a perfuração e abandono de poços exploratórios; d) a execução de testes de formação e de produção para a avaliação da descoberta; e) a implantação de instalações utilizadas para apoiar os propósitos acima, incluindo serviços e obras de engenharia civil; f) a execução de obras de infraestrutura para apoiar os propósitos acima; g) a aquisição de insumos consumidos nas operações; h) o pessoal, inclusive de supervisão direta, manutenção e guarda das instalações; i) os aluguéis, afretamento, arrendamento mercantil e seguros de bens utilizados nas operações; j) os *royalties* comerciais; k) a assistência técnica, científica ou administrativa; l) a conservação, manutenção e reparo de bens e instalações, m) outros serviços relacionados com as atividades referidas nos itens anteriores; n) os encargos de depreciação dos bens aplicados nas operações; o) os pagamentos realizados pela ocupação ou retenção de área, de que trata o inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, na fase de exploração e no desenvolvimento da fase de produção; p) os pagamentos de tributos, desde que diretamente relacionados às atividades de exploração das jazidas de petróleo e gás natural e de perfuração de poços na área de concessão; q) outros gastos relacionados às atividades de exploração das jazidas de petróleo e gás natural e de perfuração de poços na área de concessão, cuja dedutibilidade, na apuração da receita líquida da produção, seja autorizada pela ANP; r) os dispêndios com o apoio operacional e complementar às atividades indicadas nos itens anteriores, que in-

d) os valores provisionados pelo concessionário, com prévia anuência da ANP, para cobrir as despesas futuras com o abandono e a restauração ambiental da área do campo¹⁸;

e) os gastos efetivamente incorridos pelo concessionário em operações de abandono de poços durante a fase de produção, quando tais gastos não forem incluídos nos valores provisionados referidos no inciso anterior.

Permite-se a cumulação dos gastos indicados nos itens “a” e “b” acima, os quais poderão ser integralmente amortizados na apuração da receita líquida da produção, a partir da data de início da produção, em qualquer período-base, a critério do concessionário.

E, pelo art. 52 da Portaria nº 10, o concessionário poderá compensar, total ou parcialmente, a receita líquida da produção negativa apurada em um ou mais períodos-base, sem possibilidade de acrescer atualização monetária, com a receita líquida da produção positiva apurada em períodos-base subsequentes.

No caso de campos que se estendam por duas ou mais áreas de concessão,

o apoio operacional e complementar do campo, incluindo a administração da área técnica, operação de embarcações e aeronaves, a manutenção, inspeção e reparos de equipamentos, a inspeção, armazenamento, movimentação e transporte de materiais e o controle de impacto ambiental, desde que de comprovada sua relação com o campo produtor.

¹⁸ A dedução desses gastos exige previsão no plano de desenvolvimento pertinente aprovado pela ANP. Tais gastos de abandono e restauração ambiental compreendem os dispêndios com o tamponamento, cimentação e demais operações necessárias ao fechamento seguro dos poços, assim como a desconexão e remoção das linhas e a retirada das unidades estacionárias e flutuantes de produção (art. 19 da Portaria/ANP nº 10, de 1999).

a apuração da participação especial tomará como base a receita líquida da produção e o volume de produção fiscalizada integrais dos referidos campos. Se há concessionários distintos em tais campos, o acordo celebrado entre os concessionários para a individualização da produção definirá a participação de cada um com respeito ao pagamento da participação especial.

A fim de permitir a fiscalização da ANP no cômputo das deduções, todo concessionário deverá manter registros financeiros e contábeis detalhados dos gastos efetuados em benefício das operações da área de concessão, bem como manter em dia o inventário e os registros de todos os bens, inclusive, mas não limitados, a instalações, construções, equipamentos, máquinas, materiais e suprimentos, que sejam necessários para as operações e sua execução.

A complexidade dos critérios que elencam as hipóteses de dedução de custos para fins de cálculo das participações especiais, como previsto na Portaria/ANP nº 10, de 1999, criam cenários favoráveis ao superfaturamento de custos pelas empresas petrolíferas e consequente perda de receita pelo Estado. Os custos de monitoramento (fiscalização) para o Estado também são consideráveis, o que evidencia ser a participação especial, como todo encargo incidente sobre rendas líquidas crescentes, um sistema justificável do ponto de vista teórico, mas desafiador em sua implementação fática.

2.5.3.1. O pré-sal e a reformulação dos critérios de cálculo da participação especial

Antes de a agenda política brasileira discutir a descoberta de reservas de petróleo no pré-sal, estava em voga o argumento utilizado pelas empresas petrolíferas, no sentido de que a participação especial, como estruturada no Decreto em vigor, pode desestimular a instalação de um segundo sistema de produção (planta industrial de exploração de petróleo), porquanto o aumento da produção, em um campo que já produz volume com margem sujeita à participação especial, fará incidir, cada vez mais e mais, alíquotas progressivas de participação especial.

É evidente que, para o aumento significativo de produção de petróleo, é necessária a instalação de outro sistema de produção no mesmo campo. O segundo sistema custa o mesmo ou mais do que o primeiro sistema de produção. E, ao se aumentar a produção, a participação especial amplia sua alíquota progressivamente, desestimulando assim o investimento adicional no campo de produção.

A descoberta de reservas de petróleo no pré-sal suscitou outro debate: admite-se a elevação das alíquotas da participação especial para os contratos de concessão em vigor?

A posição majoritária, reconhecida pelo CNPE¹⁹, é a de que os contratos de

¹⁹ O CNPE expressamente anotou essa interpretação ao editar a Resolução nº 6, de 2007, a qual determina que as áreas em pré-sal já licitadas e objeto de con-

cessão em vigor seguirão, sempre, as regras sobre participação especial estipuladas no Decreto nº 2.705, de 1998. Isso porque os contratos de concessão, em cláusula expressa, fazem integrar o conteúdo de regras vigentes pelo Decreto nº 2.705, de 1998, quando da assinatura do contrato. Eventual alteração das regras, o que exigiria a edição de novo Decreto, seriam aplicáveis, assim, apenas às novas concessões²⁰. Essa compreensão, inclusive, endossou a decisão do CNPE de suspender as novas rodadas de licitações.

A União arrecadou, a título de participações especiais, aproximadamente R\$ 1 bilhão no ano 2000, valor esse que saltou para R\$ 8,8 bilhões em 2007²¹.

2.5.4. Taxa por ocupação ou retenção de área

O pagamento pela ocupação ou retenção de área estará previsto no edital e no contrato e deverá ser apurado em cada ano civil, a partir da data de assinatura do contrato de concessão, e é aplicável, sucessivamente, às fases de exploração e de produção, e respectivo desenvolvimento.

O valor é fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma do Decreto nº 2.705, de 1998, do Presidente da República.

cessões em andamento observem, rigorosamente, os direitos adquiridos dos exploradores, os contratos e os atos jurídicos perfeitos.

²⁰ Outros argumentos favoráveis à elevação das alíquotas e/ou mudança dos critérios estão delineados no item 2.8.8.

²¹ A distribuição, entre os entes políticos, dos recursos pagos a título de participação especial, não constitui objeto do presente estudo.

Pelo Decreto, os valores unitários, em reais por quilômetro quadrado ou fração da área de concessão, adotados para fins de cálculo do pagamento pela ocupação ou retenção de área, serão fixados, no edital e na concessão, pela ANP, a qual levará em conta as características geológicas, a localização da bacia sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar, assim como outros fatores pertinentes, respeitando-se as seguintes faixas de valores:

I – Fase de Exploração: R\$ 10,00 (dez reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por quilômetro quadrado ou fração;

II – Prorrogação da Fase de Exploração: duzentos por cento do valor fixado para a fase de Exploração;

III – Período de Desenvolvimento da Fase de Produção: R\$ 20,00 (vinte reais) a R\$ 1.000,00 (hum mil reais) por quilômetro quadrado ou fração;

IV – Fase de Produção: R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por quilômetro quadrado ou fração²².

A União arrecadou, apenas em 2007, R\$ 130 milhões a título de retenção de área.

A taxa por ocupação ou retenção de área é utilizada em diversos países. No modelo brasileiro, seus valores não são elevados, o que minimiza seu aspecto

²² Os valores unitários acima referidos serão reajustados anualmente, no dia 1º de janeiro, pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP – DI, da Fundação Getúlio Vargas. Os valores unitários estabelecidos no contrato de concessão serão reajustados com periodicidade anual, a partir da data da assinatura do contrato, pelo IGP – DI acumulado nos doze meses antecedentes à data de cada reajuste.

negativo: criar barreira estrutural à entrada de empresas de pequeno e médio porte, porquanto seu pagamento é devido antes mesmo de o campo de petróleo ingressar na fase produtiva. Outro aspecto negativo reside na possibilidade, se valores altos forem cobrados, de se desestimular a produção em campos marginais, ou mesmo incentivar a empresa petrolífera a abandonar a produção no campo de forma precoce, isto é, antes de seu esgotamento.

2.5.5. Direito de superfície

Constará também do contrato de concessão de *bloco localizado em terra* cláusula que determine o pagamento aos proprietários da terra de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP.

Trata-se de direito assegurado pela Constituição, no parágrafo segundo do art. 176: “É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei”.

A participação será distribuída na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco. A Portaria da ANP nº 143, de 28 de setembro de 1998, regula a matéria e estabelece os critérios de pagamento do direito de superfície aos proprietários.

O pagamento da participação devida aos proprietários da terra obedece

a periodicidade mensal, a partir do mês em que ocorrer o efetivo início da produção.

O valor da participação devida aos proprietários de terra corresponde a 1% (um por cento) do volume total de produção de petróleo, salvo nos campos marginais de petróleo, onde o percentual poderá ser reduzido no edital para um mínimo de até 0,5% (cinco décimos por cento).

Em 2007, foram pagos R\$ 96 milhões aos proprietários de terras, valor esse que corresponde à soma da produção de petróleo e gás natural.

2.6. O conteúdo local

O conteúdo local corresponde a uma exigência imposta ao concessionário, no contrato de concessão firmado pela ANP com a empresa vencedora, correspondente a um percentual mínimo de participação de empresas brasileiras no fornecimento de bens, sistemas e serviços para o desenvolvimento das atividades objeto da concessão. Este percentual é determinado no edital de licitação e é detalhado no contrato de concessão.

A exigência de conteúdo local, prevista na Resolução nº 8, de 2003, do CNPE, visa a impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional afeta à produção de petróleo.

O contrato de concessão também exige que o concessionário contrate o fornecedor brasileiro sempre que sua oferta apresente condições de preço,

prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores.

O modelo padrão de contrato de concessão, disponível no sítio da ANP, sugere um mínimo de 37% de conteúdo local para a fase de exploração de blocos em águas profundas, isto é, acima de 400 metros, e um máximo de 77% de conteúdo local para a fase de desenvolvimento de blocos em terra.

Mas tais percentuais são revistos em cada rodada de licitação e, a partir da quinta rodada, o conteúdo local abrangeu aproximadamente 80% na fase de exploração e 85% na fase de desenvolvimento.

A adoção de taxas crescentes de conteúdo local pode desestimular o investimento no setor, em especial se o parque industrial brasileiro não puder atender, com prazos e preços competitivos, a demanda das empresas petrolíferas. Tal medida prejudica especialmente as empresas nacionais e estrangeiras que possuem acesso competitivo a ativos e recursos tecnológicos provenientes de outros países.

Os percentuais exigidos pela ANP podem ser reduzidos caso: a) o concessionário receba proposta de preço excessivamente elevado para aquisição de bens e serviços locais, quando comparados com os preços praticados no mercado internacional, b) os prazos de entrega ofertados forem muito superiores aos praticados pelo mercado internacional, e c) o concessionário opte por nova tecnologia, não disponível por ocasião da licitação, não-prevista nas planilhas do

contrato de concessão e não oferecida pelos fornecedores locais.

A ANP poderá ainda autorizar a transferência de excedente de percentual de cumprimento de conteúdo local na fase de exploração para a etapa de desenvolvimento.

O cumprimento dos parâmetros de conteúdo local prometido pelo licitante vencedor é aferido por etapas, à medida que são montadas as instalações. A sanção imposta pelo contrato de concessão, em caso de descumprimento do volume de conteúdo nacional prometido, é a aplicação de multa pecuniária, a qual é gradativa e, em caso de reiteradas reincidências, declara-se a extinção da concessão e determina-se a devolução do campo à ANP.

A Portaria ANP nº 180, de 2003, regulamenta a apresentação de demonstrações contábeis, realizadas pelo concessionário, com o intuito específico de comprovar a contratação de conteúdo local nos níveis exigidos no contrato de concessão.

Como será anotado a seguir (item 2.8.5), as empresas petrolíferas sustentam que a Portaria mencionada não possui a clareza e objetividade necessária à aferição satisfatória das exigências de conteúdo local.

2.7. Política comercial do concessionário e atuação da ANP

O contrato de concessão, ao assegurar o direito de propriedade do petróleo

extraído ao concessionário, confere ampla discricionariedade em formular sua política comercial de venda do petróleo, tais como exportar o óleo cru, vendê-lo a refinarias para que abasteça o mercado interno ou mesmo para que exporte os derivados do refino de petróleo, em uma estratégia que corrobora o forte grau de verticalização industrial existente no setor.

Está assegurado ao concessionário, assim, a livre disposição dos volumes de petróleo e gás natural, por ele recebidos no ponto de medição da produção.

Mas, mesmo no regime de concessão, o Estado pode restringir a amplitude da política comercial do concessionário.

Por exemplo, em caso de emergência nacional que possa colocar em risco o fornecimento de petróleo no território nacional, em ato do Presidente da República ou do Congresso Nacional, se houver necessidade de limitar exportações de petróleo, poderá a ANP, mediante notificação por escrito, com antecedência de 30 (trinta) dias, determinar que o concessionário atenda, com petróleo por ele produzido, às necessidades do mercado interno ou de composição dos estoques estratégicos do País^{23,24}. A participação

²³ A Res. nº 7, de 2001, do CNPE, criou o Comitê Técnico nº 4, o qual é responsável por realizar uma análise custo/benefício e eventualmente propor a criação de um sistema nacional de estoque de combustíveis e um plano anual de estoques estratégicos de combustíveis, bem como propor um plano de contingências que minimize os impactos no suprimento de combustíveis que possam ser provocados por eventos tais como greves, acidentes ou conflitos externos.

²⁴ A Res. nº 8, de 2003, do CNPE, confere ao Ministério de Minas e Energia competência para fixar a relação

do concessionário será feita, em cada mês, na proporção de sua participação na produção nacional de petróleo e gás natural.

O Decreto nº 2.926, de 1999, sujeita à autorização da ANP a exportação de petróleo e seus derivados, atividade que poderá ser realizada por qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País, desde que detentora de autorização expedida pela ANP. E, como diretriz básica, a atividade de exportação obedecerá às prioridades fixadas pelo CPNE ao fixar a política energética nacional e não deverá comprometer as necessidades de abastecimento nacional.

Outro mecanismo reside na criação de um imposto de exportação para o petróleo, em alíquota considerável, a fim de desestimular a exportação. Esse imposto, por exemplo, poderia incidir apenas se o preço do barril do petróleo alcançasse um valor elevado.

2.8. A atual dinâmica do mercado brasileiro de exploração e produção de petróleo e as descobertas do pré-sal

Em dois debates ocorridos no Senado Federal, o primeiro em 28 de maio de 2007, na Subcomissão temporária da CAE, de regulamentação dos marcos

ideal entre o volume de reservas do País e o nível de produção de petróleo e gás natural.

regulatórios²⁵, e o segundo em junho de 2008, na Comissão de Assuntos Econômicos, foram levantados como desafios para o desenvolvimento e a eficiência econômica do setor os pontos abaixo elencados, nos itens 2.8.1 a 2.8.10, bem como as vantagens e desvantagens do modelo de concessão de petróleo, se comparado com a partilha de produção, tema esse que será desenvolvido em capítulo próprio (capítulo 5).

2.8.1 Custo das sondas

O custo das sondas é elevado e isso constitui uma barreira estrutural à entrada no mercado de exploração e produção de petróleo, caracterizada pelos altos investimentos iniciais necessários ao desempenho da atividade econômica no setor.

A elevação dos preços do petróleo no cenário prévio à crise financeira instalada ao final de 2008 produziu, também, um aumento nos custos da atividade. As sondas de segunda e terceira gerações, um pouco mais antigas, tiveram, no período de 12 meses, um acréscimo de cem mil dólares no valor de suas diárias, chegando a trezentos e cinquenta mil dólares. E as sondas mais modernas, de quinta e sexta geração, necessárias à exploração em águas profundas, chegaram

²⁵ Presidida pelo Senador Delcídio Amaral, contou com a participação de Haroldo Borges Rodrigues Lima, Diretor-Geral da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ANP; John Haney, Vice-Presidente de Exploração e Produção da Shell do Brasil, e Ricardo de Moura Albuquerque Maranhão, Ex-Presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobrás, AEPET.

a ser alugadas por diárias entre quinhentos e seiscentos mil dólares.

Tais custos devem ser considerados ao se definir o modelo de exploração e a economicidade dos projetos. Diante de custos elevados, o modelo de concessão traz mais incentivos às companhias produtoras, porque não há limite para a dedução (recuperação) de custos, limite esse comum nos contratos de partilha de produção.

Outra questão está no prazo de entrega das sondas, cada vez maior. Como ativo crítico que é, há fila de espera entre as companhias produtoras de petróleo pelas sondas encomendadas. Esse fato está justificando o atraso na exploração de áreas exploratórias no Nordeste Meridional e no Nordeste Setentrional.

2.8.2. A prorrogação da concessão e os barris contabilizáveis (*booking barrels*)

As reservas petrolíferas que constam dos ativos de uma companhia produtora, tema sensível ao valor de suas ações nas Bolsas, são aceitas internacionalmente em duas modalidades.

A primeira modalidade é a SPE, SOCIETY OF PETROLEUM ENGINEER, a qual considera contabilizável para a companhia petrolífera todo o óleo que possa ser extraído do campo, independentemente do prazo de concessão. Essas são as reservas chamadas SPE.

A outra modalidade é a chamada SEC, da Bolsa de Valores Norte-Americana, SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, a qual permite que a companhia contabilize em seus ativos apenas o petróleo que possa ser extraído, de acordo com as melhores técnicas da indústria, até o final do prazo de concessão.

Como no Brasil a concessão possui prazo de 27 anos, as companhias petrolíferas alegam estarem sendo penalizadas de acordo com o critério SEC. A solução, para as companhias petrolíferas, está na oferta, pela ANP, de certificado escrito que ateste a possibilidade de prorrogação da concessão, se a operadora atender as melhores práticas da indústria. A SEC reconhece o valor de tal documento, desde que emitido pela agência reguladora.

2.8.3. Os incentivos a novas tecnologias

As companhias petrolíferas consideram fundamental o incentivo da legislação à aquisição de equipamentos e de novas tecnologias, capazes, por exemplo, de permitir a extração de petróleo extra pesado.

2.8.4. Questões ambientais

O licenciamento ambiental é uma das preocupações da indústria petrolífera, em especial porque torna imprevisível o planejamento econômico e financeiro para aquisição e instalação das sondas.

2.8.5. A atual cartilha de conteúdo local

As companhias petrolíferas criticam o detalhamento excessivo da cartilha da ANP voltada para a definição das obrigações de conteúdo local. O cenário aponta para regras que podem ser simplificadas.

2.8.6. O risco de investir

O risco de investir constitui ponto essencial na indústria do petróleo. A fase de exploração possui custos aproximados de oitenta a duzentos milhões de dólares sem qualquer garantia de que haverá produção. Isso corresponde a sessenta por cento do que será desembolsado em todo o projeto de exploração, desenvolvimento e produção do petróleo, ou seja, tais sessenta por cento dos custos são gastos antes do início da produção.

Os custos elevados da fase de exploração (e os riscos elevados do negócio, por consequência) estão relacionados ao fato de que os métodos indiretos de localização de petróleo (análise das formações geológicas) não são suficientes: é indispensável que se faça um furo, pelo menos, para se identificar a existência do petróleo; esse furo dá indícios da existência do petróleo e de suas características, tais como permeabilidade, porosidade etc. Mas, para que o volume de petróleo seja definido, são necessários outros furos de avaliação, o que amplia os custos.

Outra questão está relacionada ao início da produção: leva em média

dez anos para iniciar, a contar do primeiro centavo gasto pela companhia petrolífera, ao pagar o bônus de assinatura.

2.8.7. Os recursos humanos

O crescimento da indústria do petróleo provoca uma guerra mundial por recursos humanos, em especial por engenheiros e geólogos. Criam-se empregos e os salários estão crescendo nesse setor.

2.8.8. As participações especiais devem ser ampliadas

Os critérios de isenção e as alíquotas da participação especial foram desenhados em 1998, quando o barril do petróleo custava catorze dólares. Ao preço atual do barril do petróleo, a isenção oferecida saltou aproximadamente oito vezes em termos de valor, isto é, hoje o Brasil isenta oito vezes mais do que isentava em 1998. A atualização do Decreto de participações especiais constitui, assim, medida necessária, independentemente do cenário configurado após as descobertas anunciadas de petróleo na camada de pré-sal.

A elevação do preço do petróleo conduz a uma percepção de que as isenções devem diminuir (em volume de petróleo) e as alíquotas da participação especial devem ser maiores. Outra mudança estaria em abandonar as referências feitas em volume de petróleo extraído e adotar critérios

vinculados ao faturamento da companhia petrolífera, de acordo com o preço de mercado do petróleo e da rentabilidade auferida pelo produtor.

A adequação do decreto presidencial sobre participações especiais à nova realidade do mercado de petróleo poderá propiciar uma adequada repartição da renda petroleira, entre Estado (*government take*) e empresas exploradoras (*contractor take*). Tal adequação, porém, como anotado acima (item 2.5.3.1), deve respeitar os contratos de concessão em vigor e, assim, ser aplicada apenas às novas contratações.

2.8.9. Pré-sal: baixo risco exploratório e alto potencial de produção

O pré-sal corresponde a uma área que vai da divisa de Santa Catarina, avança pelo Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, em forma de trapézio, e termina no Espírito Santo. É, portanto, uma região extremamente grande.

O risco exploratório no Brasil, que era alto em 1998, hoje é considerado baixo. E, além disso, deve-se observar que o volume de produção na área do pré-sal também é relevante, por ser elevado, isto é, trata-se de um cenário de alto potencial de produção.

A Resolução nº 06, de 2007, do CNPE²⁶, admite a necessidade de estudos para

²⁶ A Resolução nº 6, de 2007, determina que: a) a ANP exclua da Nona Rodada de Licitações os blocos situados em reservatórios do Pré-sal (bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos); b) as áreas em Pré-sal já licitadas e objeto de concessões em andamento observem, rigorosamente, os direitos adquiridos dos

mudanças necessárias no marco legal, que contemplem a exploração de petróleo na camada do pré-sal. Os contratos em vigor serão mantidos, a fim de garantir a imagem brasileira de estabilidade institucional no setor, mas os novos contratos serão dotados, provavelmente, de regras diferenciadas, como, por exemplo, a adoção dos contratos de partilha de produção, os quais são comuns em países com elevados volumes de petróleo.

Não há uma correlação unívoca, entretanto, entre países de alto ou baixo risco exploratório com os modelos de concessão²⁷ ou partilha²⁸. Também não há correlação entre esses modelos e o fato de o país ser importador ou exportador²⁹. E, por fim, a rentabilidade, para o Estado, pode ser obtida da mesma forma em um ou outro modelo, isto é, não há um tipo que seja, intrinsecamente, mais rentável.

2.8.10. A franja do pré-sal e individualização da produção

Se os reservatórios de blocos distintos são contínuos, é necessário realizar a

exploradores, os contratos e os atos jurídicos perfeitos; c) a ANP conclua as providências necessárias à complementação da Oitava Rodada de Licitações; e d) o Ministério de Minas e Energia avalie, com brevidade, a necessidade de mudanças no marco legal que contemplem a pesquisa e prospecção de petróleo e gás natural.

²⁷ Adotam concessão e possuem alto risco exploratório: Marrocos, Chade, Portugal. Adotam concessão e possuem baixo risco exploratório: Arábia Saudita, para gás, Venezuela, Golfo do México.

²⁸ Adotam partilha e possuem alto risco exploratório: Tanzânia, Índia, Uruguai. Adotam partilha e possuem baixo risco exploratório: Angola, Líbia, Iraque.

²⁹ Países exportadores com concessão: Venezuela, Canadá. Países exportadores com partilha: Argélia, Líbia, Angola.

chamada individualização da produção ou unitização, antes de iniciada a produção. Daí a discussão sobre a franja do pré-sal ser um elemento relevante, porque se a franja do pré-sal for um reservatório contínuo, como se especula, os atuais concessionários terão uma vantagem enorme, caso não seja realizada a unitização.

3. O CONTRATO DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

3.1. Origem histórica do contrato de partilha de produção

A primeira aplicação do contrato de partilha de produção, nos moldes que possui na atualidade, remonta à Venezuela, que o adotou nos anos 60. O formato mais refinado e moderno desse modelo contratual foi desenvolvido na Indonésia, em 1966.

A partilha de produção foi originariamente concebida como resposta nacionalista ao modelo de concessão.

3.2. Definição do contrato de partilha de produção

Pelo contrato de partilha de produção, a propriedade do petróleo extraído é exclusiva do Estado, em contraste com a propriedade exclusiva do concessionário, no caso da concessão. Cabe ao contratante explorar e extrair o petróleo, às suas expensas, em troca de uma parte do petróleo extraído. As

reservas não extraídas permanecem na propriedade do Estado.

O contratante assume todos os custos e riscos da exploração, bem como é o único que opera a exploração, não possuindo qualquer direito de indenização contra o Estado caso o campo explorado não seja comerciável. Tais custos e riscos são assumidos pelo contratante em troca de uma partilha da produção resultante.

Ao assinar o contrato, o contratante submete ao Estado o cronograma de trabalho e o orçamento do projeto (as despesas), o qual deve refletir um mínimo de esforço exploratório a ser desempenhado pelo contratante.

É admissível o pagamento de bônus de assinatura na partilha de produção, mas a prática mais comum é não pagar bônus: vence a licitação o contratante que conferir uma maior participação, em favor do Estado, no volume de petróleo produzido. No sistema de concessão, como visto acima, os lances nos leilões são feitos tendo por foco o valor do bônus de assinatura. Nada impede, no entanto, que os lances sejam feitos, naquele sistema, tendo por foco o percentual de *royalty* a pagar.

O contratante assume, ainda, o controle gerencial do projeto de exploração e produção de petróleo, sendo de sua propriedade os equipamentos utilizados na exploração e produção de petróleo, os quais passarão a ser de propriedade do Estado quando o contratante for, integralmente, ressarcido pelos custos incorridos.

A parte da produção que cabe ao Estado é retida e vendida ou armazenada pelo próprio Estado, mas o Estado poderá se valer de uma empresa estatal para gerenciar a comercialização de seu petróleo ou mesmo poderá contratar o próprio explorador do campo para administrar e comercializar o petróleo de propriedade do Estado.

3.2.1. O contrato de partilha de produção exige uma nova empresa estatal?

Foi amplamente divulgado pela mídia brasileira que o contrato de partilha de produção exige a criação de uma nova empresa estatal. Ocorre que, de um ponto de vista estritamente jurídico, trata-se de uma afirmação falsa. Explica-se.

Como o Estado, na partilha de produção, é proprietário de parte do petróleo extraído, deve o contratante entregar o petróleo *in natura* ao Estado ou pagar ao Estado o valor desse petróleo em dinheiro. As duas hipóteses são possíveis na partilha de produção.

Caso o Estado opte por receber sua parte de petróleo em dinheiro, é evidente a desnecessidade de uma empresa estatal.

Caso, entretanto, queira o Estado receber sua parcela de petróleo *in natura*, necessariamente caberá ao Estado o ônus de comercializar (exportar ou vendê-la às refinarias) ou estocar tal petróleo.

Isso constitui atividade econômica, a qual, nos termos dos arts. 170, pa-

rágrafo único, e 173, § 1º, da Constituição, somente por ser exercida por empresas privadas ou por empresas estatais, que são pessoas jurídicas de direito privado.

Como a ANP não é uma empresa estatal e sim uma agência reguladora, não se admite, do ponto de vista jurídico-constitucional, que ela realize, diretamente, a comercialização ou estocagem do petróleo de propriedade da União.

Essa restrição constitucional possui justificativa jurídico-econômica: como pessoa jurídica de direito público que é, a Agência está imune de pagar impostos. O exercício de atividade econômica (no caso, comercialização de petróleo) por uma agência reguladora criaria, assim, uma forte e inconstitucional distorção competitiva, dado que a Agência, ao não pagar impostos, poderia vender seu petróleo para as refinarias em valores muito abaixo do praticado pelas empresas, públicas ou privadas, as quais devem suportar toda a carga tributária.

Como a ANP não poderia receber o petróleo *in natura*, resta ao Estado duas alternativas: comercializar o petróleo por uma empresa estatal, seja a Petrobras, seja uma nova estatal; ou, ainda, promover licitação para que uma empresa privada comercialize o petróleo do Estado. Essa empresa privada poderia ser o próprio explorador do campo de petróleo.

Percebe-se, em conclusão, que a criação de uma nova estatal é apenas uma opção, a se concretizar caso o

Estado não prefira atribuir tal função à Petrobras nem queira contratar empresa privada para realizar o encargo de comercializar o petróleo de propriedade estatal.

Outra questão a ser colocada reside na possibilidade de o Estado arcar com custos de investimento, pesquisa e exploração do campo de petróleo, no modelo de partilha de produção chamado *joint venture*, descrito adiante (item 3.9). Nesse caso, o Estado deverá realizar sua parceria com o contratante privado, necessariamente, por meio de uma empresa estatal.

3.3. O *cost oil* e o *profit oil*

A partilha da produção é realizada da seguinte maneira: uma parte da produção é retida pelo contratante a fim de recompensar seus custos de exploração, desenvolvimento e produção. Essa parcela é chamada de *cost oil*. De acordo com a experiência internacional, gastos a título de depreciação normalmente não são admitidos, isto é, não são considerados custos do contratante. Quando admitidos, possuem prazos diferidos para o lançamento, o que faz aumentar o retorno do Estado e estimulará a companhia a produzir por longos períodos, a fim de que possa lançar as depreciações ocorridas.

A parcela restante de petróleo é chamada de *profit oil*, a qual é dividida entre Estado e contratante por uma fórmula estabelecida no contrato, a qual pode ser fixa ou progressiva, em caso de elevados níveis de volume de produção.

O *profit oil*, em regra, costuma ser dividido à razão de 60% para o Estado e 40% para o contratante. Mas tal fração pode variar, em atenção aos seguintes aspectos: a) o volume de produção, capaz de fomentar a adoção de uma fração progressiva em favor do Estado; b) o preço do petróleo, o qual, se maior, favorece a adoção de uma fração mais favorável ao Estado; c) a taxa de retorno esperada pelo investimento, tema esse que pode ser levado em consideração pelos licitantes quando da oferta deduzida no leilão, induzindo-os a ofertar uma parcela maior ou menor ao Estado, quando da efetivação dos seus lances.

Em certos contratos de partilha de produção, conhecidos como “modelo egípcio”, a parte de *cost oil* não utilizada para cobrir custos (é o que ocorre se os custos efetivos forem menores do que os estimados), chamada de *unused cost oil*, é reclassificada para *profit oil* e, então, partilhada entre contratante e Estado como *profit oil*.

Há também outro tipo de contrato de partilha de produção, conhecido como “modelo peruano”, em que a parte devida ao contratante é calculada sobre o volume total de produção, sem que o petróleo, portanto, seja dividido em *cost oil* e *profit oil*.

3.4. Introdução de *royalties* no contrato de partilha de produção

É admissível a introdução de *royalties* na partilha de produção, o qual seria

pago em petróleo, antes de se proceder às divisões entre *cost oil* e *profit oil*.

Como alternativa aos *royalties*, e de uso mais comum no contrato de partilha, está a limitação do valor de custos recuperáveis pelo contratante, fixado, em regra, entre 40% e 60% do petróleo produzido, alíquota essa que varia muito de país para país, mecanismo capaz de garantir, sempre, a existência de uma parcela de *profit oil*.

Trata-se de uma cláusula interessante para o Estado, em especial se o projeto for de baixa lucratividade, e que põe um limite à possibilidade de o contratante superfaturar seus custos.

3.5. Renda estatal *ex ante* e *ex post*

Um ponto importante a ser observado reside no momento em que o Estado recebe sua parcela de petróleo: se no início do contrato, se no final do contrato ou mesmo se há equilíbrio, ao longo do contrato, no pagamento das receitas estatais.

A despeito de admitir todas as hipóteses em sua pactuação, o contrato de partilha de produção costuma garantir, ao contratante, receitas no início da execução contratual; ao Estado cabe, em consequência, receitas mais expressivas ao final do contrato.

Isso porque os custos não recuperados pelo contratante em certo ano, hipótese mais comum no início de execução do contrato, podem ser carregados para os anos seguintes, o que

impede o Estado de auferir receitas no início de execução do contrato.

Tais custos não recuperados são lançados nos anos seguintes, mas o são em valores corrigidos monetariamente até a data da efetiva dedução, a fim de evitar prejuízos derivados de atrasos na recuperação de custos.

E, como os primeiros volumes de petróleo produzidos irão, em regra³⁰, compor a parcela do *cost oil*, a partilha de produção acelera a recuperação de custos incorridos pelo contratante³¹.

Por consequência, tal sistema não propicia renda ao Estado no início do contrato, situação essa que se inverte ao final do contrato, momento em que a fatia do Estado poderá aumentar significativamente, em boa parte devido ao mecanismo de limitação de recuperação de custos, de modo a compensar a ausência de ganhos no início do contrato.

Diz-se, assim, que a partilha de produção gera, para o Estado, receitas *ex post*. Tais ganhos podem até compensar a ausência de receita ao Estado no início do contrato, mas será desafiante incentivar a companhia petrolífera a continuar produzindo até o exaurimento do campo de petróleo. Como mecanismo de incentivo ao contratante, tem-se como exemplo o lançamento diferido das depreciações.

³⁰ O contrato de partilha de produção pode prever pactuação diversa, o que seria interessante para o Estado no que respeita ao momento de partilha das receitas.

³¹ Se comparado ao regime de concessão, a recuperação dos custos incorridos pelo contratante é bem mais rápida no contrato de partilha de produção.

3.6. Imposto de renda

O contratante paga imposto de renda sobre sua parcela no *profit oil*. O pagamento pode ser realizado em petróleo ou em dinheiro. Uma cláusula de estabilidade fiscal pode ser acordada entre o Estado e o contratante: se a alíquota do imposto de renda aumentar durante a exploração, o desenvolvimento ou a produção do petróleo, automaticamente aumenta-se a fração de *profit oil* devida ao contratante, a fim de compensar os efeitos do imposto de renda majorado. Trata-se de incentivo ao investimento, em especial de empresas estrangeiras, dado que o mecanismo afasta o risco fiscal (risco de elevação das alíquotas de imposto de renda ao longo da exploração do contrato).

Outro aspecto do contrato de partilha é que este modelo contratual facilita a leitura, pelo contratante, do regime fiscal adotado no País, dado que todas essas regras estarão no contrato de partilha.

3.7. *Expertise* para negociação e monitoramento do contrato de partilha

Se comparado ao contrato de concessão, o contrato de partilha exige mais experiência dos agentes do Estado em negociar contrato de exploração e produção de petróleo. Isso porque se trata de um contrato mais complexo e, nessas circunstâncias, as companhias petrolíferas possuem uma facilidade maior, se comparadas ao

Estado, em identificar o verdadeiro conteúdo econômico (o valor real) do contrato firmado.

Essa facilidade decorre do maior volume de informações disponível em favor da companhia, em especial no que se refere à exata compreensão dos custos envolvidos no projeto de exploração e produção de petróleo.

Os agentes do Estado, portanto, devem conhecer tanto quanto, ou até melhor do que as empresas exploradoras, os detalhes sobre riscos do negócio, custos de exploração, tecnologias envolvidas, qualidade do petróleo produzido etc.

Isso é essencial porque a rentabilidade do Estado depende, inclusive, da fixação de um teto que limite a recuperação de custos pelo contratante. Do contrário, o contrato de partilha poderá ficar muito inapropriado quando a real lucratividade do projeto for conhecida. Em suma, quando comparado ao modelo de concessão, o contrato de partilha de produção exige mais informações *ex ante* sobre a real lucratividade do campo de petróleo.

Outro aspecto do contrato de partilha de produção reside na possibilidade jurídica de sua revisão ou contestação judicial de suas cláusulas. Como a maior parte do regramento está no contrato, e não em leis, a posição jurídica do contratante é fortalecida diante do Estado, dado que o contratante se considera legitimado a discutir cláusulas de um contrato em igualdade de posição jurídica frente ao

Estado. Na concessão, como a maior parte das regras está prevista em lei, o contratante não possui a mesma vantagem jurídica, já que a inserção da regra em lei confere maior força vinculante ao comando normativo.

E, depois de assinado, o contrato de partilha de produção exige um maior aparelhamento do Estado para ser administrado, o que consiste em uma desvantagem desse contrato se comparado ao modelo da concessão.

Isso porque todas as despesas que o contratante incorrer devem ser previamente aprovadas pelo ente estatal. Os esforços de monitoramento contábil pelo Estado são, portanto, consideráveis, mesmo porque há incentivos perversos para que o contratante exagere ao reportar seus custos (por exemplo, ao inflar o custo de transporte pago à empresa do mesmo grupo econômico) ou mesmo simulando preços artificiais de venda a empresas coligadas (subsidiárias, por exemplo), prática conhecida como transferência de preços.

pliada a estrutura burocrática do Estado.

A experiência internacional recomenda, ainda, que o Estado contrate serviços de contabilidade de alto padrão, a fim de monitorar, com eficiência, os gastos do contratante. Os ganhos derivados da fiscalização, na hipótese, superam em larga escala os custos incorridos com o serviço de contabilidade.

3.8. Rentabilidade estatal no contrato de partilha de produção

Não há uma vantagem intrínseca no contrato de partilha de produção, quando comparado ao modelo de concessão, no que se refere à rentabilidade assegurada ao Estado.

Ambos podem convergir para a mesma rentabilidade, conforme os critérios estabelecidos. Segue tabela ilustrativa, que contempla três cenários: baixo, médio e alto risco exploratório³²:

Tipo de contrato	Alto risco	Risco médio	Baixo risco
Concessão	<i>Royalties</i>	<i>Royalties</i> e tributação convencional (imposto de renda)	<i>Royalties</i> , tributação convencional e participação especial em lucros extraordinários
Partilha de produção	<i>Royalties</i> ou teto de recuperação de custos	<i>Royalties</i> ou teto de recuperação de custos e tributação convencional sobre a parcela de <i>profit oil</i> do contratante	<i>Royalties</i> ou teto de recuperação de custos, tributação convencional sobre a parcela de <i>profit oil</i> do contratante e parcela progressiva do Estado na partilha do <i>profit oil</i>

E se a opção for gerenciar o contrato de partilha de produção por meio de uma entidade integralmente estatal (uma empresa pública), restará am-

³² SUNLEY, Emil, BAUNSGAARD, Thomas and SIMARD, Dominique. *Revenue from the oil & gas sector: issues and country experience*, in DAVIS, J.M., OSSOWSKI, R, and FEDELINO, A. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, D.C, 2003.

3.9. Partilha de produção e *joint venture* entre Estado e contratante

Um caminho alternativo para o Estado, mas dentro do modelo geral de partilha de produção, é o engajamento do Estado como sócio do contratante na assunção de custos e partilha de lucros na exploração e no desenvolvimento do projeto e, também, embora raro, na fase de produção.

É a chamada *joint venture* ou, ainda, *State Equity* e tem por objetivo, para o Estado: a) fomentar o sentimento de nacionalismo na condução da exploração de petróleo, b) facilitar a transferência de tecnologia, segredos industriais, habilidades comerciais e *know-how* do contratante para o Estado, c) obter maior controle sobre o desenvolvimento do projeto.

Há casos de países ricos que assumem integralmente o custo do projeto e contratam o explorador de petróleo tão-somente para transferir tecnologia e *know-how* ao Estado.

Mas a *joint venture* impõe adversidades ao Estado, tais como: a) o custo de investimento estatal, muitas vezes de valor vultoso e de pagamento vinculado no tempo (as entradas estatais), acarretará constrição orçamentária para o Estado, especialmente se for pago em dinheiro; b) como o Estado arca com parte do custo, haverá o risco de prejuízos ao Estado se o projeto não for lucrativo; c) podem existir conflitos de interesse entre o Estado regulador e o Estado-empresário, só-

cio na *joint venture*, especialmente quanto ao impacto ambiental e social do projeto; d) a experiência demonstra que a ação estatal como regulador costuma ser mais eficaz do que na condição de sócio³³.

As companhias petrolíferas não apreciam, em regra, as *joint ventures*, porque tal união acaba por partilhar culturas diferentes, as quais geram impacto negativo na eficiência produtiva. Mas são inegáveis as vantagens financeiras da *joint venture*, porque o Estado possui mais recursos para investir do que as empresas, bem como consegue captar empréstimos a taxas bem menores do que as empresas; dessa forma, a capacidade de produção de petróleo resultante tende a ser maior.

O uso da *joint venture* não é tão comum na experiência internacional, mas todos os países resguardam para si o direito de iniciar uma *joint venture* por cláusula expressa no contrato de partilha de produção.

Nas *joint ventures* em operação, o Estado, na maioria dos casos: a) participa com trinta por cento do investimento; b) concentra sua participação na fase de exploração; c) não participa na fase de produção; d) promove o ressarcimento de parte dos custos do concessionário, inclusive de custos realizados antes do ingresso do Estado no projeto (custos passados); e) paga a sua parte ao concessionário em dinheiro, em partilha de produção ou em benefícios fiscais.

³³ Ver, a respeito, o item 4.1 do capítulo seguinte.

3.10. Partilha de produção e maturidade institucional

A adoção do contrato de partilha de produção é mais comum nos países com pouco desenvolvimento de instituições, incapazes de assegurar um regime fiscal-tributário estável e amadurecido. Isso justifica a incidência comum desse contrato na África, na Ásia, no Oriente-Médio e nos países caribenhos.

Países com projetos de extração de petróleo mal sucedidos possuem dificuldades em iniciar novos projetos por meio do contrato de partilha de produção. O mais comum, na hipótese, será a adoção do modelo de concessão.

3.11. O contrato de prestação de serviços

Pelo contrato de serviço, todo o risco do empreendimento cabe ao Estado, bem como todo petróleo produzido é de propriedade do Estado, sendo o contratante remunerado pelos custos incorridos na exploração e produção de petróleo por um valor fixo, pago em dinheiro, previsto no contrato, chamado de comissão. Sobre a comissão, é comum incidir imposto de renda.

Todos os custos incorridos na exploração e produção de petróleo são arcados pelo contratante.

Sua principal diferença em relação ao contrato de partilha é que, neste, o contratante é remunerado em petró-

leo *in natura*, enquanto que no contrato de serviço a remuneração é feita em dinheiro.

A cláusula de valor fixo, devido ao contratante, admite variações. Por exemplo, é possível fixar sua remuneração em atenção ao risco e à taxa de retorno do projeto de exploração e produção de petróleo, bem como atrelá-la ao volume de produção e/ou aos custos suportados pelo contratante.

Os contratos de serviços são de uso restrito no mundo. Não costumam ser usados na fase de exploração de petróleo. São mais adequados para a fase de produção de petróleo. Basicamente o Irã e o México o utilizam. São adotados em países onde não há muito estímulo à atração de investimentos, hipótese em que o Estado contrata a prestação do serviço de exploração. As grandes companhias petrolíferas não se entusiasmam com esse modelo.

4. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O MONOPÓLIO DA UNIÃO NA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO

O objetivo deste capítulo é o de analisar, sob a perspectiva histórica, quais os papéis foram e hoje são atribuídos ao Estado no que toca à sua intervenção no domínio econômico. Esse tema possui conexão direta com o objetivo do presente estudo, dado que o modelo de concessão exige do Estado uma atuação precipuamente

normativa (= Estado Regulador), enquanto que o modelo de partilha de produção, inclusive na modalidade *joint venture*, impõe ao Estado uma conduta mais participativa na modalidade de intervenção direta (= Estado Produtor de bens e serviços).

4.1. Estado Neoliberal e *joint venture* na partilha de produção

A relação entre Estado e Economia pode ser descrita, do século XVIII em diante, em três modelos ideológicos referenciais.

Primeiro, o Estado Liberal Clássico, o qual resumia sua intervenção no domínio econômico à tutela, via controle repressivo (intervenção indireta), dos princípios liberais, quais sejam, a propriedade privada e a livre iniciativa econômica, dada a crença de ser, o mercado, auto-regulável.

Mas disfunções econômicas geradas pela concentração do capital (como é caso das crises de escassez artificialmente produzidas por agentes econômicos detentores de substancial parcela de poder econômico) e pelas guerras mundiais da primeira metade do século XX, por um lado, e a disseminação do sufrágio universal, por outro, transformaram o Estado *Gendarme*³⁴, mero garantidor do direito

de propriedade e da autonomia da vontade exercida por intermédio dos contratos, em um Estado *Intervencionista*, também chamado de Estado do Bem-Estar Social, detentor de instrumentos capazes de influenciar as esferas privadas de decisão econômica, com vistas ao atendimento dos interesses gerais da coletividade.

São dois os instrumentos típicos de intervenção positiva, operados pelo *Estado Social*: a intervenção direta por meio de participação do Estado no domínio econômico, na condição de *Estado-Produtor* de bens e serviços, realizados pelas empresas estatais (empresa pública e sociedade de economia mista), e a intervenção indireta por indução, caracterizada por normas de incentivo à atividade econômica, de natureza fiscal e/ou creditícia.

A partir dos anos 80, reformas desregulatórias e re-regulatórias tomaram lugar, em clara transição do Estado Social para o *Estado Neoliberal*. A conhecida *onda neoliberal*³⁵ aponta as seguintes causas da crise do Estado Social: a) a ineficiência econômica da produção estatal direta, cujos objetivos poderiam ser melhor alcançados pelo livre jogo das forças de mercado, b) o *baixo grau de crescimento econô-*

(*Direito econômico*, p. 440): “No Estado tradicional *Gendarme*, o espírito da lei era de predominância proibitivo”.

³⁵ O novo modelo de Estado, desenhado pela Doutrina Neoliberal, está diretamente associado com as seguintes características (Eros GRAU, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, pp. 37-40): (a) redução dos gastos sociais implementados pelo Estado, (b) manutenção da estabilidade monetária, (c) restauração da taxa ‘natural’ de desemprego e (d) manutenção de disciplina orçamentária, de forma a reduzir os gastos públicos.

³⁴ O Estado *Gendarme* é assim definido por Luís Cabral de MONCADA (*Direito Econômico*, p. 21): “Tem sido a propósito utilizada a metáfora do Estado-protector para pôr em destaque que a sua tarefa não é dirigir os súbditos para um determinado fim mas só impedir que eles, na busca dos seus próprios fins, entrem em conflito”. Para Washington Peluso Albino de SOUZA

mico verificado a partir dos anos 70, em grande parte motivado pelos excessivos gastos públicos, superiores à arrecadação estatal, c) *a crise do petróleo de 1973*, d) *os elevados níveis de inflação* e e) a integração dos mercados por meio da *globalização*, a qual reduz a eficácia de medidas de planejamento econômico adotadas por Estados nacionais, porque aumenta o número de variáveis econômicas em jogo (oferta e escassez de produtos devem ser analisadas no âmbito global, e não nacional).

Seguiu-se, nesse sentido, o movimento da desregulação³⁶ e da privatização das empresas estatais, em especial das prestadoras de serviços públicos³⁷. O planejamento estatal é substituído pela busca de mercados estruturados de forma competitiva, dado que a competição passa a ser o processo de conhecimento (e decisório) que busca evitar as crises econômicas, em clara substituição ao mecanismo de planejamento estatal, largamente utilizado no Estado Social.

³⁶ Sobre a desregulação, aponta Eros GRAU (*O direito posto e o direito pressuposto*, p. 98) tratar-se da hipótese de re-regulação, e não de desregulamentação: "A desregulação de que se cogita, destarte, em realidade deverá expressar uma nova estratégia, instrumentada sob novas formas, de regulação. Desde essa perspectiva, pretender-se-ia desregulamentar para melhor regular". Ressalta o Autor, ademais, que, nos termos da Constituição Brasileira de 1988 (*A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 311) "há que conjugar as imposições da desregulamentação com as exigências de um modelo de sociedade de bem-estar adequado à realidade nacional".

³⁷ Como reconhece Pierre DELVOLVÉ (*Droit public de l'économie*, pp. 42-3), ao citar a recente experiência francesa: "Du côté du 'liberalisme', on peut relever des données nouvelles, qui ne sont d'ailleurs pas propres à la France. A) Une certaine 'déréglementation', dont il ne faut ni exagérer la portée ni limiter la mise en oeuvre à la période 1986-1988 puis à celle qui a commencé en 1993. (...) B) Une 'privatisation' partielle a été réalisée en vertu des lois du 2 juillet et du 6 août 1986. (...)".

Instrumentos típicos de intervenção utilizados pelo Estado Social, como a participação direta do Estado na atividade econômica (Estado-Produtor) e a intervenção indireta por indução (normas de incentivo), são relegados ao segundo plano pelo Estado Neo-Liberal, o qual foca sua intervenção na via indireta por meio de controle, em especial na forma preventiva, agora chamada de regulação.

Mas o que é regulação? Em sentido amplo, regular é normatizar, mas em sentido estrito, regulação significa modalidade de intervenção indireta via fiscalização (controle) dos agentes econômicos, mas de caráter predominantemente *preventivo* dos mercados, exercido por meio de agências reguladoras que produzem inflação normativa³⁸ necessária à regulação por prevenção.

A comparação entre Estado Social e Estado Neo-Liberal revela que este prima pela intervenção indireta, na forma de controle preventivo (regulação) e nega a importância da intervenção indireta por indução (normas de incentivo) e, principalmente, da intervenção direta, em que o Estado assume, por meio de empresas estatais, a prestação direta de bens e serviços.

A tendência atual, portanto, corrobora a tese de que o Estado não deve se engajar em contrato de partilha de produção organizado por meio de *joint venture* entre empresa estatal

³⁸ A regulação por prevenção exige inflação normativa porque todas as condutas possíveis devem ser analisadas e recomendadas ou vedadas.

e agente privado, salvo em situações excepcionais, isto é, quanto o interesse público exigir, em especial se os agentes privados não possuem condições de investir e/ou não se sintam incentivados a desenvolver atividade empresarial de relevante interesse econômico e social.

Deve o Estado, assim, focar em seu papel central, qual seja, a normatização preventiva e repressiva dos agentes econômicos, estatais e privados, de forma a regular o mercado e assim impedir ou minorar os efeitos perversos derivados das falhas de mercado.

4.2. Os instrumentos de intervenção do estado no domínio econômico

Os instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômicos podem ser de natureza direta ou indireta.

4.2.1. Intervenção indireta – normas

Quando o exercício do poder político estatal se referir ao delineamento das estruturas e comportamentos de agentes privados ou empresas estatais no domínio econômico, tem-se a atividade de controle ou regulação estatal no domínio econômico, também chamada de *intervenção do Estado no domínio econômico pela via indireta*, a qual está positivada no art. 174 da Constituição e se instrumentaliza por meio da fiscalização (também chamada de controle, que pode

ser repressivo ou *preventivo*, este caracterizando o conceito de “regulação jurídica em sentido estrito”), do incentivo e do planejamento.

Trata-se, no setor de petróleo, da atividade exercida pela Agência Nacional de Petróleo, a qual *atua por direção*, isto é, por meio das normas de controle. Ressalta Eros GRAU³⁹ que tal atividade é “em parte exercida mediante a dinamização, por órgãos e entidades da Administração, de atividade normativa cujo exercício lhes tenha sido autorizado pela lei”.

4.2.2. Intervenção estatal direta – participação e absorção

A *intervenção estatal direta* é representada pela ação do Estado como agente econômico, subdivide-se em (i) *atuação por participação*, hipótese em que o Estado assume parcialmente – em regime de concorrência com agentes do setor privado – ou participa do capital de agente que detém o controle societário ou patrimonial de meios de produção e/ou troca⁴⁰; e (ii) *atuação por absorção*, atividades econômicas caracterizadas como monopólio da União (art. 177).

A intervenção estatal direta por absorção é aquela em que o Estado assume, em regime de monopólio, o controle dos meios de produção e/ou troca de determinado setor⁴¹.

³⁹ *O direito posto e o direito pressuposto*, p. 172.

⁴⁰ Como disposto no art. 173 da Constituição.

⁴¹ Como exemplo de atuação por absorção, cite-se o art. 177 da Constituição de 1988, que trata dos monopólios da União em *atividade econômica em sentido*

São atividades econômicas que, a despeito de não serem serviços públicos, estão sujeitas à titularidade exclusiva do Estado (iniciativa pública), dada a expressa exclusão da titularidade privada (liberdade de iniciativa econômica) em tais domínios econômicos, em evidente opção política do legislador constitucional.

A Constituição atribui à União, em regime de monopólio (art. 177): a) a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; b) a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; c) a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; d) o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; e e) a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas “b” e “c” do inciso XXIII do *caput* do art. 21 da Constituição.

O exercício de tais atividades pode ser prestado diretamente pelo Estado, por meio de pessoa jurídica de direito privado (sociedade de economia

estrito, tais como a extração, produção e o transporte, em certas modalidades, de petróleo e gás natural e de minérios e minerais nucleares.

mista ou empresa pública), dada a finalidade econômica inerente a essa atividade, ou, ainda, como autoriza o § 1º ao art. 177, por agentes privados, desde que mediante contrato (concessão, em regra) com a União.

Depreende-se do referido § 1º, introduzido pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que a União não *deverá* contratar, mas tão-somente *poderá*, nos termos de lei, contratar com agentes privados ou empresas estatais, o que poderia levar à conclusão de que a Constituição não exige expressamente que o setor de petróleo e gás natural esteja estruturado no regime de competição.

Mas o princípio constitucional da livre concorrência (170, inc. IV), aplicável à hipótese, exige que a estrutura concorrencial também seja observada em tais mercados, sempre que a concorrência for econômica e tecnicamente viável.

E o § 2º prevê que a lei deverá indicar a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional, as condições de contratação e as estruturas e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentou o § 2º e definiu os princípios da política energética nacional, criou o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e, dentre outros aspectos, fixou regras sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, definiu as condições de exercício do monopólio da União, editou normas sobre as lici-

tações, os contratos de concessão e as participações.

Associado ao monopólio da União está a compreensão de que os recursos minerais do subsolo (jazidas, em lavra ou não) são bens de propriedade da União (CF, art. 176), sendo, entretanto, assegurado ao concessionário a propriedade do produto da lavra (sociedade constituída sob as leis brasileiras, detentora de concessão, esta obtida por meio de licitação) e participação nos resultados econômicos da exploração, ao proprietário do solo.

4.2.3. O contrato de partilha de produção e a polêmica constitucional

A despeito de o art. 177, parágrafo primeiro, permitir que a União utilize qualquer modalidade de contrato (*contratar*) para a exploração de petróleo e gás natural, deve ser observado que a redação dada ao art. 176 da Constituição, parágrafo primeiro, impõe que os recursos minerais sejam explorados ou por autorização ou por concessão, isto é, não prevê qualquer outra modalidade de exploração como, por exemplo, o contrato de partilha de produção.

E o *caput* do art. 176 expressamente garante a propriedade do produto da lavra ao concessionário, redação essa incompatível com o regime de partilha da produção, no qual a propriedade do petróleo extraído é da União, e não do contratante.

Essa interpretação, ainda que estrita, conduz à conclusão de que a adoção

do contrato de partilha de produção, na exploração de recursos minerais, exige não apenas alteração da Lei do Petróleo, mas emenda constitucional.

Em conclusão, a adoção do modelo de contrato de partilha de produção não é compatível com a atual redação dada ao art. 176 da Constituição, o qual exige concessão (ou autorização) e garante a integral propriedade do produto da lavra ao concessionário. E, como visto acima, no caso do sistema de partilha de produção, apenas parte da produção se torna propriedade da empresa exploradora.

5. ENTRE A CONCESSÃO E A PARTILHA DE PRODUÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS

São alinhadas a seguir as vantagens e desvantagens, sob o ponto de vista da sociedade, de cada modelo regulatório de exploração de petróleo.

5.1. As vantagens da concessão

Primeiro, o regime de concessão possui regras simples, claras e estáveis, vigentes em consonância com a Lei do Petróleo em vigor, capazes de gerar segurança jurídica às companhias petrolíferas, o que o torna responsável pelo recente notável desenvolvimento do Brasil no setor de produção de petróleo, em especial ao atrair competitividade para o mercado⁴².

⁴² A participação de novos investidores nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural,

Isso é importante porque a companhia petrolífera possui melhores condições (isto é, detém mais informação) do que o Estado para identificar o valor de mercado do contrato, isto é, um contrato complexo acaba por prejudicar quem possui menos condições de compreender o valor econômico do contrato, isto é, o Estado.

Segundo, a progressividade do regime de concessão, isto é, o aumento progressivo da participação do Estado nas receitas em decorrência de aumento no volume de produção, está garantido pelo sistema de participações especiais, o qual faz convergir os interesses do Estado com os incentivos para as companhias petrolíferas, dado que elevadas participações governamentais estão associadas à necessidade de extração de elevados volumes de petróleo.

Terceiro, o sistema de participações especiais torna o modelo de concessão adequado, ao mesmo tempo, à exploração de campos em locais diversos (terra, águas rasas e águas profundas) e de portes diversos (pequeno, grande ou mesmo gigantes, como são os casos das descobertas do pré-sal).

Quarto, o modelo de concessão é adotado em diversos países (Argentina, Estados Unidos, Peru, Portugal e Brasil etc.), os quais possuem distintos cenários quanto à exploração do petróleo e à relação entre produ-

ção e consumo interno (baixa ou alta produtividade, baixo ou alto risco exploratório, países importadores ou exportadores), mas cenários semelhantes quanto ao elevado grau de amadurecimento de suas instituições jurídicas, especialmente quanto ao regime fiscal-tributário.

Quinto, as receitas governamentais obtidas com o contrato de partilha de produção podem ser obtidas, de forma idêntica, através do contrato de concessão, por exemplo, por meio da ampliação das alíquotas de participação especial ou pela reformulação do sistema de leilões, a fim de torná-los mais competitivos.

Sexto, o custo de monitoramento e administração do contrato de concessão, pelo Estado, é mais baixo, o que facilita a efetividade da ação fiscalizadora da ANP.

Sétimo, o Estado não assume qualquer risco com o custo da exploração, desenvolvimento, execução das obras e produção de petróleo (o risco do Estado é o de, no máximo, verificar a ocorrência de leilões negativos e, assim, ver adiada a exploração do petróleo nos campos ofertados em licitação), o qual é suportado inteiramente pelo concessionário, em caráter exclusivo, ou seja, o concessionário possui a obrigação de arcar com todos os prejuízos que venham a ocorrer, sem direito a qualquer pagamento, reembolso ou indenização, caso não haja descoberta comercial no bloco concedido ou caso o volume de petróleo produzido seja insuficiente para a recuperação dos investi-

viabilizada com o atual regime regulador para o setor, gerou desenvolvimento econômico e novos empregos, bem como impulsionou a competitividade da indústria nos ramos relacionados ao setor, em sinergia com os investimentos em pesquisa e inovação tecnológica.

mentos realizados e para o reembolso das despesas, direta ou indiretamente, incorridas⁴³.

Oitavo, os *royalties* garantem um ganho mínimo ao Estado, porque são pagos desde o primeiro barril de petróleo extraído, pouco importando se o volume de produção será ou não suficiente para compensar os gastos realizados pelo concessionário.

Nono, o pagamento de bônus de assinatura, mais comum na concessão do que na partilha (na partilha, é comum o contratante não pagar bônus e vencer a licitação com a promessa de conferir uma maior participação ao Estado no volume de petróleo produzido), garante ao Estado um renda prévia, isto é, antes de o petróleo ser produzido; o pagamento de *royalties* produz efeito semelhante, porque o Estado passa a auferir esta receita logo no início da produção, isto é, muito antes de os custos de exploração suportados pelo concessionário serem integralmente amortizados; diz-se que a concessão gera, para o Estado, receitas *ex ante*; na partilha de produção, em regra, a receita do Estado somente é auferida após a recuperação da integralidade dos custos de exploração pelo contratante.

Décimo, além de gerar receita ao Estado bem no início do projeto, o bônus

⁴³ Será também, o concessionário, o único responsável civil pelos seus próprios atos e os de seus prepostos e subcontratados, bem como pela reparação de todos e quaisquer danos causados pelas operações e sua execução, independentemente da existência de culpa, devendo ressarcir à ANP e à União quaisquer ônus que estas venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário.

de assinatura requer menor monitoramento administrativo do Estado no recolhimento de tal receita.

Décimo-primeiro, o contrato de concessão é mais aceito pelas companhias petrolíferas do que a partilha de produção se o histórico do país no setor de petróleo não apresenta muitos projetos bem sucedidos.

Décimo-segundo, em cenário de exploração de petróleo mais incerto (pouca informação disponível sobre a real lucratividade do campo), o modelo mais adequado a ser adotado é o de concessão com taxa especial de retorno, porque exige menos informações *ex ante* para o contratante.

Décimo-terceiro, as companhias petrolíferas preferem a concessão porque podem lançar o petróleo não extraído em seus ativos (*book barrels*).

5.2. As desvantagens da concessão

Primeiro, a propriedade do petróleo extraído é exclusiva do concessionário⁴⁴, o que diminui o poder de o Estado exercer política comercial no setor de petróleo, tais como definir o preço do petróleo, decidir qual volume será mantido no mercado interno e enviado às refinarias, decidir qual volume de petróleo será exportado etc.

Segundo, na concessão, a única garantia de receita ao Estado são os

⁴⁴ Não serão de propriedade do concessionário quaisquer outros recursos naturais porventura existentes no bloco concedido.

royalties, os bônus de assinatura e os pagamentos por ocupação ou retenção de área, porque não há limitações para a dedução de custos incorridos pelo contratante, o que possibilita a este não pagar imposto de renda (o que é muito comum ocorrer nas fases iniciais e finais do projeto) e, ainda, não pagar participações especiais, que incidem sobre renda líquida e, portanto, permitem a dedução dos custos. A limitação na recuperação de custos constitui cláusula comum na partilha de produção, mas não é frequente nas concessões.

Terceiro, o contrato de concessão propicia ao Estado um menor controle sobre as fases de exploração e produção, bem como um menor controle sobre a política comercial (comercialização) do petróleo extraído, que é de propriedade do concessionário e que, portanto, decide a quem vende e a quanto vende, bem como se exporta ou não. Mas o Estado pode impor limite na comercialização, qual seja, exigir que os concessionários, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no País, atendam prioritariamente às necessidades do mercado interno. Isso é possível porque a lei prevê que compete à ANP autorizar as exportações de petróleo e seus derivados, o que lhe confere poder regulador para limitar ou impedir certos tipos de comercialização, se o interesse ou a emergência nacional assim o exigir.

Quarto, o bônus de assinatura pode desencorajar o investimento, especialmente se há risco geológico (o campo pode não ser produtivo) ou

político (Estado sujeito a instabilidades institucionais). De toda a forma, se o ambiente é de incerteza quanto à produtividade do campo, o bônus a ser pago será menor do que o valor presente do recurso mineral depositado.

Quinto, o pagamento de bônus de assinatura reduz o grau de concorrência no setor, porque apenas as empresas com muito capital disponível podem fazer esse tipo de pagamento antecipado. A solução seria substituir os bônus de assinatura por uma alíquota maior de *royalties*, a ser ofertada pelo concessionário na disputa licitatória.

Sexto, como o cálculo da participação especial permite o abatimento das despesas com os custos de exploração, desenvolvimento e produção, há incentivos perversos para que as companhias exploradoras superestimem o valor de custos; há, também, maior custo para o Estado no monitoramento da contabilidade de tais custos.

Sétimo, a participação especial está fincada em critérios que consideram apenas o volume de petróleo produzido e não o valor do barril de petróleo, o que cria distorções prejudiciais ao Estado (isto é, uma participação na renda total extremamente favorável ao contratante) sempre que o valor do petróleo superar o previsto e os custos de exploração e produção forem inferiores aos calculados (e vice-versa, isto é, a vantagem do Estado ocorre quando os preços do petróleo caem e os custos se mostram superiores ao esperado). O ideal seria

combinar, no cálculo da participação especial, ambos os critérios: volume de produção e valor de mercado do barril do petróleo.

Oitavo, a participação especial não reflete uma significativa renda adicional para o Estado porque: a) há dificuldades para o desenho da taxa, em especial quanto à definição do limite de isenção e das alíquotas; b) se as isenções forem elevadas, a taxa especial de retorno raramente será paga; c) se as isenções forem baixas, haverá enorme desincentivo ao investimentos, dado que os riscos geológicos envolvidos não são desprezíveis; d) se as isenções forem baixas e as alíquotas forem altas, as companhias petrolíferas terão forte incentivo para manipular informações sobre custos, fato este de difícil detecção.

5.3. As vantagens da partilha de produção

Primeiro, na partilha de produção, o Estado possui maior controle sobre a operação realizada pelo contratante nas diversas etapas (da exploração à produção), se comparado ao modelo concessão.

Segundo, a partilha de produção possui incidência frequente em diversos países (há ligeira vantagem em favor da concessão, em número de incidências), em especial naqueles de modelo jurídico-institucional, inclusive fiscal-tributário, pouco desenvolvido.

Terceiro, o petróleo extraído é de propriedade do Estado, o qual o partilha

com o contratante, de acordo com o seguinte padrão: entrega-se ao contratante, geralmente em petróleo (admite-se em dinheiro), a parcela de petróleo, chamada de *cost oil*, necessária à recuperação de seus custos, integrais ou limitados, se houver essa limitação no contrato; a parcela restante, chamada de *profit oil*, é dividida entre o Estado e o contratante, em proporção definida no contrato, a qual pode ser progressiva, cabendo ao contratante pagar os tributos incidentes sobre sua fatia no *profit oil*.

Quarto, a inserção de cláusula de limitação de recuperação de custos pelo contratante constitui mecanismo eficaz aos interesses do Estado, porque garante a existência do *profit oil* arrecadado em favor do Estado, mesmo que o projeto não tenha lucratividade.

Quinto, a fração de *profit oil* pertencente ao Estado pode assumir a forma progressiva, o que a assemelha a uma participação especial, mas com a vantagem de que a recuperação de custos está, em regra, limitada por cláusula do contrato.

Sexto, trata-se de modelo contratual que, pela complexidade que pode apresentar (em países com instituições fiscais-tributárias menos desenvolvidas, a partilha de produção tende a ser mais complexa), é capaz de proporcionar maior flexibilidade no ajuste⁴⁵ da rentabilidade estatal ao

⁴⁵ O ajuste corresponde a um mecanismo contratual que aumenta a parcela de *profit oil* do contratante sempre que as alíquotas de imposto de renda para o setor forem majoradas.

longo do projeto de exploração e produção de petróleo.

Sétimo, como os contratantes pagam imposto de renda sobre sua parcela no *profit oil*, pagamento este que pode ser realizado em petróleo ou dinheiro, a partilha de produção permite a inserção de uma cláusula de estabilidade fiscal, no sentido de que se a alíquota do imposto de renda aumentar durante a exploração, o desenvolvimento ou a produção do petróleo, automaticamente aumenta-se a fração de *profit oil* devida ao contratante, a fim de compensar os efeitos do imposto de renda maior. Tal mecanismo constitui, sob a ótica do contratante, evidente incentivo ao investimento.

Oitavo, uma das vantagens do contrato de partilha é a facilitar a leitura, pelo contratante, do regime fiscal adotado no País, dado que todas essas regras estarão no contrato de partilha.

Nono, o contrato de partilha de produção permite a adoção do modelo de joint venture entre o Estado e o contratante, o que apresenta uma inegável vantagem de ordem financeira: quando o Estado possui mais recursos para investir do que as empresas, e quando consegue captar empréstimos a taxas bem menores do que as empresas, a capacidade de produção de petróleo resultante tende a ser maior.

Décimo, a *joint venture*, também chamada *State Equity*, fomenta o sentimento de nacionalismo na condução, pelo Estado, da exploração de petróleo. A *joint venture*, ainda, fa-

cilita a transferência de tecnologia, segredos industriais, habilidades comerciais e *know-how* do contratante para o Estado, bem como outorga ao Estado maior controle sobre o desenvolvimento do projeto.

5.4. As desvantagens da partilha de produção

Primeiro, trata-se de contrato mais complexo e custoso para o Estado administrar e monitorar. Todas as despesas que o contratante incorrer devem ser previamente aprovadas pelo ente estatal. Os esforços de monitoramento contábil pelo Estado são, portanto, consideráveis, mesmo porque há incentivos perversos para que o contratante exagere nos seus custos, superfaturando-os (por exemplo, ao inflar o custo de transporte pago à empresa do mesmo grupo econômico) ou mesmo simulando preços artificiais de venda a empresas coligadas (subsidiárias, por exemplo), prática conhecida como transferência de preços. E, caso o Estado opte por gerenciar o contrato por meio de uma empresa estatal (o que não é necessário, como visto no item 3.2.1), haverá indesejável ampliação da estrutura burocrática do Estado.

Segundo, como os ativos (o petróleo produzido) pertencem ao Estado, o valor de mercado das empresas contratadas cai, porque elas não poderão lançar em sua contabilidade (questão conhecida como "*book barrels*") ativos que pertencem ao Estado; isso pode dificultar a obtenção de recursos financeiros pelas empresas, a fim

de conduzir os investimentos exigidos pelo projeto. Nesse momento, o Estado pode ser chamado a investir, especialmente nas fases iniciais do projeto (exploração), o que representa um risco maior para o Estado (o campo pode não ser produtivo) e uma constrição orçamentária.

Terceiro, se não for negociada uma cláusula de barreira (limite, teto) na recuperação de custos pela contratante, a partilha não estimulará a eficiência, dado que, se todos os custos vão ser reembolsados, não haverá um zelo maior, pelo contratante, no trato de suas despesas; poderá até mesmo existir um incentivo perverso para que o contratante promova o superfaturamento de suas despesas.

Quarto, como exige alteração de norma constitucional e também infraconstitucional para operar, a partilha de produção poderá retardar o desenvolvimento do setor (atraso nas rodadas de licitações do pré-sal, por exemplo), ao menos enquanto o País aguardar a alteração legislativa.

Quinto, como a produção inicial é entregue ao contratante, a fim de ressarcir-lo dos custos de exploração e produção, a participação governamental costuma ser usufruída apenas ao final do contrato, isto é, as receitas estatais são concentradas na fase final do projeto de exploração e produção, momento em que a fatia do Estado poderá aumentar significativamente, em boa parte devido ao mecanismo de limitação de recuperação de custos⁴⁶. Diz-se

⁴⁶ As receitas estatais são *ex post* pelas seguintes razões adicionais: a) os bônus de assinatura não são comuns, dado que o contratante oferece maior fração

que a partilha de produção, para o Estado, gera receitas *ex post*. Tais ganhos podem até compensar a ausência de receita ao Estado no início do contrato, mas será desafiante incentivar a companhia petrolífera a continuar produzindo até o exaurimento do campo de petróleo, porque há o perigo de o contratante querer encerrar a produção e abandonar o campo antes do momento correto, isto é, antes do exaurimento do campo⁴⁷.

Sexto, a negociação de um contrato de partilha é extremamente complexa; exige que os agentes do Estado conheçam tanto quanto, ou melhor do que as empresas exploradoras, detalhes sobre os riscos do negócio, os custos de exploração, as tecnologias envolvidas, a qualidade do petróleo produzido etc. Isso é importante porque a rentabilidade do Estado depende, inclusive, da fixação de um teto que limite a recuperação de custos pelo contratante. Do contrário, o contrato de partilha poderá ficar muito inapropriado quando a real lucratividade do projeto for conhecida.

Sétimo, o contrato de partilha de produção é de adoção mais difícil se o passado do país registra poucos projetos bem sucedidos de produção de petróleo.

Oitavo, – se comparado ao modelo de concessão, o contrato de partilha de produção exige mais informações *ex ante* sobre a real lucratividade do campo de petróleo.

de *profit oil* ao Estado; e b) não é comum a cobrança de *royalties*.

⁴⁷ Como mecanismo de incentivo ao contratante, tem-se como exemplo o lançamento diferido das depreciações.

Nono, a partilha de produção permite a adoção do mecanismo da *joint venture*, a qual impõe adversidades ao Estado, tais como: a) o custo de investimento estatal, muitas vezes de valor vultoso e de pagamento vinculado no tempo (as entradas estatais), acarretará constrição orçamentária para o Estado, especialmente se for pago em dinheiro; b) como o Estado arca com parte do custo, haverá o risco de prejuízos ao Estado se o projeto não for lucrativo; c) podem existir conflitos de interesse entre o Estado regulador e o Estado-empresário, sócio na *joint venture*, especialmente quanto ao impacto ambiental e social do projeto; e d) a experiência internacional demonstra que a ação estatal como regulador costuma ser mais eficaz do que na condição de sócio.

Décimo, as companhias petrolíferas não apreciam, em regra, as *joint ventures*, porque tal união acaba por partilhar culturas diferentes, as quais geram impacto negativo na eficiência produtiva.

6. CONCLUSÕES

Seguem linhas conclusivas sobre o objeto do presente estudo.

6.1. Mudanças no cálculo da participação especial (regime de concessão)

Um aumento da participação estatal em favor do Estado, sem que haja justificativas de prospecção geológicas ou de custos de produção ou venda

de petróleo, poderá servir como desestímulo aos investimentos o que, em consequência, poderá reduzir a produção.

A adoção de participação expressiva do Estado nas rendas derivadas da produção de petróleo não inibirá o interesse e investimento das companhias petrolíferas apenas se: a) o potencial geológico for atrativo, isto é, há baixo risco geológico, baixo custo de extração, alto potencial produtivo do campo e alta qualidade do petróleo; b) o Estado possui estabilidade política e macroeconômica; c) o Estado possui força para negociar, isto é, não há países competidores na região e o Estado disponibiliza à companhia petrolífera meios eficientes de escoamento da produção; d) o Estado possui experiência para negociar; e) o Estado possui reservas provadas; f) há regras jurídicas que permitem que as companhias contabilizem barris em seus ativos.

A experiência internacional desaconselha alterar as regras sobre participação especial para os contratos de concessão em vigor, dado que a estabilidade das instituições jurídicas, políticas e macroeconômicas de um país constituem elemento fundamental e indispensável à atração de investimentos.

Deve ser incluída, ainda, cláusula que limite a recuperação de custos; do contrário, haverá incentivos perversos para que as companhias exploradoras superestimem o valor de custos.

A participação especial, por fim, não pode estar fincada, apenas, em crité-

rios que consideram o volume de petróleo produzido. O valor do barril de petróleo deve ser utilizado como critério também. A ausência do critério fundado no valor do barril cria distorções prejudiciais ao Estado sempre que o valor do petróleo superar o previsto e os custos de exploração e produção forem inferiores aos calculados (e prejudiciais às empresas exploradoras, na situação inversa). O ideal seria combinar, no cálculo da participação especial, ambos os critérios: volume de produção e valor de mercado do barril do petróleo.

6.2. Impostos

Como o setor de petróleo é intensivo em capital, recomenda-se a redução ou isenção do imposto de importação, associado ao dever de o importador reexportar o bem após o uso.

Os tributos convencionais (imposto de renda, icms e contribuições) devem incidir no setor de petróleo, em princípio, com as mesmas alíquotas aplicáveis aos demais setores da economia, mas se o risco exploratório for alto, será necessário o incentivo fiscal como meio de atrair investidores.

6.3. Licitações e conteúdo local

As práticas mais eficientes de licitação levam em consideração a oferta de uma maior alíquota de *royalties* e/ou *profit oil* ao Estado, ao invés de bônus de assinatura, o que assegura maior competitividade ao setor. Por

sua vez, a adoção de obrigações de conteúdo local extensivas pode desestimular investimentos e, assim, reduzir a lucratividade do projeto.

6.4. Exploração do petróleo no futuro

Caso a exploração no presente gere ao Estado uma renda inferior à desejada, o melhor a fazer é postergar a exploração para o futuro, mesmo porque o preço do petróleo tende a subir no longo prazo, enquanto que o custo de extração tende a cair. O risco dessa opção é o petróleo perder importância em função de inovações tecnológicas que criem fontes alternativas de energia com custos e volumes competitivos.

6.5. Bônus de assinatura

O bônus de assinatura não deve corresponder à principal fonte de renda do Estado no projeto de exploração e produção de petróleo.

A experiência internacional demonstra que os bônus de assinatura são cada vez menos importantes como fonte de receita para o Estado, vez que as práticas mais eficientes de licitação levam em consideração a oferta de uma maior alíquota de *royalties* e/ou *profit oil* ao Estado, ao invés de bônus de assinatura, o que assegura maior competitividade ao setor.

A adoção do modelo de bônus de assinatura como critério fundamental na escolha do vencedor favorece firmas

maiores, as únicas capazes de antecipar elevadas somas de dinheiro e, assim, pagar maiores valores a título de bônus de assinatura. Se adotados, os bônus de assinatura devem assumir a forma progressiva (variável conforme o aumento no volume de produção de petróleo).

6.6. Cláusulas de renegociação

Os contratos de exploração e produção de petróleo, sejam no modelo de concessão ou partilha de produção, devem possuir cláusulas *ex ante*, capazes de fomentar a renegociação do próprio contrato nas hipóteses de: a) descobertas de extensos depósitos de petróleo, b) elevação exagerada dos preços de petróleo, c) qualidade do petróleo inferior à esperada, d) custos de exploração e produção bem superiores ao esperado.

6.7. Objetivos do Estado na exploração de petróleo

No setor de petróleo, os objetivos do Estado são: a) garantir a maior parcela possível de renda ao Estado, respeitada a regra da progressividade, e manter baixos os custos de produção; b) garantir um mínimo de renda ao Estado em cada momento de execução do contrato; c) obter a melhor performance de extração de petróleo que o campo permitir; d) manter o controle dos recursos minerais em nível elevado; e) atrair investidores; f) garantir receitas de exportação; g) garantir o nível de emprego no setor.

6.8. Objetivos da companhia na exploração de petróleo

No setor de petróleo, os objetivos da companhia petrolífera são: a) explorar apenas onde há chances reais de encontrar petróleo; b) operar preferencialmente em países com regimes políticos, fiscais e macroeconômicos estáveis; c) equilíbrio contratual entre investimentos, riscos e retornos; d) possibilidade de inclusão, em sua contabilidade, como ativos, barris a serem extraídos no futuro.

6.9. Receitas do Estado: variações

A parcela de receita do Estado é variável de contrato para contrato porque: a) há premissas irrealistas consideradas; b) o risco nem sempre é avaliado adequadamente; c) o cronograma de pagamento (*timing payment*) é desconsiderado; d) os preços do petróleo e do custo de produção podem variar sensivelmente.

6.10. Momento de pagamento das receitas e questão eleitoral

O fato de a concessão gerar receitas *ex ante* para o Estado e a partilha de produção gerar efeitos *ex post* para o Estado pode assumir uma conotação eleitoral, capaz de ajustar o volume maior ou menor de receitas em período de tempo que coincida, ou não, com o mandato de certo governante.

Questões como possibilidade ou não de reeleição e prognósticos favoráveis ou não à eleição de membro da situação ou da oposição podem, também, ser levados em consideração na definição do momento de pagamento das receitas.

7. Referências bibliográficas

- CLÓ, Alberto. *Oil Economics and Policy*. Bologna: SEPS – European Secretariat for Scientific Publications, 2000.
- DAVIS, J.M., OSSOWSKI, R, and FEDELINO, A. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, D.C, 2003.
- DELVOLVÉ, Pierre. *Droit public de l'économie*. Paris: Dalloz, 1998.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- HUMPHREYS, Macartan, SACHS, Jeffrey D., and STIGLITZ, Joseph. *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007.
- KARL, Terry Lynn. *The paradox of plenty – Oil booms and petro-states*. Berkeley and Los Angeles: California Press, 1997.
- LOWE, John S. *Oil and Gas Law in a nutshell*. Saint Paul: Thomson West, 2003.
- MONCADA, Luis Cabral de. *Direito econômico*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

ANEXO I

No primeiro ano de produção de cada campo, a partir da data de início da produção, a participação especial será apurada segundo as seguintes tabelas:

I – quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 450	-	Isento
Acima de 450 até 900	$450 \times RLP^1 \div VPF^2$	10
Acima de 900 até 1.350	$675 \times RLP \div VPF$	20
Acima de 1.350 até 1.800	$900 \times RLP \div VPF$	30
Acima de 1.800 até 2.250	$360 \div 0,35 \times RLP \div VPF$	35
Acima de 2.250	$1.181,25 \times RLP \div VPF$	40

Fonte: Art. 22 do Decreto nº 2.705, de 1998.

Notas; (1) RLP é a receita líquida da produção trimestral de cada campo, em reais. (2) VPF é o volume de produção trimestral fiscalizada de cada campo, em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente.

II – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica até quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 900	-	Isento
Acima de 900 até 1.350	$900 \times RLP^1 \div VPF^2$	10
Acima de 1.350 até 1.800	$1.125 \times RLP \div VPF$	20
Acima de 1.800 até 2.250	$1.350 \times RLP \div VPF$	30
Acima de 2.250 até 2.700	$517,5 \div 0,35 \times RLP \div VPF$	35
Acima de 2.700	$1.631,25 \times RLP \div VPF$	40

Fonte: Art. 22 do Decreto nº 2.705, de 1998.

Notas; (1) RLP é a receita líquida da produção trimestral de cada campo, em reais. (2) VPF é o volume de produção trimestral fiscalizada de cada campo, em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente.

III – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica acima de quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 1.350	-	Isento
Acima de 1.350 até 1.800	$1.350 \times RLP \div VPF^2$	10
Acima de 1.800 até 2.250	$1.575 \times RLP \div VPF$	20
Acima de 2.250 até 2.700	$1.800 \times RLP \div VPF$	30
Acima de 2.700 até 3.150	$675 \div 0,35 \times RLP \div VPF$	35
Acima de 3.150	$2.081,25 \times RLP \div VPF$	40

Fonte: Art. 22 do Decreto nº 2.705, de 1998.

Notas; (1) RLP é a receita líquida da produção trimestral de cada campo, em reais.

(2) VPF é o volume de produção trimestral fiscalizada de cada campo, em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente.

No segundo ano de produção de cada campo, a partir da data de início da produção, a participação especial será apurada segundo as seguintes tabelas:

I – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 350	-	Isento
Acima de 350 até 800	$350 \times RLP \div VPF$	10
Acima de 800 até 1.250	$575 \times RLP \div VPF$	20
Acima de 1.250 até 1.700	$800 \times RLP \div VPF$	30
Acima de 1.700 até 2.150	$325 \div 0,35 \times RLP \div VPF$	35
Acima de 2.150	$1.081,25 \times RLP \div VPF$	40

II – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica até quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 750	-	Isento
Acima de 750 até 1.200	$750 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	10
Acima de 1.200 até 1.650	$975 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	20
Acima de 1.650 até 2.100	$1.200 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	30
Acima de 2.100 até 2.550	$465 \div 0,35 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	35
Acima de 2.550	$1.481,25 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	40

III – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica acima de quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 1.050	-	Isento
Acima de 1.050 até 1.500	$1.050 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	10
Acima de 1.500 até 1.950	$1.275 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	20
Acima de 1.950 até 2.400	$1.500 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	30
Acima de 2.400 até 2.850	$570 \div 0,35 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	35
Acima de até 2.850	$1.781,25 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	40

No terceiro ano de produção de cada campo, a partir da data de início da produção, a participação especial será apurada segundo as seguintes tabelas:

I – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 250	-	Isento
Acima de 250 até 700	$250 \times RLP \div VPF$	10
Acima de 700 até 1.150	$475 \times RLP \div VPF$	20
Acima de 1.150 até 1.600	$700 \times RLP \div VPF$	30
Acima de 1.600 até 2.050	$290 \div 0,35 \times RLP \div VPF$	35
Acima de 2.050	$981,25 \times RLP \div VPF$	40

II – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica até quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 500	-	Isento
Acima de 500 até 950	$500 \times RLP \div VPF$	10
Acima de 950 até 1.400	$775 \times RLP \div VPF$	20
Acima de 1.400 até 1.850	$950 \times RLP \div VPF$	30
Acima de 1.850 até 2.300	$377,5 \div 0,35 \times RLP \div VPF$	35
Acima de 2.300	$1.231,25 \times RLP \div VPF$	40

III – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica acima de quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 750	-	Isento
Acima de 750 até 1.200	$750 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	10
Acima de 1.200 até 1.650	$975 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	20
Acima de 1.650 até 2.100	$1.200 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	30
Acima de 2.100 até 2.550	$465 \div 0,35 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	35
Acima de 2.550	$1.481,25 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	40

Após o terceiro ano de produção de cada campo, a partir da data de início da produção, a participação especial será apurada segundo as seguintes tabelas:

I – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 150	-	Isento
Acima de 150 até 600	$150 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	10
Acima de 600 até 1.050	$375 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	20
Acima de 1.050 até 1.500	$600 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	30
Acima de 1.500 até 1.950	$255 \div 0,35 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	35
Acima de 1.950	$881,25 \times \text{RPL} \div \text{VPF}$	40

II – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica até quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 300	-	Isento
Acima de 300 até 750	$300 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	10
Acima de 750 até 1.200	$525 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	20
Acima de 1.200 até 1.650	$750 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	30
Acima de 1.650 até 2.100	$307,5 \div 0,35 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	35
Acima de 2.100	$1.031,25 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	40

III – Quando a lavra ocorrer em áreas de concessão situadas na plataforma continental em profundidade batimétrica acima de quatrocentos metros

Volume de Produção Trimestral Fiscalizada (em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente)	Parcela a deduzir da Receita Líquida Trimestral (em reais)	Alíquota (em %)
Até 450	-	Isento
Acima de 450 até 900	$450 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	10
Acima de 900 até 1.350	$675 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	20
Acima de 1.350 até 1.800	$900 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	30
Acima de 1.800 até 2.250	$360 \div 0,35 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	35
Acima 2.250	$1.181,25 \times \text{RLP} \div \text{VPF}$	40

REFORMA TRIBUTÁRIA
AMBIENTAL





A PEC Nº 233, DE 2008, E A REFORMA TRIBUTÁRIA AMBIENTAL: FRAGMENTOS DE UM DEBATE NECESSÁRIO¹

Por:
Fernando Lagares Távora²

Resumo

O presente texto foi escrito para ser um subsídio ao debate da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233, de 2008, que pretende alterar o Sistema Tributário Nacional, no que diz respeito à intervenção do Estado a favor da preservação ambiental. Para o alcance desse objetivo, o trabalho discute razões para intervenção do Estado na economia e características desejáveis de um sistema tributário, assim como descreve o eco-imposto alemão e outros exemplos de impostos verdes. Em seguida, faz uma descrição sucinta da PEC nº 233, de 2008, apresenta um breve histórico da questão ambiental na legislação tributária nacional e analisa possíveis alterações na PEC nº 233, de 2008.

Argumenta-se que preços “errados” – aqueles que não consideram o impacto ambiental em seus custos – geram sinais “errados” para a sociedade, que passa a utilizar energia e a intervir no meio ambiente de forma indiscriminada, intensificando os efeitos da mudança do clima.

Para combater esses problemas, entende-se que uma reforma tributária com impacto ecológico positivo, deve introduzir mecanismos para internalização de externalidades, geração de receitas para preservação ambiental e criação de incentivos à inovação tecnológica que considerem critérios verdes. Tais medidas poderiam contribuir para preservar o meio ambiente, reduzir a poluição, gerar empregos ambientalmente desejáveis, mudar o comportamento econômico e social e reestruturar a economia de acordo com um sistema mais eficiente do ponto de vista ambiental.

¹ Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradecimentos aos Consultores Legislativos Marcos Mendes e Antonio Pereira de Paula, que estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

² Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. *MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela Wageningen University, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: tavora@senado.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte e cinco anos tem crescido a preocupação com a preservação ambiental, sobretudo em países do norte da Europa, tais como Suécia, Holanda, Alemanha. Em alguns deles, o partido verde desempenha papel essencial nas decisões de política pública, não só por ter boa base parlamentar, mas também porque, na questão “verde”, há forte apoio de outros setores da sociedade.

No âmbito das relações de comércio internacional, a consideração de critérios ambientais já tem sido nivelada com a qualidade dos produtos, com a inexistência de trabalhos em condição análoga a de escravidão, com a não-utilização de crianças na produção dos itens a serem vendidos, etc.

Ademais, novo debate tem colocado esse problema em foco – a mudança climática. A concessão do prêmio Nobel da Paz de 2007 ao ex-vice-presidente americano Al Gore conjuntamente com o IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) é um indicativo de que o tema merece atenção e de que irá continuar a desempenhar um papel importante nos anos vindouros.

Do ponto de vista tecnológico, também são esperadas novidades no controle dos gases provocadores do efeito estufa. A NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) anunciou que lançará em breve um satélite para controle da emissão de gás carbônico – CO₂ *hunter* (BBC, 2008). Quando o satélite estiver em pleno funciona-

mento, a NASA será capaz de identificar os principais emissores e absorvedores de gás carbônico no planeta.

Muito embora o Brasil seja o país com a maior utilização de energia renovável, cerca de 45% de sua matriz energética (vide Tabela 1), o país é apontado como um grande emissor de gases do efeito estufa devido às queimadas ainda existentes e, portanto, passível de acusação de ser um dos atores importantes nessa problemática.

Tabela 1 – Matriz Energética Brasileira, 2006

Fontes	%
Não-Renovável	54,9
Petróleo e Derivados	37,7
Gás Natural	9,6
Carvão Mineral e Derivados	6,0
Urânio (U308) e Derivados	1,6
Renovável	45,1
Hidráulica e Eletricidade	14,8
Lenha e Carvão Vegetal	12,6
Derivados da Cana-de-Açúcar	14,6
Outras Renováveis	3,0
Total	100,0

Fonte: MME (2007).

A reação dos países tem apontado para diversas direções: aumentar o uso de energia renovável, evitar a destruição dos biomas nativos, preservar os existentes, recuperar as florestas destruídas, incentivar a redução do uso de energia, reeducar a população para consideração de critérios ambientais, reduzir o uso de combustíveis fósseis, criar incentivos econômicos para induzir o comportamento ambientalmente correto, entre outros.

No campo dos incentivos econômicos, uma forma que tem se mostrado plausível é a criação de um desenho tributário que privilegie a preservação e o incentivo a ações que levem à redução do impacto do homem na mudança ambiental. No caso do Brasil, onde a carga tributária se encontra tão elevada – cerca de 34% do PIB (vide Tabela 2), ao lado da necessidade de reestruturação do sistema tributário, esse argumento ganha espaço.

Tabela 2 – Carga Tributária Brasileira Bruta*

Ano	%
2001	34,10
2002	35,61
2003	34,92
2004	35,88
2005	37,37
2006	33,51
2007	34,79

Fonte: SRF (2006); SRF (2008).

* Os dados de 2001 a 2005 podem ser encontrados em SRF (2006). Os de 2006 e 2007 podem ser encontrados em SRF (2008). Entende-se que a série de 2001 a 2005 pode não estar revisada e uniformizada com a de 2006 e 2007. No entanto, a principal ideia aqui é apenas mostrar a ordem de grandeza da carga tributária no Brasil, que é considerada alta.

O tema se mostra bem atual, visto que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233, de 2008, que visa a alterar o Sistema Tributário Nacional (STN), se encontra em debate na Câmara dos Deputados. Oportunamente, a matéria será apreciada também no Senado Federal.

O Brasil que já é exemplo a ser seguido no uso de energia renovável pode aproveitar esse ensejo para introduzir critérios que levem a uma maior

eficiência ambiental em seu sistema fiscal.

É mister destacar que esse tema é também uma demanda da sociedade brasileira. Por exemplo, o “Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental”, assinado por membros do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados que promovem a defesa ambiental na Amazônia Legal, afirma que: *com a aplicação dos instrumentos da política tributária, o Poder Público poderá arrecadar recursos e ainda orientar comportamentos de modo a realizar a justiça distributiva, investindo em bens essenciais ao desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis e na proteção do meio ambiente;*

Portanto, visando a subsidiar o debate que envolve a reforma tributária ambiental e a possível incorporação de um imposto verde no Brasil, o presente texto discute, na seção 2, razões para intervenção do Estado na Economia. Na seção 3, características desejáveis de um sistema tributário são apresentadas. A seção 4, por sua vez, descreve o exemplo do eco-imposto alemão; e a seção 5, outros exemplos de impostos verdes. A seção 6 faz uma descrição sucinta da PEC nº 233, de 2008, que pretende alterar o Sistema Tributário Nacional. A seção 7 apresenta um breve histórico da questão ambiental na legislação tributária nacional. A seção 8 aborda possíveis propostas à PEC nº 233, de 2008, ao passo que a seção 9 apresenta considerações sobre essas propostas. Por fim, a seção 10 apresenta, a título de conclusão, os comentários finais.

2. INTERVENÇÃO DO ESTADO³

Todas as vezes que se fala de intervenção do Estado na Economia vêm à tona os possíveis riscos de surgirem danos maiores do que benefícios. Entretanto, como o mundo não é perfeito, sem a intervenção do Estado, muitos interesses públicos jamais poderiam ser alcançados. Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, uma concisa discussão sobre razões para que o Estado, em certas situações, interfira na economia.

Burgess & Stern (1993) apresentam cinco grupos de argumento para a intervenção do Estado:

1) Falha de mercado: nesse primeiro rol, os autores argumentam que notavelmente a presença de externalidades, bens públicos, e a inexistência de mercados perfeitos em adição à violação de comportamento competitivo perfeito tais como nos casos de informação assimétrica, retorno crescentes e barreiras de entrada ensejariam ações estatais.

2) Pobreza e distribuição de renda: em situações nas quais alguns cidadãos são alijados das condições mínimas ou naquelas nas quais a distribuição dos resultados seja inaceitável.

3) Garantia do direito à educação, saúde, nutrição e moradia: garantia das condições mínimas para que o indivíduo possa participar ativamente da sociedade.

4) Tutela⁴: decisões do Estado que obriguem o indivíduo a seguir certas regras, como obrigatoriedade de adesão a plano previdenciário, exigência de manutenção de crianças na escola.

5) Gerações futuras: garantir o direito de descendentes por regular as ações da sociedade no presente. Exemplos relevantes: aquecimento global, poluição do ar e da água, conservação das florestas, proteção das espécies.

Tanto no item 1 quanto no item 5, encontra-se amparo na literatura econômica para a introdução da questão ambiental na legislação tributária. Como garantir que os indivíduos ajam corretamente e considerem o direito das futuras gerações sem uma regulação legal apropriada? É quase impossível quantificar quanto vale uma visita à Amazônia, ao Pantanal ou a qualquer outro bioma similar. Esses bens não pertencem exclusivamente a gerações atuais. Da mesma forma, não cabe a gerações futuras o custo econômico e social da não-preservação atual.

A questão é muito mais sensível em países em desenvolvimento, onde o processo de crescimento em geral tem três áreas sensíveis: a econômica, primariamente, a tecnológica e a ambiental, muitas vezes relegada à última instância devido à necessidade de geração de renda e produção para atendimento às necessidades básicas de sobrevivência.

Burgess & Stern (1993) afirmam que duas lições emergem da experiência dos países menos desenvolvidos durante as últimas duas décadas:

³ Para uma visão mais técnica deste tópico, ver Stiglitz (2000).

⁴ Tradução livre de *paternalism*.

- não há, no longo prazo, alternativa viável à taxaçoão como meio de financiamento dos gastos do governo;
- ajustes bem-sucedidos e estabilidade macroeconômica são baseados em correçoões fiscais profundas e permanentes feitas no curto e no médio prazos.

Completam os autores que, no coraçõo das correçoões fiscais, estão mudançoas estruturais que envolvem reformas tributárias.

Por conseguinte, considerando o cenário internacional que se move no sentido de uma maior atuação preservacionista, o interesse nacional de manter os bens naturais, o ecossistema e a fauna para as geraçoões futuras, a recomendaçoão da literatura econômica no sentido de que reformas tributárias devem corrigir questões estruturais e, ainda, que a tributação é a única forma viável para manutenção do Estado no longo prazo, a reforma tributária ambiental deve, sem dúvida, ser alvo de debates e consideraçoão especial no Parlamento, mormente neste momento em que está em análise a PEC nº 233, de 2008.

3. CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS DE UM SISTEMA TRIBUTÁRIO E O IMPOSTO AMBIENTAL⁵

Sousa (1997) entende que um sistema tributário deve ter os seguintes atributos:

eficiência econômica, simplicidade administrativa, flexibilidade, responsabilidade política, justiça.

Por eficiência econômica, entenda-se que o sistema tributário não deve interferir na alocaçoão eficiente de recursos. Em outras palavras, a tributação não deve alterar as decisõões dos agentes econômicos em relação a poupar, consumir, trabalhar, casar, etc. Colocada nessa perspectiva, a tributação pode ter efeito sobre o crescimento econômico.

Esse paradigma não encontra perfeita consonância no mundo real, uma vez que, na maioria dos impostos existentes, os agentes podem reagir mudando suas atitudes. Assim, a tributação é, na maior parte das vezes, distorciva: altera decisõões dos agentes econômicos. Portanto, outros critérios devem igualmente ser considerados em uma reforma tributária.

A simplicidade administrativa demanda que o custo direto (custo da máquina arrecadadora) e que os custos indiretos (custos correlatos ao pagamento dos tributos: contadores, advogados, etc.) sejam razoáveis. Nesse sentido, as informações a serem gerenciadas pelo fisco, a complexidade do sistema (isençoões, deduçoões, valores de abatimento), número de alíquotas e de categorias desempenham papel chave. Não é demais lembrar que, no Brasil, as legislaçoões estaduais são independentes, o que significa dizer que, só para o Imposto de Circulaçoão de Mercadorias e Serviços (ICMS), em tese, existem 27 legislaçoões. Como o Brasil tem mais de

⁵ Stiglitz (2000) é, também, uma boa fonte para uma análise mais técnica deste item.

5.500 municípios, o número de legislações para o Imposto sobre Serviços (ISS) também é grande. Esse é um dos focos de correção propostos pela PEC nº 233, de 2008.

Por flexibilidade, a autora indica que o sistema tributário pode ter estabilizadores automáticos (progressividade tributária, quando desejável), bem como tenha velocidade de ajustamento a alterações econômicas/políticas e não deve apresentar entraves para modificação de alíquotas ou base de cálculo.

A responsabilidade política indica que o sistema tributário deve resultar de consenso e não deve proteger qualquer grupo econômico.

A justiça em um sistema tributário é “avaliada” pelos princípios de equidade horizontal e de equidade vertical. No primeiro caso, indivíduos com características relevantes idênticas devem pagar em mesmo nível. No segundo caso, pessoas com maior capacidade contributiva devem pagar mais.

Mendes (2008) agrega a esses itens transparência, equilíbrio do federalismo fiscal e harmonia com padrões internacionais de tributação.

A transparência indica que a legislação e suas atualizações devem ser de fácil acesso e que negociações de débitos devem ser limitadas para se evitar corrupção.

O equilíbrio do federalismo fiscal significa distribuir o poder de tributar de

forma proporcional às obrigações de gasto de cada esfera de governo.

A harmonia com padrões internacionais de tributação demanda que o sistema fiscal siga padrões internacionais, sob pena de o país perder competitividade, devido à falta de uniformidade em relação a fluxos internacionais de capital, comércio e investimentos. Em outras palavras, isso representa um efeito da globalização na economia.

Ambos os autores, implicitamente, concordam que, necessariamente, o sistema tributário tem que ter capacidade de gerar receitas.

Mendes (2008) resenhou estudos sobre os sistemas tributários de Brasil, Rússia, Índia, China e México, e concluiu que todos os países enfrentam dificuldades com seus sistemas. Em nenhum dos sistemas analisados, foi abordada a questão da reforma tributária ambiental.

Argumenta-se que uma reforma tributária ambiental pode ser desenhada para atender ao maior número de atributos e que eventuais distorções introduzidas não devem ser maiores do que aquelas que se pretende corrigir.

No plano nacional, já existem ações que introduzem, no nível estadual, medidas ambientais, como será visto na seção 7. No plano internacional, há várias medidas fiscais que englobam questões ambientais no sistema tributário, como o caso do imposto ambiental alemão que será analisa-

do na seção 4, e de outros exemplos (apresentados na seção 5) que podem ajudar na formulação de propostas de alterações à atual reforma tributária que está sendo discutida na PEC nº 233, de 2008.

4. O IMPOSTO ECOLÓGICO ALEMÃO⁶

A reforma ecológica alemã (REA) foi introduzida em 1999 e consistia no aumento do imposto sobre combustíveis e na criação do imposto sobre energia com dois objetivos principais: amenizar os efeitos da mudança climática e corrigir problemas no sistema público de previdência social.

Assim, a REA representa um importante pilar da política de Berlim para suavizar os efeitos da mudança do clima e para proteção dos recursos naturais.

A lógica econômica é que preços de energia “errados” – aqueles que não consideram os custos do impacto ambiental – geram sinais “errados” para a sociedade, que passa a demandar, por sua vez, muita energia de origem fóssil, o que torna agudos os efeitos da mudança do clima.

Então, primariamente, a reforma visava a corrigir esses sinais e internalizar os efeitos externos do consumo ambiental e de energia. Assim, busca-

se um incentivo para o uso racional de energia.

Ademais, a REA tinha também a meta de preparar o país para uma previsível carência na disponibilidade de energia e aumento de preços dos combustíveis fósseis.

O outro foco da reforma ecológica alemã foi fortalecer o sistema público de pensão, com o fito de reduzir os custos não-salariais do trabalho. Assim, buscava-se baratear o custo de contratação, criando incentivos à ampliação do nível de emprego. Dito de outra forma, o custo do trabalho deveria ser reduzido, sem redução dos salários.

Como o aumento dos impostos foi utilizado para fomentar o emprego, a reforma ecológica alemã é considerada 90% neutra relativamente à renda. Cabe destacar que uma pequena parcela dos recursos é destinada à promoção de fontes de energia renovável e à renovação de instalações para aumento de eficiência energética, que afeta, de certo modo, a neutralidade completa de renda.

Precedentes do imposto verde alemão

A reforma ecológica alemã começou a ser discutida no país nos anos 80, baseada na proposta do economista suíço H. C. Binswanger que preconiza que impostos e taxas devem ser aplicados a atividades que tenham danos ao meio ambiente, para criação de incentivos para redução da poluição

⁶ Esta seção está baseada principalmente no sumário do relatório final do projeto de pesquisa encomendado pela Agência Ambiental Federal Alemã elaborado por Knigge & Görlach (2005).

ambiental. Em um segundo momento, a arrecadação deve ser utilizada para substituir impostos e taxas aplicáveis a contratações, para reduzir, principalmente, os custos não-salariais do trabalho.

O objetivo de Binswanger era produzir menos poluição e aumentar o nível de emprego na economia. A reforma ecológica alemã abraçou esses princípios, sobretudo para reduzir a emissão dos gases do efeito estufa e estimular o emprego. A próxima seção apresenta o design da REA, e as seções seguintes se propõem a apresentar os efeitos da REA na economia alemã e na sociedade.

Design da REA

Desde abril de 1999, impostos sobre óleo mineral para combustível, gás e óleo para aquecimento foram aumentados, e foi criado o imposto sobre eletricidade. Algumas características desse modelo são descritas a seguir.

- o imposto sobre óleo mineral para combustíveis (gasolina e diesel) foram aumentados em cinco estágios entre 1999 e 2003 até € 15,37 centavos por litro;
- os impostos sobre óleo mineral para aquecimento foi aumentado em € 2,05 centavos por litro em 1999;
- os impostos sobre óleo mineral para produção de gás e o imposto sobre gás foram aumentados em diferentes níveis de 1999 a 2003;

- o imposto sobre energia elétrica aumentou até chegar a € 2,05 centavos por kWh;
- a partir de 2000, houve uma unificação e aumento dos impostos sobre óleo mineral para produção de combustível pesado e para aquecimento e para produção de energia elétrica;
- a lignita e a antracita⁷ (espécies de carvão) e seus derivados estavam isentos do imposto ecológico alemão.

Isenções e formas de aliviar impostos foram previstas. Os setores beneficiados foram o agrícola e o industrial, como forma de não pôr em risco essas atividades, sendo, no entanto, dirigida para o consumidor final a maior parte da carga tributária na fase introdutória do imposto. Ambos os setores tiveram redução no pagamento do imposto regular. Regras de transição (redução das tarifas) foram estabelecidas para que dificuldades sociais não fossem enfrentadas. Ademais, foi estabelecido um teto (*tax cap*) para pagamento de impostos por parte do setor industrial.

Adicionalmente a questões socioeconômicas, foram introduzidos os seguintes incentivos para acelerar a introdução e o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de energia e de redução de impacto ambiental:

- usinas acopladas de produção de energia e calor com alta eficiência

⁷ Tradução livre de *brown e hard coal*.

gozam de isenção de pagamento do imposto ecológico por certo período;

- usinas de produção de energia que utilizam gás/vapor estão isentas do eco-imposto por cinco anos a partir da primeira geração;
- usinas produtoras de energia elétrica de fonte renovável estão isentas por cinco anos do imposto sobre eletricidade;
- combustíveis com mais de 10 partículas por milhão de enxofre são taxados com um adicional de € 1,53 centavos por litro;
- sistemas de transporte público pagam valores reduzidos pelo combustível propulsor (óleo mineral, diesel, gás);
- o metrô e o sistema de trens têm um imposto de eletricidade reduzido;
- o gás natural goza de redução de impostos até 2020;
- biocombustíveis estão isentos dos impostos verdes até 2009.

Liebert (2008) sintetiza as condições da reforma ecológica alemã no seguinte sentido: o eco-imposto aumenta em € 0,15 por litro o preço dos combustíveis e em € 20,50 por MWh o custo da energia elétrica no nível mais alto do imposto. Adicionalmente, empresas intensivas em energia, como siderúrgicas, poderiam ter que pagar muito mais imposto do que empresas de serviços, como bancos,

mesmo que se considerasse a redução do custo do trabalho e ações de economia de energia. Para se evitar perda de competitividade, as companhias industriais pagariam somente 60% do eco-imposto sobre energia elétrica e nenhum imposto sobre combustível.

Efeitos da REA sobre a população⁸

Pesquisas de opinião pública indicaram que os cidadãos alemães não tinham um claro entendimento de como a REA ligava os aumentos de preço de energia e a redução de custo do trabalho. Em face dessa realidade, foram elaborados estudos para mostrar os efeitos da REA em várias dimensões da sociedade alemã. A seguir, alguns dos itens analisados nessas pesquisas são apresentados.

No entanto, é importante destacar que os cidadãos alemães foram afetados pela REA por meio, principalmente, de aumento de preços da eletricidade, do custo do aquecimento e dos preços dos combustíveis, o que os levou a ter incentivos a um comportamento ambientalmente correto, com uso eficiente de energia.

Efeitos da REA na inovação tecnológica

A REA direcionou o desenvolvimento de projetos inovadores que fossem

⁸ Tradução livre de *households*.

poupadores de energia agindo no seguinte sentido:

- a reforma gerou incentivo financeiro adicional para uso racional de fontes de energia, produzindo condições para uma mais rápida amortização dos investimentos em produtos energeticamente eficientes;
- contribuiu para aumentar a confiabilidade no planejamento de investimentos, com claros efeitos não só no campo da pesquisa e desenvolvimento, mas também na aquisição de novos equipamentos e produtos;
- produziu efeitos positivos na sinalização de preços e na busca por novas formas de inovações. Tanto empresas quanto cidadãos passaram a estar cientes da necessidade de conservação ambiental.

Efeitos da REA na economia

Um modelo macroeconômico foi usado para avaliar o impacto da REA na economia alemã, considerando os cenários com e sem o imposto ecológico. Os resultados apresentados indicam que o Produto Interno Bruto (PIB) reagiu favoravelmente. Segundo o estudo assinado por Knigge & Görlach (2005), em primeiro lugar, investimentos em soluções poupadoras de energia contribuirão para o aumento do PIB. Depois, a redução do custo da mão-de-obra ganha importância. Assim, houve uma substituição dos fatores de capital e energia pelo fator trabalho.

Do ponto de vista ecológico, verificou-se uma redução da emissão de CO₂. Estimativas para o ano de 2003 indicam uma redução de 2,4%. Para 2010, é esperada uma redução de 3% das emissões ou 24 milhões de toneladas de CO₂. A redução de 3% que, aparentemente, pode parecer irrisória, tem outra dimensão, se considerada a quebra de crescimento da emissão de gases provocadores do efeito estufa ocorrida na Alemanha em face do eco-imposto.

Diante desses fatos, argumenta-se que a reforma ecológica tributária alemã atingiu seus objetivos: preservar o meio ambiente e aumentar o nível de emprego.

Limitações da REA: uma visão oposta

Sérias críticas foram apresentadas no sentido de que o aumento do custo de energia poderia comprometer a competitividade alemã, afetar os setores intensivos em energia e, em consequência, prejudicar o desenvolvimento econômico. As seções anteriores argumentam em sentido oposto.

No entanto, Liebert (2008) apresenta os dados sob outra perspectiva:

- apenas uma redução de 2,4% da emissão de carbono se verificou entre 1999 e 2003, o que pode ser percebido como pequeno em face da grande alteração tributária;
- a redução nas contribuições da previdência social foi de 1,7%, segundo

ele, quase imperceptível a olho nu, uma vez que essas contribuições ultrapassam os 40% do salário bruto;

- especialistas tributários estão agora discutindo se investir em melhores sistemas de transporte poderia ter sido uma ideia melhor.

A crítica mais contundente acerca dos impostos ecológicos é a regressividade. Morris (1994) afirma que qualquer forma de imposto sobre poluição é regressivo, ou seja, afeta muito mais famílias de baixa renda. Em sua visão, programas compensatórios poderiam fazer frente a esse problema.

Robertson (1996), por sua vez, afirma que impostos verdes aumentam o preço de aquecimento, combustível, energia e que pessoas mais pobres teriam dificuldades de encontrar meios de investir em soluções mais eficientes e que consomem menos energia. Portanto, o autor apresenta três soluções para lidar com a questão: i) criação de eco-bônus para compensar famílias de baixa renda; ii) taxar outros elementos do início da cadeia tributária⁹, incluindo, possivelmente, outros itens, tais como dividendos derivados da produção de energia; iii) impostos verdes devem fazer parte de um amplo sistema, no qual recursos de uso comum também sejam contemplados na reforma tributária¹⁰.

Críticas à parte, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Holanda também intro-

duziram, na última década, reformas tributárias ecológicas que são vistas como bons exemplos.

A União Europeia, que, em 1994, desistiu de introduzir um imposto verde no território de seus países membros, em março de 2007, publicou o livro verde (*Green Book*), no qual propõe que os poluidores paguem pela correção de poluição ambiental.

Liebert (2008) destaca que a nova onda¹¹ é o imposto sobre emissão de carbono. Essa tendência já era forte antes mesmo do anúncio da NASA sobre o satélite que poderá monitorar a emissão de cada região. O autor destaca que a França tem repetidamente dado apoio a proposta, o que não é surpreendente em sua visão, haja vista que aquele país tem a maior parte de sua energia advinda de fontes nucleares. Esse fato traz importante *insight* para o Brasil: é necessário tomar decisões considerando as realidades específicas, como diferenças dos sistemas produtivos e energéticos.

Avaliando a questão por esse prisma, seria importante que o Brasil estudasse os bons exemplos com cautela e, quando houver espaço, introduzisse princípios ecológicos também no STN. A verdade é que cada realidade demanda seu próprio aprendizado e, quanto antes o país entrar nesse jogo, melhor estará preparado.

A próxima seção apresenta outras propostas baseadas no princípio “verde”. A seção 6 apresenta as propostas

⁹ Tradução livre de *upstream*.

¹⁰ A tributação de recursos de uso comum (*common resources*) incluiria a possibilidade de taxar terra, mar, frequência de rádio, oceanos, etc.

¹¹ Tradução livre de *buzzword*.

constantes na PEC nº 233, de 2008, e a seção 7, a experiência brasileira com instrumentos de política ambiental e com uso de mecanismos tributários para fomentar ações preservacionistas e de proteção.

5. OUTRAS TENTATIVAS DE IMPOSTOS “VERDES”

Morris (1994) argumenta que, nos últimos vinte e cinco anos, governos têm aumentado substancialmente impostos sobre o trabalho e modestamente imposto sobre a renda, deixando, no entanto, a depletação de recursos quase intocada. Ele apresenta uma série de tentativas de impostos na linha verde, que serão descritos a seguir.

Impostos “verdes” desenhados para medidas de remediação e prevenção

O imposto sobre lixo sólido, de Minnesota, representa 6,5% de acréscimo no serviço de coleta de lixo e é utilizado para financiar programas de reciclagem e minimização de lixo, bem como para empréstimos para negócios de reciclagem.

O imposto sobre tabaco, da Califórnia, representa US\$ 0,25 adicionais por maço e é direcionado para financiar campanhas públicas agressivas contra o fumo, programas de tratamento de viciados e outros custos de saúde relacionados.

O imposto sobre pesticidas e fertilizantes, de Iowa, impõe certa porcen-

tagem sobre a venda de pesticidas e US\$ 0,75 centavos sobre a tonelada de nitrogênio, como forma de proteger os recursos hídricos. Parte dos recursos é destinada para financiar a agricultura econômica e ambientalmente sustentável.

Impostos “verdes” desenhados para mudança de comportamento

Inclusão de custos ambientais de geração de energia para fins de comparação de novas fontes potenciais de geração. É importante frisar que os valores apresentados pela Comissão Pública de Geração¹² de Minnesota dão um indicativo de que os custos potenciais dos poluentes são significativos (vide Tabela 3).

Tabela 3 – Valor da externalidade de alguns poluentes

Poluente	Intervalo (US\$/ton)
SO ₂	0-300
NO _x	69-3.960
CO ₂	6-14

Fonte: Morris (1994)

A taxa de redução química nos automóveis, de Ontário,¹³ propôs um aumento de imposto para carros que consomem mais combustíveis (*gas guzzlers*). A lógica era incentivar a venda de carros mais eficientes.

A taxa sobre propriedade contaminada, de Minnesota, incide sobre pro-

¹² A tradução de *Public Utilities Commission*.

¹³ Ontario's Automobile Feebates.

priedades que tiveram seus valores econômicos reduzidos devido à poluição. Como essas propriedades, em consequência, pagariam menos imposto sobre propriedade, o governo as sobretaxa para fazer face à perda de receita advinda com a contaminação. Quando a propriedade é recuperada, essa taxa fica suspensa.

O imposto federal americano sobre emissão de químicos que depletam a camada de ozônio incide sobre alguns produtos químicos, especialmente sobre a emissão de gases clorofluorcarbonetos (CFCs). Além disso, há limites para emissão de CFCs.

A lei de proteção de água subterrânea, de Minnesota, proíbe, a partir de 2010, sistemas que usem águas uma só vez em seu processamento¹⁴ e aumenta o custo desses sistemas em 200 vezes para fins comerciais e em 50 para fins não-lucrativos.

O imposto de poluição do ar, de Minnesota, impõe uma taxa adicional para emissões de poluentes desde 1985, como apresentado a seguir (vide Tabela 4).

O imposto de emissão de CO₂ da Dinamarca foi introduzido em 1992 e apresenta um reembolso para negócios intensivos em energia, bem como para alguns negócios em que o imposto represente uma porcentagem do valor agregado pela empresa. Nesse caso, a empresa deve apresentar planos de investimento para aumento de eficiência energética.

¹⁴ *Once-through water systems.*

Tabela 4 – Taxa de emissão de químicos pelo ar

Contaminante	Custo de emissão (US\$ por ton)
Amônia	11,30
Asbesto	11,30
Monóxido de Carbono	0,30
Cloro e óxidos a base de cloro	7,60
Fluoretos	453,60
Hidrocarbonetos	11,30
Cloros hidrogenados	7,60
Metais	453,60
Óxidos nitrogenados	7,60
Fenóis	11,30
Óxidos de enxofre	8,80
Partículas totais	11,30
Componentes orgânicos voláteis	11,30
Outros contaminantes	11,30

Fonte: Morris (1994).

Tanto a Dinamarca quanto a Finlândia apresentam teto para a cobrança desse imposto.

O imposto de emissão de NO_x da Suécia é cobrado, desde 1992, na combustão de grandes usinas térmicas na proporção de US\$ 4,80 por quilograma de NO_x. Parte da arrecadação é utilizada para política de redução de dióxidos nitrogenados.

A análise de cada um desses instrumentos de política foge ao escopo deste trabalho. No entanto, um fato fica muito claro: a solução para lidar com os diferentes aspectos que envolvem um eco-imposto varia muito de país para país e está limitado a viabilidade imposta pelas escolhas de cada sociedade.

6. A PEC Nº 233, DE 2008

Por meio da Exposição de Motivos (EM) nº 16/ME, de 26 de fevereiro de

2008, o Governo Federal encaminhou o texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 233, de 2008) que visa a alterar o Sistema Tributário Nacional (STN) e a dar outras providências. A referida proposta objetiva alterar vinte artigos da Constituição Federal e dois artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Segundo o documento, os objetivos principais da Proposta são:

- simplificar o Sistema Tributário Nacional;
- avançar no processo de desoneração tributária;
- eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade das empresas;
- combater a chamada “guerra fiscal” entre os Estados;
- ampliar o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Soares (2008) realiza um acurado estudo da PEC nº 233, de 2008, no qual analisa as linhas gerais, o detalhamento dos principais pontos, os fundamentos da Proposta. O autor aprecia também a admissibilidade da PEC.

Zouvi et al. (2008) fizeram um estudo da PEC nº 233, de 2008, com o seguinte detalhamento:

1) diagnóstico que fundamentou a arquitetura da PEC;

2) mudanças pretendidas nos tributos federais, sendo a tributação da folha de salários considerada separadamente;

3) análise do novo ICMS proposto e sua fase de transição;

4) apreciação de possíveis inconstitucionalidades da PEC;

5) possíveis efeitos sobre a carga tributária;

6) modificações pretendidas no sistema de partilhas e vinculações da arrecadação federal;

7) alterações previstas na política de desenvolvimento regional.

Para os fins deste texto, é relevante o entendimento das principais alterações pretendidas com a PEC nº 233, de 2008. Assim, com base em Soares (2008), apresenta-se, de forma resumida, o detalhamento dessas propostas. Para um maior aprofundamento das alterações propostas, recomenda-se a leitura do artigo de Zouvi et al. (2008). Os autores apresentam alguns anexos, que resumem, sob várias perspectivas, as alterações. Nesse sentido, merece destaque especial o Anexo I que apresenta quadro comparativo entre o texto constitucional atual e o proposto pela PEC nº 233, de 2008.

i) Imposto de Valor Adicionado Federal (IVA-F)

O IVA-F incidirá sobre “operações com bens e prestações de serviços” e

pretende substituir a arrecadação do COFINS, PIS e CIDE-Combustíveis (tributos sobre faturamento) e a contribuição do Salário-Educação (tributo sobre a folha de pagamento).

ii) Desoneração da folha de pagamento

A partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da PEC, fica extinta a contribuição do Salário-Educação (alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento). Além disso, a PEC 233/2008 cria alternativa à tributação sobre a folha de pagamento, com a possibilidade de o empregador recolher a contribuição ao Regime Geral de Previdência Social na forma de adicional do IVA-F.

iii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)

O FNDR é criado com o objetivo de oferecer aos Estados e ao Distrito Federal instrumentos de política industrial, em lugar da “guerra fiscal”, que atualmente se dá por meio da redução de alíquotas interestaduais do atual ICMS, e da criação do futuro ICMS. O novo Fundo absorve a atual destinação de recursos para o FNE, FNO e FCO (3% do IR e do IPI).

iv) Fundo de Equalização de Receitas (FER)

O FER é criado com o objetivo de recompor eventuais perdas de recei-

tas do ICMS com a promulgação da Emenda, bem como compensar Estados, Distrito Federal e Municípios pela desoneração do tributo sobre exportações e investimentos, substituindo a compensação da “Lei Kandir”¹⁵ e os auxílios financeiros para o fomento às exportações.

v) Fundos e vinculações relativos à Educação

A contribuição do Salário-Educação será extinta a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente à promulgação da Emenda. Em seu lugar, estabelece-se a vinculação de recursos para a Educação Básica equivalentes a 2,3% da arrecadação do IR, IPI e IVA-F, podendo o referido percentual ser alterado por lei complementar.

vi) Vinculações para a Seguridade Social

Com a extinção da CSLL e da COFINS, a PEC nº 233, de 2008, estabelece vinculação de 38,8% das receitas do IR, IPI e IVA-F para o financiamento da Seguridade Social.

vii) Novo ICMS

Vigorará a partir de 1º de janeiro do 8º ano subsequente ao da promulga-

¹⁵ Lei Complementar nº 87, de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

ção da Emenda e manterá várias características do imposto atualmente cobrado: sistemática de apuração não-cumulativa, incidência nas importações, imunidade nas exportações, não-incidência sobre rádio e televisão gratuitas, cobrança “por dentro”, com o próprio imposto compondo sua base de cálculo. Mas apresenta várias inovações:

a) implementação por lei complementar, de competência restrita do Presidente da República ou de 1/3 dos Senadores (com representantes de todas as Regiões do País), ou de 1/3 dos Governadores ou das Assembleias Legislativas (com aprovação por maioria relativa e representação de todas as Regiões do País);

b) legislação unificada;

c) alíquotas fixadas pelo Senado Federal;

d) novo rol de competências para o CONFAZ.

viii) Modificações no atual ICMS

O atual ICMS vigorará até 31 de dezembro do 7º ano subsequente ao da promulgação da Emenda. A estrutura de cobrança vigente é preservada, com os seguintes ajustes:

a) as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais serão reduzidas gradativamente nos sete primeiros anos subsequentes ao da promulgação da Emenda;

b) lei complementar poderá estabelecer a cobrança do ICMS no Estado de origem, desde que respeitada a partilha do imposto decorrente da referida queda de alíquotas interestaduais;

c) o prazo para aproveitamento do crédito relativo às aquisições de bens do ativo permanente sofrerá reduções;

d) as unidades da Federação que praticarem “guerra fiscal” perderão o direito às transferências de recursos do FPE, do FER e da parcela do FNDR destinadas a fundos de desenvolvimento estaduais.

ix) Outras medidas

As seguintes inovações são também introduzidas pela PEC 233/2008:

a) estabelecimento de limites e mecanismos de ajustes da carga tributária, relativamente ao IR, ao IVA-F e ao novo ICMS, a serem fixados por lei complementar;

b) possibilidade de concessão de isenções heterônomas, ou seja, isenções concedidas pela União relativamente a tributos estaduais e municipais, por meio da aprovação de acordos internacionais;

c) alteração das atribuições do Superior Tribunal de Justiça, que será a última instância de interpretação e homogeneização da legislação do novo ICMS.

7. REFORMA TRIBUTÁRIA ECOLÓGICA NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Juras & Araújo (2008) realizam ampla análise sobre instrumentos econômicos de política ambiental à luz das políticas públicas desenvolvidas a partir da Constituição de 1988 e comentam as principais iniciativas tomadas pelo Estado nessa área. A seguir, é reproduzida uma síntese das experiências apresentadas pelas autoras.

i) ICMS Ecológico

A Constituição Federal determina que três quartos do valor do ICMS a serem distribuídos aos municípios considerem o valor agregado. Para o quarto restante, os estados podem estabelecer regras. O Estado do Paraná, em 1991, criou normas que privilegiam os municípios com área de proteção e aqueles com áreas protegidas. De acordo com as autoras, os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso já estabeleceram regras para distribuição dos 25% levando-se em conta critérios ecológicos.

ii) ITR “verde”

A Lei nº 9.393, de 1996, passou a considerar as áreas de preservação permanente, de reserva legal e outras áreas de interesse ecológico não-passíveis de tributação do Imposto Territorial Rural (ITR), e a Lei nº 11.428, de 2006,

estendeu o benefício a outras áreas de interesse ambiental, tais como servidão florestal e servidão ambiental.

iii) Cobrança pelo uso de recursos hídricos

A Lei nº 9.433, de 1997, passou a prever a cobrança pelo uso de água, como forma de racionalizar sua utilização, tanto para aqueles que desviam curso de água, como para os que diluem substâncias ou geram energia elétrica.

iv) CIDE combustíveis

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) combustíveis, criada pela Lei nº 10.336, de 2001, tem como uma das suas destinações o financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria petrolífera. De acordo com as autoras, a utilização dos recursos para geração de superávit primário tem causado considerável perda de recursos para projetos ambientais.

v) Royalties do petróleo e compensação financeira

O pagamento de *royalties* (Lei nº 9.478, de 1997) e a compensação financeira (Lei nº 7.990, de 1989) pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais em terra, na plataforma continental, no mar territorial ou zona econômica exclusiva são devidos aos estados e municípios.

As autoras entendem que os estudos existentes não permitem concluir que os repasses financeiros dos entes envolvidos têm sido eficientes para melhorar a qualidade de vida da população local e ampliar a proteção ao meio ambiente em nível apropriado.

vi) Fomento a fontes limpas

Apoio governamental desde o lançamento do Pró-Álcool, adição de até 25% de álcool à gasolina e criação de condições para uso de carros bi-combustíveis são alguns exemplos de estratégias de diversificação da matriz energética. Somam-se a esses, a criação do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa (Lei nº 10.438, de 2002) e a adição de óleos vegetais ao diesel (Lei nº 11.097, de 2005).

vii) Financiamento responsável

Exigência de comprovação de cumprimento, entre outros, de critérios ambientais, como no caso da compra de matérias-primas para produção de biodiesel e compromisso dos bancos de somente financiarem projetos que sejam ambientalmente sustentáveis e que não tenham potencial de causar danos à natureza.

viii) PROCEL

A certificação do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica denominada “selo PROCEL” foi cria-

da em 8 de dezembro de 1993, para orientar o consumidor em suas compras (PROCEL, 2008). O selo indica os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética em várias categorias de produtos e estimula a fabricação e a comercialização de equipamentos eletrodomésticos mais eficientes e competitivos do ponto de vista ambiental¹⁶.

A seção seguinte apresenta possíveis propostas à PEC 233/2008 e a seção 9, os respectivos comentários.

8. POSSÍVEIS PROPOSTAS À PEC 233/2008

Em 2003, durante a discussão da PEC nº 41, de 2003, foi criada a Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica. Parlamentares, muitos membros da Frente, apresentaram emendas a essa peça legislativa. Por ser oportuno, ser importante do ponto de vista histórico e representar, em grau variado, demandas atuais, o reexame de algumas propostas faz-se útil. Em sequência, apresentam-se o resumo dessas emendas e as propostas sugeridas pelos membros do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados à PEC nº 233, de 2008.

Os principais objetivos das emendas apresentadas a PEC nº 41, de 2003, são (Juras & Araújo, 2008):

- tratamento diferenciado para produtos e serviços que façam uso sus-

¹⁶ Para maiores detalhes sobre o programa e o selo, veja PROCEL (2008).

tentável da biodiversidade como princípio da ordem econômica;

- a instituição de mecanismos de compensação pelo uso de recursos ambientais e pela degradação da qualidade ambiental (princípio do poluidor-usuário/pagador);
- a seletividade do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do ICMS conforme o impacto ambiental do produto ou serviço;
- a instituição de CIDE relativa às atividades de importação ou comercialização de substâncias potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, assegurada a destinação dos recursos arrecadados a projetos ambientais;
- a destinação de parcela da receita arrecadada com a CIDE combustíveis a pesquisa e implantação de fontes alternativas de energia renovável;
- parâmetros ecológicos na repartição da receita do ITR com os municípios e no rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- a possibilidade da instituição de contribuições de intervenção ambiental, bem como de empréstimos compulsórios em razão das despesas decorrentes de desastres ambientais.

Juras & Araújo (2008) afirmam que a única conquista da Frente foi a in-

clusão, nos princípios da ordem econômica, do tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (vide inciso VI do art. 170 da Constituição Federal a seguir). Antes, apenas a defesa do meio ambiente estava elencada nos referidos princípios¹⁷:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....
VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003).

O Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental (2008), por sua vez, destaca que a proteção ambiental via sistema tributário premia a precaução, a prevenção e a correção na origem das adversidades ambientais, e apresenta as seguintes propostas à PEC nº 233, de 2008:

i) instituição de seletividade ambiental no regramento do IPI, do novo ICMS, do IVA-F, do II e do IE, bem como criação de imunidades sobre

¹⁷ Para uma análise histórica mais detalhada da Reforma Tributária Ecológica, ver Araújo (2003) e Juras & Araújo (2008).

alguns produtos que se mostrem não-poluentes ou antipoluentes e que sejam alternativos a produtos que gerem ou demandem significativa poluição;

ii) previsão de tributação diferenciada (em especial, em relação a tributos que incidem sobre a circulação econômica e sobre a propriedade rural) na Amazônia Legal, a fim de incentivar, no uso do solo rural, atividades que sejam socioambientalmente adequadas, como a atividade extrativista, a agricultura familiar e outras práticas sustentáveis, e desestimular atividades econômicas sócio-ambientalmente inadequadas para essa Região, como a exploração de madeira, a criação de gado em grandes propriedades e o cultivo de soja, especialmente se o produto originário dessa região se destinar a Estados situados fora da Região Amazônica, ou ao exterior, isto é, se o produto for destinado ao mercado extraregional;

iii) determinação ao legislador ordinário do ITR e do IPTU para que deduza áreas verdes da base de cálculo desses impostos;

iv) tratamento diferenciado, no campo do IPVA, para veículos automotores alimentados por combustíveis que não geram impacto ambiental, como energia elétrica ou solar, bem como determinação da instituição pelos estados de alíquotas proporcionais à intensidade de poluição ambiental gerada pela queima do combustível que alimenta o motor do veículo;

v) previsão de que a repartição de receita do ICMS entre os municípios seja feita com base em critérios ambientais, elevando-se ao plano constitucional a experiência do “ICMS Ecológico”, que logrou sucesso em diversos estados;

vi) estabelecimento da repartição dos Fundos de Participação dos Estados – FPE – e dos Municípios – FPM – com base nos mesmos critérios do “ICMS Ecológico”.

9. COMENTÁRIOS ÀS PROPOSTAS

A PEC nº 233, de 2008, passou ao largo e ignorou por completo todo o debate travado, no Parlamento, em torno da questão ambiental quando da análise da PEC nº 41, de 2003. Hermeneuticamente, entende-se que a PEC manteve a possibilidade de financiamento a projetos ambientais, sem, no entanto, estabelecer regras mais claras de aplicação¹⁸.

O imposto verde alemão, por sua vez, é inspirador. Uma política tributária que combateria a poluição ambiental e o desemprego simultaneamente. Além disso, todo o dinheiro arrecadado poderia ser redirecionado para a sociedade sem perdas alocativas¹⁹.

A ideia subjacente pode ser aproveitada no STN, mas não diretamente, uma vez que o modelo alemão poderia não ser completamente apropriado para a realidade brasileira:

¹⁸ Ver Juras & Araújo (2008).

¹⁹ Uma aproximação para *deadweight losses*.

i) Superposição de tributos: Já existe incidência de impostos, em nível relativamente alto, sobre energia elétrica e combustíveis;

ii) Não-neutralidade: A introdução de um imposto ecológico nos termos do eco-imposto alemão seria complicado, dificilmente se obteria uma neutralidade de renda no complexo STN brasileiro, mesmo com uso de políticas compensatórias;

iii) O problema da participação popular: A complexa mudança demandada no STN para adaptação ao modelo alemão poderia não vir acompanhada de apoio e adesão populares. Falta educação ambiental e participação mais efetivas nessa questão;

iv) Energia limpa: Há um problema de ordem prática. O Brasil continua a se desenvolver e necessita de uso de todas as fontes energéticas disponíveis. A simples discriminação de combustíveis, sem gasto maciço em modelo tecnológico substitutivo, poderia não se sustentar em uma sociedade que já dispõe de uma matriz energética limpa, com uma das maiores participações de energia renovável do mundo;

v) Viabilidade política: Haveria um grande entrave no parlamento para que um imposto nos moldes do alemão fosse aprovado. Como Juras & Araújo (2008) destacaram, somente uma proposta foi aprovada na reforma tributária de 2003, pela Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica. Então, do ponto de vista prático, a aprovação de algo muito ambicioso, como o imposto propos-

to pelo economista H. C. Binswanger, pode ser visto como utopia no presente momento.

Por outro lado, o eco-imposto alemão e os outros exemplos de impostos verdes descritos na seção 5 fornecem lições para a formulação de propostas que podem contribuir para melhoria ambiental, como:

a) fomentar projetos inovadores que sejam poupadores de energia e ambientalmente desejáveis;

b) sobretaxar combustíveis ruins, por exemplo, combustíveis com alto teor de gases provocadores do efeito estufa;

c) incentivar soluções que emitam menos gases e que sejam ambientalmente sustentáveis, como o caso dos biocombustíveis;

d) fomentar o uso de transporte público: a energia mais barata é aquela que é poupada;

e) promover a geração de empregos “verdes”, não só por meio da contratação direta para proteção ambiental, mas também para desenvolvimento pelo uso de tecnologias poupadoras do meio ambiente.

Cotejando ambas as visões e tendo em consideração as propostas apresentadas quando da discussão da PEC nº 41, de 2003, e o Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental (2008), poder-se-iam construir alguns princípios a serem priorizados na discussão da reforma tributária (PEC nº

233, de 2008) sob análise no âmbito do Congresso Nacional:

1) Internalização de externalidades²⁰

Simplificadamente, pode-se dizer que uma externalidade ocorre quando as decisões de produção/consumo de um agente afeta a de outros de forma não-intencional e sem compensação. Nesse sentido, pode existir externalidade positiva, por exemplo, quando a vacinação de um indivíduo reduz a probabilidade de contaminação de pessoas não-vacinadas que tenham contato com ele, e negativa, quando fábricas emitem fumaça que, no longo prazo, prejudicam a saúde de quem a respira.

Coase (1960), em seu clássico artigo *The problem of the Social Cost*, argumentou que, se os direitos de propriedade são bem definidos, não haverá alocação ineficiente de recursos. No entanto, na realidade, os custos de transação, em muitas situações, são relativamente altos, o que impede a possibilidade de negociação entre os agentes envolvidos.

Abstraindo um pouco os detalhes técnicos, fazendo algumas simplificações e colocando essa questão dentro da realidade em que o tema ambiental está sendo discutido neste texto, pode-se dizer que é muito justo que um agente que preserva o meio ambiente (externalidade positiva) seja

retribuído por sua atitude. Igualmente, um agente que realiza ações prejudiciais ao meio-ambiente (externalidade negativa), ou que o faça acima da média, seja sobretaxado por seu excesso de poluição.

Juras & Araújo (2008) defendem implicitamente essa tese. Elas apoiam a explicitação do “princípio do poluidor-pagador” no âmbito do texto constitucional tributário, que se fundamenta no pressuposto de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo, entre eles os resultantes dos danos ambientais, devem ser considerados nos custos de produção. Paralelamente, as autoras apoiam o “princípio do não-poluidor-recebedor”, que se consubstancia em formas de compensação aos agentes que preservassem o meio ambiente. Este é o princípio que norteia o mercado internacional de créditos de carbono.

Como já dito, a última reforma tributária passou ao largo desse tema e, mesmo o tendo debatido, não o incorporou ao texto constitucional (vide seção 8). Entretanto, talvez seja esse o mais importante tópico a ser considerado em uma reforma ecológica tributária no Brasil, porque tem lógica econômica (internalização de externalidades, ameniza os efeitos da desconsideração de custos relacionados), social (pode beneficiar muitos agentes que fazem a coisa certa, ou seja, produz incentivos positivos), ambiental (pode fomentar a preservação ambiental) e política (pode pôr o País em linha com as boas práticas internacionais).

²⁰ Para uma expansão deste debate, ver Varian (1997) e Stiglitz (2000).

2) Distribuição ecológica dos tributos

Atualmente, os estados podem criar regras para o ICMS ecológico considerando 25% da arrecadação do imposto (vide Seção 7). No entanto, na prática, 5% apenas dos recursos são utilizados para a finalidade.

Salvo melhor juízo, esse montante representa pouco dinheiro vis a vis a finalidade pretendida. A intenção é nobre, mas não parece ser suficientemente adequada para a modificação de comportamento e mesmo para prover quantidade adequada de recursos para os municípios preservadores, ou que tenham limitação econômica, que não podem destruir sua paisagem natural.

Portanto, uma proposta que alterasse a distribuição por valor agregado para, digamos, 70%, direcionando os 5% liberados para o ICMS ecológico seria profícua. Complementando a proposta, poder-se-ia tornar obrigatória a aplicação mínima de 5% por parte dos estados. Assim, a aplicação ficaria nos seguintes termos:

- a) 70% do ICMS a serem distribuídos aos municípios considerem o valor agregado;
- b) 10% para o ICMS ecológico;
- c) 20% para distribuição conforme regra estadual, podendo, inclusive, ser atribuídos mais recursos para o ICMS ecológico, se do interesse do estado.

Pode-se dizer, no atual estágio, que não é possível determinar o volume

de recursos necessário para alteração de comportamento. Mas, a medida obrigaria duas dezenas de estados a aderir ao ICMS ecológico e dobraria os recursos nos estados que já aderiram à ideia. Ademais, esse instrumento pode ser considerado importante para ajudar na meta de redução brasileira de emissão de CO₂ e na criação de empregos limpos. De certo modo, em linha, com o eco-imposto alemão.

3) Seletividade de tributos com base também em critérios ambientais

A introdução da seletividade de acordo com o impacto ambiental pode fomentar mudança de estratégias no longo prazo e contribuir para a construção tecnológica de soluções que dotem o país de produtos ambientalmente corretos.

A seletividade no sistema tributário deve ser construída de forma mais ampla, com a participação dos vários setores da sociedade. Em outras palavras, o conceito de seletividade deve ser definido de forma consensual entre vários agentes, para refletir a contribuição da preservação do meio ambiente na produção dos bens e serviços.

No entanto, deve-se ter em mente que todo tipo de exceção a uma regra tributária torna o sistema fiscal mais complexo, menos transparente e mais fácil de burlar. De modo que a introdução da seletividade não se faria sem custos, o que constituiria um desafio a ser enfrentado.

4) Tratamento diferenciado de imposto relacionado a veículos e a combustíveis

É inconcebível que o dono de um carro movido a diesel acabe se beneficiando do tratamento tributário diferenciado desse produto para transporte. Atualmente, o transporte das safras agrícolas no Brasil se faz 63% por meio de rodovias, 24% por meio de ferrovias e 13% por hidrovias. Portanto, o diesel ainda ocupa papel importante na formação de preços no país. No entanto, políticas públicas eficientes devem ser tomadas para que o meio ambiente e a saúde dos cidadãos não sejam prejudicados.

O diesel utilizado no Brasil pode emitir até 500 partículas de enxofre por milhão nas regiões urbanas e até 2000 partículas de enxofre por milhão em regiões interioranas. A partir de 1º de janeiro de 2009, com a entrada em vigor da Resolução nº 315, de 2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o diesel só pode emitir 50 partículas de enxofre por milhão. A meta para o futuro é ter o diesel emitindo 10 partículas de enxofre por milhão. Esse é o limite adotado na Alemanha para que o diesel não seja sobretaxado com o eco-imposto. Ou seja, o limite brasileiro futuro é o patamar considerado prejudicial à saúde hoje em alguns países da Europa.

Daí, surge uma pergunta óbvia: por que o dono de uma camionete (veículo de passeio), que polui muito mais, paga menos imposto?

Não parece razoável taxar carros de maneira uniforme; tampouco, combustíveis. O impacto ambiental de ambos os critérios deveria ser tratados de forma diferenciada. Essa medida poderia fomentar o uso racional do transporte público, a criação de soluções inovativas e a geração de empregos em áreas menos danosas ao meio ambiente. Ademais, já se faz oportuna a redução do subsídio ao diesel para propósito que não seja de logística.

5) Incentivos fiscais para inovação tecnológica preservadora do meio ambiente

De acordo com especialistas que participaram do programa Painel “Aquecimento global é uma das prioridades de Barack Obama”, para se atingirem metas de contenção de aumento do aquecimento global, haverá necessidade de se reduzir a emissão de gases provocadores do efeito estufa em 50% (Globonews, 2008).

Nesse contexto, considerando que se avança na construção de números sólidos e metodologias transparentes para a determinação da emissão de CO₂ e outros gases; que o novo satélite da NASA irá avançar nessa linha; que os governos, em um momento ou outro, enfrentaram esse problema de frente, alguns caminhos se apresentam para os países que se anteciparem na estratégia de se prepararem para as limitações que hão de vir em consequência desse problema.

No caso brasileiro, a continuidade na pesquisa de uso de etanol, com a possível utilização da segunda geração de biocombustíveis e até mesmo de outras inovações, a procura pela continuidade de diversificação de fontes energéticas, renováveis principalmente, e a alocação de recursos para pesquisa e desenvolvimento de projetos parecem ser estratégias que podem contribuir para munir o país de mecanismos para enfrentar o aquecimento global apropriadamente.

Claro que a redução de queimadas não pode, em hipótese alguma, ser descartada. Mas novamente vem à tona a questão de que é necessário prover recursos para esse fim, utilizando todos os meios, inclusive tributação.

Por último, mas não menos relevante: mecanismos de desoneração da mão-de-obra desempenhariam papel importante, por criar condições para aumento do número de postos de trabalho. Como a mão-de-obra no país é abundante, e a informalidade não-desprezível, essa estratégia poderia contribuir para aumentar a oferta de trabalho²¹.

10. COMENTÁRIOS FINAIS

Este texto apresenta reflexões que podem contribuir para a discussão de uma reforma tributária ambiental no

²¹ Quando a oferta de vagas se amplia no Brasil, pessoas que estão na informalidade, bem como pessoas que não estavam mais procurando emprego decidem tentar uma posição novamente. Então, o relevante para a avaliação é a ampliação do número de vagas criadas e não a taxa de desemprego em si, que, paradoxalmente, tende a aumentar quando mais vagas são criadas!

âmbito da análise da PEC nº 233, de 2008, que trata da reforma tributária no Brasil. A seguir, são sumarizados os principais pontos discutidos nas seções anteriores e, em seguida, são, a título de conclusão, feitas as considerações finais.

A seção 2 discutiu razões para a intervenção do Estado na Economia e argumentou que não há solução alternativa duradoura à taxação, bem como o fato de que a estabilidade macroeconômica depende de correções fiscais (Burgess & Stern, 1993).

A seção 3 apresentou, entre outras, como características desejáveis de um sistema tributário, eficiência econômica, simplicidade administrativa, flexibilidade, responsabilidade política, justiça, transparência, equilíbrio do federalismo fiscal, harmonia com padrões internacionais de tributação e, sobretudo, capacidade de geração de receitas (Sousa, 1997; Mendes, 2008). Ademais, argumentou-se que uma reforma tributária ambiental deve ser desenhada para atender o maior número de atributos e que eventuais distorções introduzidas não devem ser maiores do que outras causadas por impostos já existentes no STN.

A seção seguinte apresentou o mais bem sucedido exemplo de imposto verde: o eco-imposto alemão. O histórico e precedentes do imposto alemão foram brevemente discutidos. Foi argumentado que a reforma ecológica alemã consistiu no aumento do imposto sobre combustíveis e na criação do imposto sobre energia

com dois objetivos principais: amenizar os efeitos da mudança climática e corrigir problemas no sistema público de previdência social. Assim, foi argumentado que um importante pilar da política de Berlim seria suavizar os efeitos da mudança do clima e ampliar a proteção dos recursos naturais, e, por outro lado, reduzir os custos salariais de contratação para ampliar o nível de emprego.

O *design* do imposto foi descrito sucintamente bem como os efeitos da reforma sobre a população, para fins de inovação tecnológica, e na economia (Knigge & Görlach, 2005). O estudo sob comento argumentou que a população foi afetada por aumento de preços da energia *lato sensu*, o que os levou a ter incentivos a um comportamento ambientalmente eficiente. No âmbito tecnológico, foi descrito um processo de inovação em projetos poupadores de energia, aumento de confiabilidade em investimentos e sinalização correta de preços. Por fim, no lado econômico, verificou-se um leve aumento do PIB e uma redução de emissão de CO₂. Limitações da reforma tributária alemã foram também apresentadas, bem como um comentário crítico dos resultados vistos como positivos.

A seção 5 apresentou uma série de outras tentativas de impostos verdes. Foi argumentado que governos têm aumentado substancialmente impostos sobre o trabalho e modestamente sobre renda, deixando, no entanto, a depletação de recursos quase intocada do ponto de vista tributário (Morris, 1994).

A seção 6, por sua vez, apresentou o detalhamento das principais propostas da PEC nº 233, 2008, que visa a alterar o Sistema Tributário Nacional (Soares, 2008), com o objetivo de: simplificar o sistema tributário nacional; avançar no processo de desoneração tributária; eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade das empresas; combater a chamada “guerra fiscal” entre os Estados; ampliar o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A seção 7 apresentou as experiências ecológicas no contexto da Constituição de 1988: ICMS Ecológico, ITR “verde”, cobrança pelo uso de recursos hídricos, CIDE combustíveis, *Royalties* do petróleo e compensação financeira, fomento a fontes limpas (Juras & Araújo, 2008).

A seção 8 resgatou parte da discussão ocorrida quando da reforma tributária de 2003 (PEC nº 41, de 2003), quando foi criada a Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica, bem como um resumo das emendas e as propostas sugeridas pelos membros do Ministério Público Federal e pelos Ministérios Públicos dos Estados que promovem a defesa ambiental na Amazônia Legal à PEC nº 233, de 2008.

A seção 9 apresentou comentários às propostas, considerando as principais ideias discutidas na reforma tributária de 2003 (Juras & Araújo, 2008), no Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental (2008) e

o exemplo do imposto verde alemão (Knigge & Görlach, 2005). Foi discutido por que o modelo alemão não poderia ser completamente apropriado para a realidade brasileira, quais lições poderiam contribuir para um aperfeiçoamento do modelo tributário ambiental brasileiro e, por último, algumas questões que poderiam ser priorizadas para reformulação da PEC nº 233, de 2008.

A primeira questão que emerge da discussão ambiental não só no Brasil, mas no mundo é o fato de que não é só eficiência econômica que importa, não só o lucro é essencial, ainda mais se não está computado o custo ambiental. Outros critérios têm ganhado força e há uma tendência de que isso continue nos próximos anos. Sem dúvida, a questão ambiental está no coração dessa nova onda.

O Brasil não tem o que temer, mas, não pode ficar deitado em berço esplendido. Segundo Escobar (2008), por ano, o país lança na atmosfera o equivalente a 1,5 bilhão de toneladas de CO₂, e a Amazônia teria capacidade para retirar, em igual período, por fotossíntese, entre 1 bilhão e 2 bilhões de CO₂²². Ademais, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima estabeleceu metas para controle do desmatamento (MMA, 2008). Acresça-se a isso o fato de o país ter a matriz energética mais limpa do mundo e que o etanol pode ainda ganhar mais importância com a evolução tecnológica de segunda geração, por exemplo, quan-

do mais álcool poderá ser produzido sem expansão de área.

Como precaução, deve-se ter em mente que o controle do desmatamento tem sido uma tarefa árdua na qual o Estado não tem conseguido a eficiência desejada, haja vista o nível de desmatamento da Amazônia nos últimos vinte e cinco anos, que dispensa apresentação de dados. Ademais, o crescimento econômico traz demandas por energia e, conseqüentemente, maior emissão de gás carbônico, se o desenvolvimento for feito como usual. Assim, se, por um lado, há compromissos para redução de emissões por controle do desmatamento, por outro, o governo prevê mais geração de energia usando termoeletrônica, o que elevará as emissões dos atuais 14 milhões de toneladas para 39 milhões em 2017 (Estado S. Paulo, 2009).

No nível internacional, começam a surgir pressões para que o Brasil adote metas de emissão de CO₂. Em dezembro de 2008, foi especulado que o presidente francês Nicolas Sarkozy, então em visita ao País, iria cobrar que o governo de Brasília adotasse o compromisso em relação à redução de emissão de CO₂. (O Globo, 2008).

Também os Estados Unidos da América têm dado sinais de que irão aderir, mesmo que lentamente, a essa linha. Em 26 de janeiro de 2009, o Presidente Barack Obama reverteu a decisão do governo anterior e permitiu que cada estado americano, individualmente, possa estabelecer seus próprios limites de emissão de poluentes pelos veículos (Guardian, 2008).

²² Esses dados devem ser sempre considerados com cautela, uma vez que dependem da metodologia adotada e de certificação de várias hipóteses.

Um segundo plano de destaque, quando se tentam novas medidas ambientais, é o fato de que é necessário aprender a lidar com a nova realidade – o efeito aprendido. Guardando as devidas proporções, seria similar ao caso do desenvolvimento da produção de álcool no Brasil, em que houve uma queda consistente dos custos ao longo dos anos devido à economia de escala e aos avanços tecnológicos, o que proporcionou a competição com combustíveis fósseis²³.

Uma terceira parte do debate sobre preservação ambiental pode ser sumarizado pelo fato de que uma economia verde deve ter preços que reflitam custos reais. Atualmente, alguns custos estão sendo desprezados como, no caso da poluição, efeitos sobre a saúde de terceiros e considerações sobre futuras gerações (Morris, 1994; Robertson, 1996). Impostos verdes podem ajudar o Brasil a forçar os agentes econômicos a tomarem decisões corretas. Sobretaxar emissões pode prevenir danos com chuvas ácidas e incentivar medidas na busca de combustíveis alternativos mais eficientes. Tarifas mais duras sobre lixo podem ajudar na busca de soluções para aterros e contribuir para novas maneiras de se lidar com o dejetos.

Os três grandes objetivos em mira, com adoção de impostos verdes, tem sido: 1) gerar receitas para recuperar danos ambientais e promover programas e treinamentos para prevenir futuros impactos negativos; 2) mudar

o comportamento dos agentes econômicos e sociais; 3) reestruturar o sistema tributário para uma economia mais eficiente e menos poluída (Morris, 1994).

Sob esse prisma, argumenta-se que o STN brasileiro deve começar a introduzir mecanismos para caminhar nesse sentido porque i) não é só eficiência econômica que importa; ii) o “efeito aprendido” demanda algum tempo até o pleno funcionamento dos novos mecanismos; iii) a economia deve refletir custos reais.

Assim, propostas como as tratadas na Seção 9 podem ser um ponto de partida para fazer o STN tornar-se mais condizente com as demandas ambientais que o Brasil irá enfrentar tanto no plano interno quanto no externo.

O Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental, assinado por Membros do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados que promovem a defesa ambiental na Amazônia Legal, as emendas apresentadas pela Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica²⁴, e o exemplo do imposto ecológico alemão e de outras medidas ecológicas podem ser vistos como uma fonte rica para o encaminhamento de mecanismos para instituição de uma reforma ecológica tributária no Brasil.

Por certo, a internalização de externalidades, a geração de receitas para

²³ Para detalhes desta argumentação, ver Goldemberg et al. (2004).

²⁴ Araújo (2003) faz uma síntese das emendas apresentadas na Câmara dos Deputados à PEC nº 41, de 2003.

ajudar na preservação ambiental e os incentivos à inovação tecnológica, considerando critérios ambientais, devem ser priorizados no debate que está sendo travado no âmbito da PEC nº 233, de 2008.

Por fim, entende-se que muitas questões presentes nas propostas apresentadas naquela seção dependem de legislação infraconstitucional e, portanto, dependem da finalização da atual reforma tributária e da promulgação da emenda constitucional respectiva. Outras podem depender de ações do Poder Executivo, como no caso de criação de incentivos financeiros para novas tecnologias que conservem energia ou preservem ecossistemas ou fauna.

Bibliografia

ARAÚJO, S. M. V. G. (2003) **Tributação Ambiental e Reforma Tributária. Relatórios Especiais**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/relatoriosespeciais/tema13/index.html>. Acesso em 15/12/2008.

BBC (2008). NASA set to launch 213 'CO₂ hunter'. World News Headline. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/7769619.stm>. Acesso em 18/12/2008.

BURGESS, R. & Stern, N. (1993) Taxation and Development. **Journal of Economics Literature**, vol. XXXI, pp. 762-830.

COASE, R. (1960). The problem of the Social Cost, **Journal of Law and Economics**, oct. 1960.

ESCOBAR, H. (2008) Amazônia absorve quase toda a emissão de CO₂ do País. Estado de S. Paulo, Edição 4/1/2009. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/caindr/>

amazonia-absorve-quase-toda-a-emissao-de-co2-do-pais. Acesso em 26/1/2009.

Estado S. Paulo (2008) Emissão de gás carbônico no País vai triplicar até 2017. Disponível em: http://www.estadao.com.br/geral/not_ger303627,0.htm. Edição 7/1/2009.

Globonews (2008), Programa Painel, edição de 21/12/2008.

GOLDEMBERG, J; Coelho, S. T.; Nastari, P. M.; Lucon, O. (2004) Ethanol learning curve the Brazilian experience, **Biomass and Bioenergy** 26 301-304.

Guardian (2008) Obama to put Bush car pollution policies into reverse. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/26/usa-carbonemissions>. Edição 26/1/2009.

JURAS, I. A. G. M. & Araújo, S. M. V. G. (2003) **Considerações sobre a reforma tributária e meio ambiente**. Nota Técnica: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, pp. 1-7.

JURAS, I. A. G. M. & Araújo, S. M. V. G. (2008) Instrumentos econômicos de política ambiental e reforma tributária. **Cadernos ASLEGIS nº 33: Reforma Tributária**, pp. 109-127.

LIEBERT, N. (2008). Why ecotaxes may not be the answer. Disponível em: <http://www.newint.org/features/2008/10/01/tax-environment/>. Acesso em 17/12/2008.

Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental (2008). Membros do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados que promovem a defesa ambiental na Amazônia Legal. Disponível em <http://www.prpa.mpf.gov.br/institucional/prpa/campanhas/manifesto.reforma.tributaria.ambiental.pdf>. Acesso em 26/1/2009.

MENDES, M. J. (2008) **Os Sistemas Tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: Comparação das Características Gerais**. Texto para Discussão nº 49, Senado Federal, pp. 1-54. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto49-marcosmendes.pdf. Acesso em 26/12/2008.

Ministério de Minas e Energia – MME (2007). **Balço Energético Nacional**. Disponível em: <http://mme.gov.br>. Acesso em 18/12/2008.

Ministério do Meio Ambiente – MMA (2008). **Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC**. Disponível em: <http://mma.gov.br>. Acesso em 26/1/2009.

MORRIS, D. (1994) Green Taxes. Disponível em <http://www.ilsr.org/ecotax/greentax.html>. Acesso em 22/12/2008.

O Globo (2008) França pressiona o Brasil a ter metas de CO₂ emissões. Disponível em <http://oglobo.globo.com/ciencia/mat/2008/12/22/em-cupula-sarkozy-deve-cobrar-do-brasil-reducao-de-emissoes-587502699.asp>. Edição 22/12/2008.

Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – PROCEL (2008). Site oficial, <http://www.eletrabras.com/elb/procel/main.asp>. Acesso em 5/2/2008.

ROBERTSON, J. (1996). A radical green approach to taxation could both reduce bureaucracy and help save the environment. Disponível em <http://www.newint.org/issue278/taxes.htm>. Acesso em 22/12/2008.

Secretaria da Receita Federal – SRF (2006) Carga Tributária no Brasil – 2005, **Estudos Tributários 15**, Brasília, DF. Disponível em [\[tributarios/estatisticas/CTB2005.pdf\]\(http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudo-tributarios/estatisticas/CTB2005.pdf\). Acesso em 4/2/2009.](http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudo-</p></div><div data-bbox=)

Secretaria da Receita Federal – SRF (2008) Carga Tributária no Brasil – 2007, **Estudos Tributários 20**, Brasília, DF. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudo-tributarios/estatisticas/CTB2007.pdf>. Acesso em 4/2/2009.

SOARES, M. R. C. (2008) Reforma Tributária: O que é? – Descrição da PEC Nº 233/2008. **Cadernos ASLEGIS nº 33: Reforma Tributária**, pp. 11-44.

SOUSA, M. C. S. (1997) Tributação: aspectos gerais. Universidade de Brasília. Mimeo (manuscrito).

STIGLITZ, J. E. (2000) **Economics of the public sector**. New York: W. W. Norton & Company.

VARIAN, H. R. (1997) **Microeconomia**. Rio de Janeiro: editora Campus.

ZOUVI, A., Trindade, F. A. G. da, Silveira, J. P. da, Pellegrini, J. A., Miranda, R. N. de, **Reforma Tributária: a PEC nº 233, de 2008**. Texto para Discussão nº 44, Senado Federal, pp. 1-91. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto44-albertozouvifernandoTrindadejos%E9patroc%EDniojosu%E9pellegrinericardo%EDmiranda.pdf. Acesso em 3/3/2009.

CAPACIDADE TÉCNICA
INSTITUCIONAL





O CONTROLE E A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA INSTITUCIONAL NO PARLAMENTO – ELEMENTOS PARA UM MARCO CONCEITUAL¹

Por:

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt²

Resumo

Este texto procura situar, conceitualmente, a função de controle público (“*accountability* horizontal”) dentro do desenho institucional da democracia moderna, com especial atenção ao Poder Legislativo: seu papel específico, suas interações com as demais instituições que contribuem para o controle e os instrumentos de que dispõe para o exercício dessa missão. A partir dessas características da missão, analisa-se como e porque surgem as demandas de assessoramento técnico institucional, e as razões de sua especial importância no processo decisório legislativo. Em seguida, discutem-se as razões da necessidade de manutenção de uma estrutura orgânica permanente destinada a esse assessoramento, com breves comentários sobre a situação do Senado federal brasileiro a esse respeito. A conclusão sintetiza os raciocínios desenvolvidos e assinala o caráter de oportunidade que representa esse desafio hoje colocado à comunidade legislativa.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo contribuir para o exercício do controle por parte do Poder Legislativo brasileiro, abordando uma das precondições para o seu exercício, a construção de capacidade técnica própria por parte da instituição parlamentar. Para tanto, apresenta de forma articulada alguns elementos que possam

¹ Versão preliminar deste trabalho foi apresentada na Mesa-Redonda “Fiscalização e controle externo: necessidades e desafios”, do II Seminário Internacional de Assessoramento Institucional no Poder Legislativo (Brasília, 28/3/2007) – cf. Bittencourt, 2007. O autor agradece aos colegas do Centro de Altos Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal pela oportunidade de desenvolvimento de projeto que converteu um “pequeno acréscimo” numa substancial revisão e aprofundamento deste trabalho. Agradece também ao conselho sempre presente de Leany Barreiro Lemos.

² Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Economista.

compor um futuro marco conceitual para a análise da função de controle parlamentar, com especial destaque para o mapeamento das características do processo decisório legislativo e suas demandas de tratamento, organização e análise da informação.

Um marco conceitual para uma determinada prática representa uma teoria de caráter geral que propõe uma estruturação lógico-dedutiva do conhecimento relacionado a essa mesma prática e defina uma orientação básica (e uma linguagem comum) para a construção de prescrições de natureza heurística e/ou normativa³. Trata-se assim de um construir um instrumento que:

- a) defina os termos-chave e os conceitos fundamentais da prática envolvida;
- b) descreva a prática existente; e, portanto,
- c) auxilie a prescrever a prática futura⁴.

A construção da totalidade de um marco conceitual é, evidentemente, empreitada muito maior que qualquer pretensão individual. O que aqui se pode avançar são alguns dos elementos – conceitos, raciocínios, associações lógicas – que sirvam como matéria-prima para uma estrutura mais desenvolvida e antecipem em *croquis* algumas linhas do desenho final⁵. Pela

natureza interdisciplinar do tema, é inevitável – e imprescindível – recorrer a múltiplas disciplinas, tais como a ciência política, a teoria da administração e a teoria econômica, procurando associar cada aspecto do problema real ao ramo do conhecimento que mais proveitosas contribuições possa oferecer para abordá-lo.

Para alcançar o objetivo descrito, inicia-se por descrever a função de controle “horizontal” dentro do desenho institucional da democracia moderna, com especial atenção ao Poder Legislativo: seu papel específico, suas interações com as demais instituições que contribuem para o controle e os instrumentos de que dispõe para o exercício dessa missão. Especificados assim os requisitos da missão, analisa-se como e porque surgem as demandas de assessoramento técnico institucional, e as razões de sua especial importância no processo decisório legislativo. A partir das mesmas características funcionais da missão, argumenta-se pela necessidade de manutenção de uma estrutura orgânica permanente destinada a esse assessoramento, com breves comentários sobre a situação do Senado Federal brasileiro a esse respeito. A conclusão sintetiza os raciocínios desenvolvidos e assinala o caráter de oportunidade que representa esse desafio hoje colocado à comunidade legislativa.

³ Orta Pérez, 1996, p. 12.

⁴ Orta Pérez, 1996, p. 11.

⁵ Esta definição de objetivos faz com que o texto busque apresentar no seu corpo principal as linhas gerais do tema, recorrendo extensamente às notas de na-

tureza substantiva para estender as comparações e fundamentações empíricas, aprofundar a discussão com as concepções teóricas já existentes e, sempre que possível, sugerir desdobramentos possíveis dos raciocínios aqui contidos.

2. DEMOCRACIA, CONTROLE E INSTITUIÇÕES

Assim, para uma coletividade dada, a questão de institucionalizar mecanismos de tomada de decisão coletiva representa um desafio e um problema não só no sentido de impedir que tais mecanismos redundem na sujeição de alguns homens a outros, mas também no de garantir que a atuação desses mecanismos possa ser eficaz no que concerne aos fins de qualquer natureza eventualmente perseguidos pela coletividade. Por outras palavras, se o ingrediente libertário (ou liberal) correntemente associado ao ideal democrático exige conter ou distribuir o poder, um anseio de eficácia na realização de fins dados pareceria levar antes a produzir ou incrementar (e talvez a concentrar) o poder.⁶

Uma forma clássica de entender a democracia moderna é considerá-la como um conjunto definido de instituições (regras, condutas, comportamentos⁷) no qual o Estado, por meio da atuação pública, atende ao bem-estar e à dignidade das pessoas. Esta atuação surge de decisões adotadas por representantes políticos,

aos quais os cidadãos delegam, livremente e por mecanismos formais estabelecidos consensualmente, os poderes para que executem as ações que atendam à vontade geral (esta, entendida como a melhor conciliação possível do somatório das vontades individuais).⁸ Desta forma, a vida política de um povo representa a busca livre e consciente, por cada indivíduo, da obtenção de seus objetivos pessoais na ação coletiva, influenciando nas decisões públicas.

Estas decisões públicas, na sociedade atual, envolvem uma enorme complexidade e incerteza – envolvem desde a decisão de asfaltar ou não uma determinada rua de uma pequena vila até as escolhas de política econômica que vão afetar a renda e o emprego de milhões de pessoas. Daí a origem da representação: não há possibilidade de que todas as quase infinitas decisões que envolvem interesses coletivos sejam adotadas diretamente, em cada momento, por todos os interessados. Em lugar disso, os indivíduos concedem aos representantes que escolherem a confiança pessoal para que estes decidam em seu nome as questões coletivas. Os governos e administrações públicas podem mesmo ser entendidos como organizações nas quais se distribuem direitos de decisão sobre os mais variados aspectos de interesse coletivo, decisões estas que têm inclusive o poder de obrigar ao seu cumprimento por todos os integrantes da coletividade envolvida.

⁶ Reis, 2000, p. 13.

⁷ O conceito de “instituição”, necessário para a nossa compreensão do controle no sistema democrático, é ele próprio objeto de grande controvérsia (cf. Bittencourt, 2006, pp. 319-323). Para as finalidades do nosso texto, consideraremos (segundo uma extensa tradição de pesquisa) que “as instituições são a manifestação comportamental do consenso moral e do interesse mútuo” ou “padrões de comportamento estáveis, valorizados e recorrentes”, tendo surgido como formas de resolver, em uma sociedade complexa e heterogênea, os conflitos entre forças sociais divergentes sem que tais conflitos degenerem em lutas que minem as possibilidades de vida social (Huntington, 1968, pp. 10-11).

⁸ Esta seção está amplamente baseada em Albi, 2000, pp. 11-14 e 96-104.

É esta confiança nos representantes e este poder de decisão que fazem necessário extremar as atividades de controle no âmbito público. Somente ao conhecer os resultados da ação de seus representantes é que o cidadão-eleitor pode periodicamente renovar ou não a confiança neles depositada. Sem informação precisa sobre os inúmeros aspectos da atividade governamental, é difícil para o indivíduo formar alguma opinião ou posição para intervir na escolha dos representantes (já se afirmou, com razão, que “o grande drama da democracia direta – além do problema quantitativo havido nos grandes Estados – é, portanto, fazer com que o povo delibere ‘suficientemente informado’, [...] sem o quê não há vontade geral”⁹). Além disso, os poderes advindos da delegação que os cidadãos fazem ao governo são muito amplos, e permitem facilmente que abusos sejam cometidos, com os representantes utilizando-se dos poderes para ações que não traduzam a vontade geral – para impedir tais abusos, a primeira condição é que conheça, com a maior transparência possível, quais os meios adotados e quais os resultados obtidos na ação dos representantes. Em seguida, conhecido qualquer desvio, é preciso existirem mecanismos que permitam a correção do eventual desvio ocorrido na conduta do representante envolvido.

Assim, o controle é entendido, na teoria do sistema político democrático, num sentido muito amplo: todos os mecanismos voltados para manter

um equilíbrio razoável e prudente entre as liberdades e direitos dos indivíduos, por um lado, e as necessárias faculdades de poder que estes mesmos indivíduos facultam a seus representantes políticos pelos meios disponíveis aos governos (que não são poucos), mecanismos estes destinados a examinar os atos do detentor do poder, verificar a legitimidade (atendimento aos fins coletivos) desses atos, de suas finalidades e da forma com que são praticados.

Este é, sem dúvida, um sentido muito amplo de controle, que se confunde com o sistema de “freios e contrapesos” (ou “*checks and balances*”) que desde os primeiros pensadores da democracia vem sendo aperfeiçoado como uma forma de preservação desse regime político¹⁰: “O governante e o administrador público justificam sua atuação prestando contas que se devem controlar”¹¹. É esse conceito

¹⁰ É interessante notar que esta noção muito abrangente de controle representa uma convergência, uma aproximação muito significativa entre as várias maneiras de enxergar o regime democrático. A ciência econômica trata a delegação de poderes no regime democrático como um problema de “relação de agência” ou “agente-principal”, problema este descrito simplificadaamente em Bittencourt, 2005, pp. 229-230. Para uma abordagem da *accountability* política como caso geral do problema de agência, cf. Jenkins, 2007, pp. 137-138. Por outro lado, com outra linguagem, exatamente a mesma busca de limites ao excessivo poder do governante é o fundamento de toda a doutrina do Direito Político sobre Estado democrático moderno (Zymler, 2005, p. 29; Mileski, 2003, pp. 136-137)

¹¹ Albi, 2005, p. 97. É especialmente importante o uso da expressão “justificam sua atuação”, pois remete a uma outra dimensão possível do controle: a de que *accountability* seria não um instrumento funcional para restringir poder, mas um atributo de **legitimação** das próprias estruturas institucionais que buscam mantê-la. Esta interpretação, embora significativa – Power (1997), Habermas (1976), Offe (1996), Jacobs & Jones (2009) –, transcende os limites possíveis deste trabalho. Limitamo-nos, quanto a isto, tomar como hipótese de trabalho que as instituições de *accountability* têm **também** um papel funcional, que é aqui abordado – uma vez que nenhuma das conclusões baseadas nesse pressuposto se afigura *a priori* contra-

⁹ Amaral Jr, 2005, p. 10.

de controle amplo que também se conhece pela expressão “*accountability*”, tão frequente nas discussões políticas sobre a democracia, e que tem sido traduzida em nosso idioma pelo conceito de “obrigação de prestar contas”.

3. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE

Inúmeras instituições e grupos podem ser os agentes deste controle mais estendido. O próprio cidadão-eleitor é o principal controlador, nas eleições periódicas em que renova ou não os mandatos de confiança que outorga aos representantes. Também o cidadão pode agir diretamente, especialmente quando se organiza em grupos próprios de interesse para acompanhar ou intervir na agenda pública. A ação da imprensa e dos demais meios de comunicação tem tido um papel importantíssimo nesta ação de controle ao poder estatal¹². Todas estas formas de controle, impostas diretamente pelos cidadãos ao governo (pelos resultados de eleições, pelas manifestações diretas de interesse, pela divulgação de atos ilícitos na mídia), são também agrupadas sob a denominação de “controle vertical”¹³, e recentemente alguns de seus aspectos têm merecido grande ênfase no Brasil sob a denominação de “controle social”¹⁴. Outras institui-

ções destinadas a levar a cabo a ação do Estado em outros âmbitos, como o Judiciário e o Ministério Público, também atuam para refrear excessos e impor limites para o poder governamental, dentro de sua esfera de ação (sempre que surge uma disputa concreta entre o indivíduo e o Estado)¹⁵.

Embora todos esses agentes tenham uma participação importantíssima no sistema democrático, a nossa atenção neste trabalho está voltada para uma perspectiva um pouco mais específica: o controle da ação administrativa do governo mediante organizações formais criadas com esta finalidade. Trata-se da “*accountability*” mais voltada para os temas do gasto e da política pública, como descreve Schacter:

*Os cidadãos conferem enormes poderes ao executivo político. Eles outorgam a ele a autoridade para arrecadar e gastar recursos públicos, e a responsabilidade de decidir sobre a concepção e implementação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, os cidadãos querem proteger-se contra o abuso desses poderes pelo executivo. Num nível mais operacional, também querem garantir que o executivo use seu poder sabiamente, com efetividade e eficiência, e que atenderá às demandas dos cidadãos através das mudanças apropriadas na maneira como funciona. Eles esperam, portanto, que o executivo terá sobre si a obrigação de prestar-lhes contas por suas ações*¹⁶.

ditória ou inconsistente com qualquer visão em que a legitimação seja também uma *rationale* do controle.

¹² Amaral Jr, 2005, p. 11.

¹³ Schacter, 2005, p. 23. As ideias de “*accountability* horizontal” e “*accountability* vertical” foram originalmente apresentadas por Guillermo O’Donnel. (O’Donnel, 1994; O’Donnel, 1998, *apud* TCU, 2001, p. 56).

¹⁴ TCU, 2001.

¹⁵ Zymler, 2005, p. 263; Mileski, 2003, pp. 143-145.

¹⁶ Schacter, 2005, pp 229-230. (tradução do autor deste trabalho).

Para assegurar esta prestação de contas, o sistema democrático confiou na divisão do Estado em diferentes ramos ou Poderes (a clássica “independência dos Poderes” consagrada nas Constituições ocidentais), atribuindo a cada um deles uma parcela do poder estatal e, portanto, tornando possível que no exercício de suas atribuições cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) interaja com os demais no sentido de examinar-lhes os atos¹⁷. Desta forma, a formulação e execução da política pública pode ser composta de diferentes momentos (fixação da norma legal pelo Legislativo, aplicação da lei pelo Executivo, exame de disputas individuais pelo Judiciário).

Os mecanismos institucionais do controle, porém, vão mais além. A função de controlar, de promover a “*accountability*”, é atribuída especificamente a instituições independentes que recebem a missão explícita de examinar as ações estatais, cobrar explicações e impor penalidades e limites aos agentes estatais quando exerçam atividades impróprias ou ilegais, ou

*agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas de delituosas*¹⁸.

¹⁷ Llanos (2007, p. 191); Figueiredo (2001, pp. 689-690).

¹⁸ O'Donnell, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In Lua Nova, 44:26-54, 1998 (apud

É este o “controle horizontal”, exercido por instituições que são criadas pelo próprio Estado (na sua Constituição e nas leis) com a finalidade de produzir, de forma independente, informação confiável sobre os atos administrativos estatais e as políticas públicas, bem como conter e reprimir, por diversos meios, eventuais abusos e irregularidades contidos nestes atos e políticas. Por mais relevante que seja o controle social ou vertical, a possibilidade de um controle real sobre os abusos de poder, persistente e com credibilidade, depende da existência de mecanismos ancorados em instituições de natureza estatal, que disponham também, para agir sobre o Estado, dos recursos de poder que o próprio Estado detém¹⁹. Além disso, existe o fator temporal:

*Nos países democráticos, a responsabilidade (accountability) final do executivo é perante o eleitorado; entretanto, vários anos podem se passar entre duas eleições. Durante esse intervalo, a “*accountability horizontal*” na forma de mecanismos independentes de freios e contrapesos tem um papel essencial na preservação da integridade governamental.*²⁰

Desde logo, fica claro que o controle horizontal não se contrapõe ou exclui o controle vertical, mas complementa-o e reforça-o. Figueiredo (2001, p. 716) expõe de maneira muito precisa o “efeito cruzado” entre os dois tipos de controle.

TCU, 2001, p. 56). Com o mesmo sentido, Jenkins, 2007, pp. 140-141.

¹⁹ Schacter, 2005, p. 231. No mesmo sentido, Llanos & Mustapíc, 2005a, p. 14.

²⁰ Wehner, 2006, p. 81, grifos nossos. Tradução do autor deste trabalho.

Como os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos (Przeworski, 1996:32). A concentração da autoridade institucional reduz a visibilidade das decisões públicas e priva os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo.

Dois tipos de instituições, geralmente atuando em conjunto, representam o essencial do “controle horizontal”²¹. A primeira dessas instituições, considerada no Brasil e na maioria das sociedades democráticas como titular do controle, é o Poder Legislativo.²²

Desde sua fundação nos tempos medievais, os Parlamentos têm por uma de suas funções básicas a de controlar, em nome do povo, os atos do governo. Pela amplitude de sua composição, que incorpora não somente o grupo político eleito em maioria (que detém o Poder Executivo) mas também os grupos minoritários em igualdade de condições como integrantes do Poder (minorias estas aliás que têm bastante mais interesse e empenho em fiscalizar o governo a que se opõem), o Legislativo ocupa uma posição fundamental no mecanismo de prestação de contas do governo à população²³.

²¹ Uma discussão sobre o grau de sucesso empírico desse modelo, que naturalmente escapa aos objetivos deste trabalho, pode ser encontrada em Lemos (2005, pp. 85-88).

²² Petrei, 1997, p. 17.

²³ Pode-se fazer aqui a clássica pergunta “*quis custodiet ipsos custodes?*” em relação ao próprio Legislativo, entendendo-o também como agente-delegatário

É preciso destacar que a função de controle não tem apenas o reflexo “negativo” de impor restrições a abusos potenciais de outro agente. O amplo tecido de serviços e prestações com que a ação estatal cobre a sociedade contemporânea torna a gestão imensamente complexa, e os problemas de eficiência e qualidade das decisões passam a ser critérios igualmente relevantes para o equilíbrio do sistema democrático. Como veremos exaustivamente neste trabalho, critérios de boa gestão são protagonistas da agenda do controle com intensidade semelhante àquela conferida à repressão de abusos, desvios de poder e malversação; o papel do controle – e, dentro dele, do Legislativo – é mais profundo que aquele tradicionalmente associado ao de “fiscal” ou “*watchdog*”:

Mas a falta de deliberação do Poder Legislativo durante a formulação das políticas e a debilidade da fiscalização podem indicar que as políticas adotadas são mal concebidas em termos técnicos, mal ajustadas às necessidades reais ou reivindicações dos interesses organizados e da sociedade, carecendo,

do principal-eleitor. Uma resposta mais imediata será a de que o modelo que tem o Legislativo como principal e o Executivo como agente reflete a maior parte da ação pública, na medida em que os poderes de execução de atos de exercício de poder num sentido lato são quantitativamente concentrados no Executivo (inclusive e especialmente em termos monetários). Num sentido mais analítico, desenvolver um modelo em que cada agente público envolvido num circuito de controle horizontal seria ele próprio ao mesmo tempo um agente e um principal, ainda que possível, implicaria num tal grau de recursividade que transcenderia os objetivos de esboço de marco conceitual deste trabalho. Mas, de fato, uma abordagem completa do problema de agência envolvido exigiria que os todos os Poderes da tripartição clássica fossem vistos como agentes com potenciais incentivos a abusar dos poderes associados à delegação recebida da cidadania.

assim, de consenso e, portanto, politicamente insustentáveis, elou de execução ineficiente ou injusta. Por outro lado, as legislaturas com participação mais intensa na elaboração de políticas de modo construtivo podem contribuir para a adoção de políticas mais sustentáveis, já que são embasadas por um consenso social e político mais amplo e fiscalizadas mais de perto em termos técnicos. Ademais, em uma legislatura construtiva, a supervisão efetiva da execução das políticas deve aumentar a probabilidade de as políticas cumprirem os objetivos pretendidos, em vez de serem conduzidas de modo a beneficiar determinados indivíduos, grupos ou setores.²⁴

Como, porém, são materializadas estas prescrições tão importantes do desenho normativo do sistema institucional democrático? Por que meios o “controle horizontal” pode cumprir a sua função?

O Legislativo influencia diretamente a formulação das políticas governamentais, através da pressão política criada no debate parlamentar e nas comissões; através da produção de leis que afetam diretamente os atos do governo; através da aprovação ou não, no orçamento anual, de recursos para a execução de determinadas políticas e programas. O Legislativo, em regimes parlamentaristas, tem mesmo o poder de substituir a qualquer momento o titular do Executivo. Diante de tão vastas atribuições, o controle é basicamente o instrumen-

to que permite ao Legislativo acompanhar como são postas em prática as decisões que adotou como leis²⁵.

Naturalmente, o controle exercido pelo Parlamento é político. O Legislativo não apenas verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico) e se esta mesma ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico). Verifica igualmente se os resultados foram os mais adequados, se as decisões adotadas refletiram a vontade coletiva (controle político) – trata-se de um autêntico juízo de valor quanto ao mérito das decisões administrativas. As dimensões jurídica e técnica podem e devem ser analisadas no Parlamento como parte da avaliação geral da ação governamental; no entanto, é o Legislativo e apenas ele que, dentro das instituições do Estado, tem o papel de discutir os fins da política de governo, os objetivos traçados e se os resultados alcançados convém às aspirações da sociedade.

Existe porém outro ramo das instituições estatais ao qual também cabe o “controle horizontal” no sentido aqui tratado. Ao lado dos Parlamentos, a tradição constitucional da maioria dos países tem consagrado a existência de instituições independentes (ou seja, com grau significativo de autonomia sobre as próprias decisões e trabalhos), capazes de produzir infor-

²⁵ Esta definição de “controle parlamentar” respeita a distinção já clássica de Sartori entre “controle legislativo” – a intervenção do Legislativo na tomada de decisões através da produção de normas legais – e “controle político”, que representa o acompanhamento que o Poder Legislativo realiza das decisões após estas terem sido tomadas e codificadas em leis (Sartori, 1992, pp. 199-201, *apud* Llanos, 2007, p. 187).

²⁴ BID, 2007, p. 42.

mações e análises sob o ponto de vista legal e técnico, emitindo opiniões e avaliações sobre a ação governamental²⁶. Estas instituições, que em nosso idioma se vêm denominando Entidades de Fiscalização Superior (EFS)²⁷, têm por missão primordial subsidiar o Parlamento e a sociedade com estas informações e análises sobre a ação dos poderes governamentais, avaliações estas que devem ser produzidas com grande rigor técnico, fundamentadas em dados objetivos e critérios jurídicos ou técnicos expressos, independentes (na máxima extensão possível) de opiniões políticas²⁸.

²⁶ Ressalte-se aqui a noção de independência, que não é a simples existência como ente jurídico próprio, mas a capacidade de tomar decisões próprias em suas atividades meio e fim com algum grau de autonomia em relação ao próprio Parlamento (cf. Stapenhurst & Tittsworth, 2006, pp. 105-106). Desta forma, essas entidades não se confundem com agências administrativas ou consultivas subordinadas diretamente ao Parlamento: o *Government Accountability Office* – GAO norte-americano e o Tribunal de Contas da União brasileiro são instituições que exercem uma considerável autonomia decisória ante os controlados e ante o próprio Legislativo; por outro lado, existem outras agências individuais, formalmente (ou administrativamente) autônomas, que não se enquadram na situação de EFS exatamente por não terem tal autonomia finalística, embora cumpram funções de extrema importância e complexidade no assessoramento ao Legislativo na função de controle (como o *Congressional Budget Office* – CBO norte-americano).

²⁷ Esta é a denominação mais comum na literatura em português, embora não exclusiva (Speck, 2000, p. 31, denomina-as simplesmente “instituições de controle”). Também é comum a denominação inglesa “Supreme Audit Institutions” (SAIs – Pollitt, 2002, p. 35). Existe uma distinção, na nomenclatura em inglês, entre as instituições de nível nacional que respondem pelo controle do nível nacional ou mais alto dos Estados Nacionais (no caso brasileiro, o governo federal), assim chamadas “Supreme”, e as entidades que exercem estas competências em relação a governos subnacionais (a exemplo dos Tribunais de Contas estaduais no Brasil), que são denominados “Regional Audit Institutions”. Para os fins de nossa análise, esta distinção não é relevante: as funções que exercem todas essas entidades são semelhantes, cada uma em relação ao seu nível de governo. Portanto, todos os raciocínios que desenvolvemos para as instituições de âmbito nacional servem para aquelas presentes nas instâncias subnacionais de governo (províncias, grandes cidades, etc.) sempre que estas apresentem características de autonomia institucional e divisão de Poderes.

²⁸ Albi, 2000, pp. 101-102.

Ora, o leitor que até este ponto chegou poderá alimentar dúvida quanto a este ponto: afinal, o controle da atividade governamental é ou não político?

É preciso muito cuidado ao compreender este tema, pois estamos diante de um dos mecanismos mais importantes do sistema democrático de governo: o controle é uma reflexão sobre a ação que se faz a partir de critérios que indicam os objetivos formulados pela sociedade para as decisões e atividades públicas. Então, a complexidade da ação governamental nas modernas sociedades implica que existem múltiplos critérios de avaliação da ação governamental, correspondendo a múltiplos objetivos que as decisões coletivas devem atender. Alguns desses critérios são muito estritos e bem definidos. Um deles é a obediência às leis e regulamentos: quando o critério é a observância das normas jurídicas, estamos diante de um controle de legalidade (por exemplo, as compras governamentais seguiram os procedimentos de licitação previstos na lei?). Outros critérios são as regras técnicas contidas em geral nas ciências naturais e econômicas: sua aplicação como critérios implica em um controle técnico ou gerencial (por exemplo, um programa de vacinação infantil teve produtos compatíveis com os custos que gerou, ou poderia tê-los obtido com menores custos?). Estas duas vertentes, em seu conceito, não são políticas (embora existam, como em qualquer área de atividade humana, controvérsias na sua aplicação). Outros critérios, porém, são de estrita conveniência daquela ação, situações na qual o controle discute se

determinada decisão corresponde ao interesse coletivo (por exemplo, deveriam ser aplicados recursos públicos para ajudar empresas em dificuldade?). Estas últimas avaliações são o controle estritamente político.

É por isto que se atribui ao Parlamento, órgão político por natureza, o papel de controle político (ainda que, como já dissemos, as questões jurídicas e técnicas também sejam parte do debate parlamentar), e a outras instituições com esta finalidade específica o controle de legalidade e técnico. Mais ainda, ao Parlamento competem muitas outras tarefas além do controle, de forma que a sua atenção ao controle será mais seletiva: o grau de detalhamento e abrangência dos temas que recebem atenção parlamentar será necessariamente limitado, com os legisladores escolhendo aqueles temas aos quais atribuem maior prioridade. A existência de uma entidade que tenha por objetivo específico o controle permite que essa atividade (ou seja, reflexão sobre a ação, baseada em dados objetivos e critérios de avaliação predefinidos e voltada para recomendações de melhoria de gestão) possa ser exercida pela EFS em toda a extensão que permitam seus meios. Assim, os mandatos das EFS não apenas incluem assessorar os Parlamentos com informações e opiniões, mas exercer diretamente uma grande variedade de atribuições de controle para a melhoria da gestão pública, que tornam a sua atuação muito mais rica²⁹.

²⁹ Uma interessante abordagem dessa dualidade de funções das EFS é oferecida por Speck, 2000, pp. 31-32

Desde logo, tenha o leitor em mente que essa relação entre os dois braços do “controle horizontal” (EFS e Parlamento) não é única nem automática: varia de país a país, e mesmo ao longo da história de cada país. A prática concreta dessa relação tampouco é fixa ou imutável. Existem, por exemplo, estudos que argumentam que determinada EFS afastou-se demasiado do papel de auxiliar do Legislativo, passando a fixar sua própria agenda de temas e critérios de controle³⁰; no sentido completamente oposto, já se alegou que outra EFS adotou prioridades e métodos excessivamente vinculados à maioria que dominava o Parlamento a que assessorava, permitindo-se assim trabalhos e conclusões de natureza política³¹. Esta dificuldade advém, por um lado, do forte impacto político que tem qualquer trabalho de maior envergadura de uma instituição de controle: “as EFS são obrigadas a operar em ambientes políticos e, a despeito de sua independência estatutária, inevitavelmente têm de levar em conta

³⁰ Este estudo refere-se à EFS do Canadá: “No começo do século XXI, a posição da Comissão de Contas Públicas [do Parlamento do Canadá] e do Escritório do Auditor-Geral [*Office of the Auditor-General*], a EFS do Canadá inverteu-se. [...] A Comissão de Contas Públicas e outras comissões do Parlamento são agora descritas como “partes interessadas (*stakeholders*)” e “clientes” do Escritório do Auditor-Geral – e não como a fonte de seu papel e autoridade”. Sutherland, 2002, p.

³¹ Trata-se de estudo sobre a EFS dos Estados Unidos da América: “Com o Partido Democrata no controle das duas Casas do Congresso [norte-americano] ao longo dos anos 80 e início dos anos 90, o Escritório Geral de Contabilidade [*General Accounting Office*], a EFS norte-americana], aos olhos de alguns críticos, tornou-se o veículo pelo qual os Democratas podiam atormentar os governos Republicanos por meio de auditorias de grande impacto nas agências do Poder Executivo. Não era uma visão totalmente infundada. A visão entre muitos no ascendente Partido Republicano era de que o Escritório Geral de Contabilidade tinha se tornado uma arma de pesquisa/ataque dos Democratas”. (Walters & Thompson, 2005, p. 10).

as sensibilidades políticas”³². Mas a mais importante causa desta instabilidade na relação entre controle técnico e político, entre EFS e Parlamento, reside na inevitável dificuldade em precisar os limites entre o que é uma avaliação com critérios “técnicos” e o que é uma avaliação de natureza política para um número significativo de temas relevantes a serem controlados. Naturalmente, a observância formal de procedimentos detalhados em lei para um determinado ato administrativo não deverá gerar muitas ambiguidades na sua avaliação; o mesmo porém não se pode dizer da avaliação global da política de saúde preventiva de um determinado governo, ou de um estudo sobre os resultados de um programa de governo de ação afirmativa para inclusão de minorias étnicas ou sociais no corpo discente de universidades públicas. Estes são exemplos de temas que podem ser examinados sob várias perspectivas, podendo este exame a qualquer momento resvalar em juízos de valor que sejam considerados políticos.

Esta última dificuldade deve ser destacada, porque dela depende o entendimento de muitos conflitos posteriores no estudo do controle, e cada EFS tem a sua própria tentativa de resposta a ela³³. Algumas EFS chegam a desenvolver orientações para guiar suas próprias atividades em relação a este ponto específico, transcritas quadros abaixo, revelando na prática a dificuldade de encontrar a linha divisória entre “avaliação técnica” e “julgamento político”:

³² Pollit, 2002, p. 35

³³ Petrei, 1997, p. 221.

Os objetivos fixados pelo legislador são em princípio tomados como dados das auditorias de desempenho. No entanto, a Corte de Auditoria pode fazer comentários críticos sobre eles, p. ex. se são inconsistentes ou se não permitem avaliar o grau de seu alcance. (*Corte de Auditoria da Holanda*).

^{*} Algemene Rekenkamer, p. 4.

A relação entre a função de auditoria, e a política de governo, e a formulação de políticas

1.6 Um cuidado especial é necessário quando os achados de auditoria tocam na política de governo. Como agentes do Parlamento, nós não queremos ser vistos como revisores das intenções do Parlamento quando este aprova as leis, ou do Gabinete [Executivo] quando escolhe uma certa orientação política. Por outro lado, os auditores devem compreender as políticas envolvidas para auditar efetivamente, e um trabalho de auditoria orientado a resultados inevitavelmente nos traz para próximo dos assuntos de políticas públicas.

Trabalhos anteriores de auditoria comentaram sobre os seguintes temas de política pública:

- Economia ou eficiência da implementação de políticas (por exemplo, o alto custo de gerar benefícios para a indústria através das compras governamentais);
- Se as práticas atendem às expectativas da política pública (por exemplo, o grau de cumprimento das políticas fixadas pelo Tesouro para padrões de prestação de serviços.
- Adequação da análise sobre a qual uma política ou programa está baseada;
- Oportunidades para preencher lacunas na formulação de políticas (por exemplo, a necessidade de uma política uniforme de preparação para emergências em todo o governo);
- Necessidade de atualizar ou melhorar políticas existentes (por exemplo, a necessidade da formulação de uma nova política de defesa).

Os riscos de exceder o mandato [da EFS] são pequenos nos dois primeiros exemplos, mas aumentam consideravelmente nos três seguintes. [...]

É geralmente aceito que as auditorias têm mais utilidade ao examinar a implementação que na formulação da política, e que as auditorias não questionam os méritos dos programas e políticas do governo. Os méritos são revistos e debatidos no Parlamento. Se os achados de auditoria põem em dúvida uma política de governo ou uma determinação da legislação, é necessária cautela pois o auditor pode ver-se envolvido em um debate político partidário.

Um tema relacionado a este é se o Auditor Geral deveria propor à agenda do debate parlamentar/público temas potenciais de política pública (p.ex., o envelhecimento demográfico ou a pobreza infantil). Seu mandato e papel como servidor do Parlamento exige-lhe trazer à atenção do Parlamento, e portanto do público, qualquer matéria que tenha como relevante para o exercício de suas responsabilidades. Dentro destes limites, o Auditor Geral pode legitimamente desempenhar um papel na definição do debate sobre políticas públicas. Mas isto seria muito arriscado, e poderia facilmente envolver a entidade em política partidária. (Escritório do Auditor Geral do Canadá)

* OAG, 2000, pp. 6-7.

3. O mandato [da EFS] chega muito próximo de, mas não abrange, a revisão das decisões de política do Governo. O alcance de uma auditoria de desempenho pode, entretanto, incorporar a auditoria da informação que levou a decisões de política pública, uma avaliação de se os objetivos da política foram atingidos, e uma avaliação dos resultados da implementação de uma determinada política tanto dentro do órgão executor quanto sobre terceiros externos a ele. (Escritório Nacional de Auditoria Australiano)

* ANAO, 2003, p. 10.

Em todo caso, e com todas as dificuldades que viemos de descrever, o controle é uma das dimensões essenciais da institucionalidade democrática nas modernas sociedades ocidentais. A organização estatal distribui os seus recursos não só para desempenhar a função gerencial do controle para o atingimento dos seus

objetivos (como qualquer outra organização privada) mas também para assegurar controles recíprocos entre os diferentes pólos de poder político. Neste último papel a instituição Estado diferencia-se significativamente de qualquer outra organização, na medida em que tem para o controle esta função adicional, essencial à sua própria natureza democrática.

Referimo-nos aqui ao controle externo, definido pelo posicionamento do órgão controlador na repartição de Poderes que representa o cerne da organização estatal: é interno o controle exercido pelos Poderes do Estado dentro de seu próprio âmbito, sendo portanto externo aquele exercido por Poder diverso daquele controlado³⁴.

Portanto, é pelo funcionamento do controle externo que o controle irá cumprir a sua função de mecanismo de equilíbrio e contrapeso entre as diferentes fontes do poder estatal. Neste sentido, através da ação de controle externo, o controle na esfera pública ganha um acréscimo, um sentido diferencial em relação à função gerencial do controle em qualquer organização: o controle não apenas é uma

³⁴ A definição é genérica entre os Poderes: é preciso cuidar de não confundir, como faz Zymler (2005, p. 263), a situação mais frequente (o Poder Executivo como ente controlado por agentes a ele alheios) com a situação geral: cada um dos Poderes, e mesmo aquelas instituições colocadas pelas Constituições em situações singulares (como o Ministério Público no Brasil e o Tribunal Constitucional na Espanha) podem e devem ser objeto de controle ao menos no exercício de sua função administrativa (orçamento, despesas, compras, patrimônio, etc.). Naturalmente, o Poder Executivo concentra os maiores volumes de recursos e atividades, mas as demais áreas do Estado não têm porque ficar à margem do escrutínio dos titulares do controle (e, em alguns casos, nem são tão pequenas assim em termos de gastos, como é o caso do Poder Judiciário no Brasil).

reflexão dos próprios órgãos públicos sobre a sua ação e possibilidades de melhora, mas também um instrumento de que dispõem as diferentes entidades que dividem as prerrogativas estatais para estabelecerem entre si limites recíprocos ao poder que exercem³⁵.

4. INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

As diferentes formas de estruturação das instituições de controle externo mostram a enorme variedade de funções e serviços que podem oferecer aos seus respectivos países. Vários estudos já buscaram ordenar essa grande variedade de casos em grandes grupos, em função das suas diferenças principais, permitindo-nos enxergar, nas características diferenciais, o que é mais importante. Apresentamos aqui a ordenação em grupos que parece a mais relevante³⁶, sabendo que existem muitas outras formas de classificar as estruturas do controle externo e muitos levantamentos comparativos sobre suas características mais importantes, que aqui ficam apontados para o leitor

³⁵ Fique no entanto perfeitamente claro que esse sentido diferencial do controle externo não reduz em absolutamente nada a importância do controle interno como função primordial à boa gestão pública: o controle externo não representa um controle “melhor”, mas apenas um controle com uma função distinta da do controle interno, com o qual colabora e compartilha informações e métodos.

³⁶ DFID, 2004, texto que é a principal fonte de informação para esta seção. A utilização da nomenclatura tradicional (“*Westminster*” vs. “Napoleônico”) é encontrada também em Stappenhurst & Titsworth (2006, pp. 101-102), cujas linhas coincidem também com a primeira fonte citada.

que queira fazer uma pesquisa mais extensa³⁷.

Podemos falar de dois grandes modos de estruturação do controle externo, cujos integrantes apresentam características similares entre si. A primeira delas é o denominado “modelo anglo-saxão”, ou “parlamentar”, ou ainda “modelo de Westminster”³⁸. Neste modelo, o papel da EFS no controle é essencialmente o de braço de informação e assessoramento para o Parlamento.

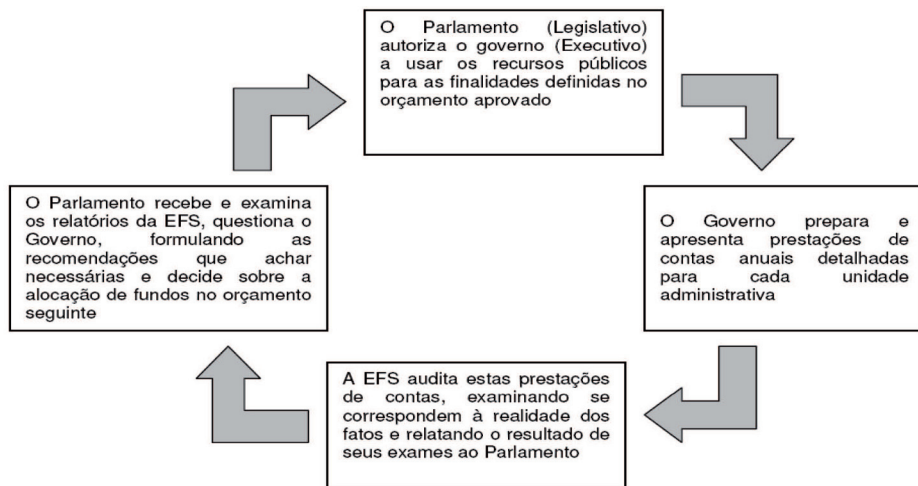
O sistema de controle funciona em etapas bem definidas, que podem ser vistas na figura a seguir em sua sequência.

Neste modelo, o papel principal da EFS é examinar as informações prestadas pelo governo, e produzir ela mesma informações sobre a ação do governo. As ações corretivas que se originam dessas informações são em sua maior medida de responsabilidade do Parlamento. Naturalmente, a divulgação pública dos relatórios da EFS tem um poderoso efeito político

³⁷ Petrei, 1997, pp. 217-221 e 367-371, Speck, 2000, pp. 31-37; Pollit, 2002, pp. 11 *et seqs.*; Rocha, 2003, pp. 225-235; Ribeiro, 2002, pp. 24-31; Stappenhurst & Titsworth, 2006, pp. 103-104.

³⁸ Etimologicamente, a palavra “Westminster” refere-se ao nome tradicional do local onde funciona o Parlamento inglês, uma vez que a origem histórica deste modelo é a organização político-institucional do Reino Unido (Jacobs & Jones, 2009, p. 15). Utilizamos aqui a expressão num sentido mais genérico baseado na similaridade com “as principais características das instituições parlamentares e governamentais da Grã-Bretanha” (Lipjhart, 2003, p. 27), embora em grandes linhas esta designação coincida – para os efeitos da configuração institucional do controle – com o conceito mais preciso consagrado na ciência política por Arend Lipjhart como um dos dois “modelos genéricos de democracia” (Lipjhart, 2003, pp. 27-47; suas principais características são sintetizadas em Pilizzo & Sapenhurst, 2007, p. 392, nota 1).

FIGURA 1 – CONTROLE NO MODELO WESTMINSTER



Fonte: Elaboração própria.

na medida em que os grupos sociais interessados também utilizam as informações para sua ação. No entanto, mesmo a influência desses grupos sociais costuma fazer-se sentir ao Governo através dos reflexos que tem dentro do Parlamento.

A interação com o Parlamento é necessariamente muito intensa, existindo em geral uma comissão especial de membros do legislativo que tem por finalidade essencial examinar o gasto governamental em todas as áreas, tendo como fonte principal de informação os trabalhos da EFS. Esta comissão parlamentar, por seu caráter especializado e poderes de investigação, tem tradicionalmente um papel central como instrumento concreto da ação de controle no modelo Westminster, sendo conhecida conceitualmente como *Public Accounts*

Comimitee (“PAC”)³⁹; grande número de países ainda reforça a estrutura de incentivos à ação parlamentar estabelecendo que a maioria desta comissão e/ou sua presidência será composta por membros da oposição ao governo⁴⁰. O foco das informações

³⁹ “O PAC é o comitê de auditoria da legislatura, a instituição central (*the core institution*) da *accountability* financeira governamental.” (Pelizzo & Stapenhurst, 2007, p. 380 – tradução do autor deste trabalho; Jacobs & Jones, 2009, p.14). Para uma visão mais matizada, relativizando a eficácia do PAC do parlamento britânico, cf. Norton, 1985, p. 128. Aberbach (1990, pp. 53 e 66) lembra que postular a pouca atratividade relativa do trabalho de controle faz com que seja racional do ponto de vista teórico a existência de uma comissão específica com esta finalidade, uma vez que o acúmulo das funções de controle com outras (consideradas mais atrativas) em uma mesma comissão cria incentivos para que esta comissão priorize as restantes funções e negligencie deliberadamente o controle (embora este resultado teórico não seja o único fator de influência na disposição em controlar de uma comissão que não seja especificamente criada para isso – de fato, as circunstâncias específicas do Congresso norte-americano fazem com que o interesse em fiscalizar predomine mesmo em comissões com atribuições de produção de leis e alocação de fundos orçamentários).

⁴⁰ Pelizzo & Stapenhurst, 2007, pp. 381-382; Wehner, 2006, p. 88. Mesmo para o caso norte-americano,

trocadas entre a EFS e o Parlamento é a verificação financeira e contábil, ocorrendo nas últimas décadas um forte crescimento dos exames relativos à qualidade da gestão e ao acompanhamento dos resultados das políticas públicas e programas de gasto. O exame da EFS e do Legislativo atribui menos importância relativa à verificação do cumprimento detalhado de normas e regulamentos (controle esse deixado em maior medida na mão de outros órgãos estatais, como o judiciário). Quanto à apuração de irregularidades, mesmo financeiras, estas EFS podem até realizar investigações individuais de fraude ou malversação (bem conhecida é a atividade do Auditor-Geral do Canadá nessa área), mas sempre com prioridade secundária frente à missão principal de informar sobre as contas e a gestão governamental como um todo – de fato, as investigações sobre irregularidades específicas terminam por ser consequência dos exames de auditoria sobre a atividade governamental, e servem basicamente como subsídio e ponto de partida para a ação subsequente das instituições policiais e judiciárias.

Além disso, depende fundamentalmente do interesse do Legislativo em exercer os seus poderes de controle, já que sem a ação parlamentar o resultado do controle torna-se meramente informativo. E manter este interesse não é simples: os parlamentares tendem a interessar-se mais pela fase

de tantas discrepâncias em relação aos demais, “um deputado do partido político do presidente é menos inclinado a preocupar-se com controle do que um membro do partido de oposição”. (Aberbach, 1990, p. 57).

de aprovação do orçamento (onde influenciam a distribuição dos recursos públicos) que pelo trabalho mais modesto e detalhista de acompanhar a qualidade da aplicação destes recursos. Trata-se de uma afirmação forte, que tem profundo impacto nos resultados do funcionamento parlamentar, e que contraria o senso comum de um Estado “madisoniano” de poderes inteiramente independentes e segmentados, o que canalizaria a busca pelo poder de um deles ao encontro frontal das ações dos demais⁴¹. Porém, há sólidas e variadas evidências na literatura. Ao comentarem levantamentos empíricos sobre os parlamentos do modelo Westminster, Pelizzo & Stapenhurst (2007, p. 387) relatam que “os PACs [as comissões parlamentares especializadas em controle] não são as comissões mais atraentes em que os parlamentares podem servir [...] servir em um PAC não é adequadamente recompensado nas urnas, e portanto não há nenhum incentivo eleitoral para fazer parte de um PAC”⁴². Matizando a questão, Llanos & Mustapíc (2005A, p. 21) sustentam que a estrutura de incentivos ao controle tem como eixo fundamental a disjuntiva “governo vs. oposição”, em vez de “executivo

⁴¹ Enfatizamos que estes poderes “independentes” à *outrance* são parte de uma visão de senso comum, ainda que amplamente difundida no discurso político e jornalístico, bem como em algumas abordagens analíticas do controle parlamentar (ver Moreno; Crisp; Shugart, 2003, p. 88, *apud* Fletes, 2005, p. 149). É preciso reiterar que os federalistas não afirmaram este tipo de separação absoluta de poderes. Ao contrário, Madison e Hamilton sustentam a possibilidade e a necessidade de “intermixtures” e “overlappings” entre as atribuições dos Poderes, como pré-requisitos de uma tripartição de poderes que resulte em um governo eficaz (Fisher, 1998, pp. 4-6).

⁴² Pelizzo & Stapenhurst, 2007, p. 387 (tradução do autor deste trabalho). PAC é o acrônimo de *Public Accounts Committee*, literalmente “Comitês de Contas Públicas”.

vs. legislativo” – no entanto, mesmo sob esta perspectiva mais cautelosa, a disponibilidade do parlamentar para controlar é descrita como uma hipótese a verificar em cada caso, não como um pressuposto⁴³.

Em contrário, no sentido de que um determinado tipo de atividade de controle, descentralizado, descoordenado e centrado em reivindicações tópicas sobre casos concretos faz parte dos eixos centrais da motivação racional do parlamentar, apontam os teóricos da *congressional dominance*, limitados porém em suas conclusões estritamente aos Estados Unidos e sua ponderação institucional específica entre Capitólio e Casa Branca⁴⁴.

No caso brasileiro, estudos de fôlego sobre o Congresso Nacional apontam para uma marcada predominância de outros interesses sobre os de fiscalização:

Esta é, em geral, uma percepção compartilhada pelos Congressistas e suas bases eleitorais. Atuar em favor de suas bases,

*representando-as, significa dar provas explícitas de interesse e dedicação, seja produzindo enxurradas de projetos de lei ou emendas ao orçamento que as beneficiem, seja atendendo as suas demandas, que variam desde a obtenção de verbas federais até a prestação de pequenos favores particulares. Cria-se desta forma uma rede de expectativa e obrigações associadas ao desempenho parlamentar, que reforça e traduz certa concepção de política como “um saber fazer que se objetiva em favores e obras”, ou na demonstração de esforços concretos para a consecução desses fins. Nesse sentido, tomando-se por referência o senso comum, tem-se que o parlamentar eficiente é aquele que luta, briga e manifesta de forma clara o seu empenho na obtenção de recursos para os seus Estados e municípios e para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais. Ineficientes e omissos são os incapazes de conseguir verbas federais, ou os que não demonstram interesse e persistência nessa direção, além daqueles que não valorizam os vínculos locais por não concederem benefícios particulares nem construir relações políticas em termos pessoais.*⁴⁵

Este quadro geral exige um trabalho permanente de manutenção da relação entre a EFS e o Parlamento⁴⁶. Evi-

⁴³ No mesmo sentido, Llanos, 2007, pp. 191-192. Reforçando a constatação empírica para o caso argentino, Palanza (2005, p. 56), e enfatizando a reduzida prioridade do tema de controle na distribuição do tempo parlamentar no Congresso norte-americano, Shipan (2004, pp. 445-446). Associando explicitamente o desinteresse no exercício do papel de controle à sobrevivência política do parlamentar, Randall & Franklin (1990, pp. 189-191).

⁴⁴ Para referência aos estudos de *congressional dominance* e aos demais estudos empíricos e teóricos que circunscrevem suas conclusões às especificidades norte-americanas, cf. Ferraro (2005, pp. 198-202). Reforçando a consistência entre o aumento das atividades de controle e a estrutura de incentivos colocada ao parlamentar norte-americano, tendo como consequência a tendência do Congresso norte-americano dedicar-se mais ao controle e à intervenção direta nas atividades administrativas em detrimento da função restrita de produção de leis (exatamente uma das facetas da *congressional dominance*), cf. Aberbach, 1990, pp. 34-47.

⁴⁵ Messenberg, 2002, p. 100. Ressalve-se que o trabalho de Lemos (2005, pp. 93-94) contém constatações preliminares de que um movimento no sentido de um exercício quantitativamente maior das faculdades básicas de controle pode estar sendo exercido pelo Congresso Nacional no período de vigência da atual Constituição de 1988.

⁴⁶ Sobre a importância das relações entre os entes envolvidos para a consistência do esforço de controle, cf. Santiso, 2007, pp. 175-176.

dentemente, a prerrogativa de examinar a gestão pública, opinar e relatar sobre os exames realizados dá a essas EFS a extraordinária oportunidade de oferecer à opinião pública e ao próprio Governo suas recomendações e propostas, exercendo um papel consultivo de grande valor para a melhoria da gestão pública e cumprindo em toda a sua extensão a função gerencial do controle.

Existem algumas EFS, dentro deste modelo, que acumulam também poderes específicos de interferência direta na gestão financeira, o que se pode chamar de “papel de Controladoria” (embora nem todas as instituições que usem tal nome tenham essas atribuições). Estas EFS têm a prerrogativa de autorizar ou não determinados tipos de gasto ou determinados desembolsos de recursos dentro do próprio Governo: estes movimentos de fundos, para que possam ser realizados, dependem da aprovação prévia da EFS. Estas verificações prévias são geralmente definidas de forma seletiva, abrangendo itens de maior importância e em nível mais agregado, dificilmente envolvendo autorizações detalhadas de pagamentos individuais. Sempre lembrando que este papel adicional de controle prévio não retira da instituição a sua principal atribuição de informar ao Parlamento dentro dos padrões do modelo Westminster. Não são muitas as instituições com tais atribuições acumuladas: pode-se mencionar a Corte Federal de Contas da Alemanha, e as Controladorias Gerais de Costa Rica e Chile (sendo esta última a que possivelmente mais ênfase atribui ao papel

de controle prévio dos atos administrativos e de gasto).

O outro modelo de instituição de controle é o denominado “judiciário” ou “de tribunal”.⁴⁷ A EFS que segue este figurino tem características muito semelhantes aos de um tribunal judiciário. Existem controvérsias quase intermináveis sobre se tais instituições pertencem ou não, formalmente, ao Poder Judiciário (no Brasil, por exemplo, isso não ocorre), mas mesmo não sendo um tribunal no sentido estrito, este tipo de EFS possui poderes muito próximos aos dos juízes e tribunais judiciários, e têm reconhecidas a eles jurisdição específica e normalmente privativa (ou seja, suas decisões no âmbito do controle não são revistas por outros tribunais judiciários, ou só o são em casos muito excepcionais). Esta EFS tem a prerrogativa de julgar diretamente os membros do Governo ou demais autoridades públicas em razão da responsabilidade que estes assumem, em caráter pessoal, pelos recursos públicos colocados sob sua gestão direta. É esta prerrogativa de julgamento direto de atos relativos à gestão pública que individualiza este tipo de controle: continua existindo um controle parlamentar, na maioria dos casos, voltado para os níveis mais altos ou agregados da ação do Governo, sem se preocupar cotidianamente com o acompanhamento detalhado de cada programa ou despesa. A EFS pode até ter responsabilidades específicas de auxiliar esse controle parla-

⁴⁷ Às vezes chamado, com um pouco de preciosismo, de “napoleônico”.

mentar (casos do Brasil e da Espanha) mediante exames e auditorias relatados ao Legislativo como no modelo Westminster. No entanto, a EFS exerce a titularidade de uma prerrogativa autônoma de diretamente emitir juízos e exigir responsabilidades (inclusive de natureza patrimonial) de agentes governamentais. Essa EFS tem assim um espaço de poder próprio, que se expressa basicamente no julgamento das responsabilidades de cada autoridade governamental individualmente, a partir das contas que cada uma delas deve prestar em caráter sistemático e periódico, sendo generalizada a figura da “aprovação” com liberação das responsabilidades individuais⁴⁸ ou, caso não aprovadas, da exigência de ressarcimento patrimonial e aplicação de sanções.

Para o funcionamento deste modelo, as tarefas mais concretas de verificação direta e auditoria das contas de cada autoridade pública individual são normalmente atribuídas a agentes de controle interno vinculados ao próprio Governo (tradicionalmente, o equivalente ao Ministério de Finanças de cada país), ficando à EFS o papel de revisar esse levantamento inicial para julgamento, só executando trabalhos diretos de auditoria ou verificação em casos especiais que a própria EFS selecionar. O modelo do controle judiciário ou de tribunais é apresentado esquematicamente no diagrama a seguir.

As EFS que funcionam sob esse modelo têm formas e estruturas muito

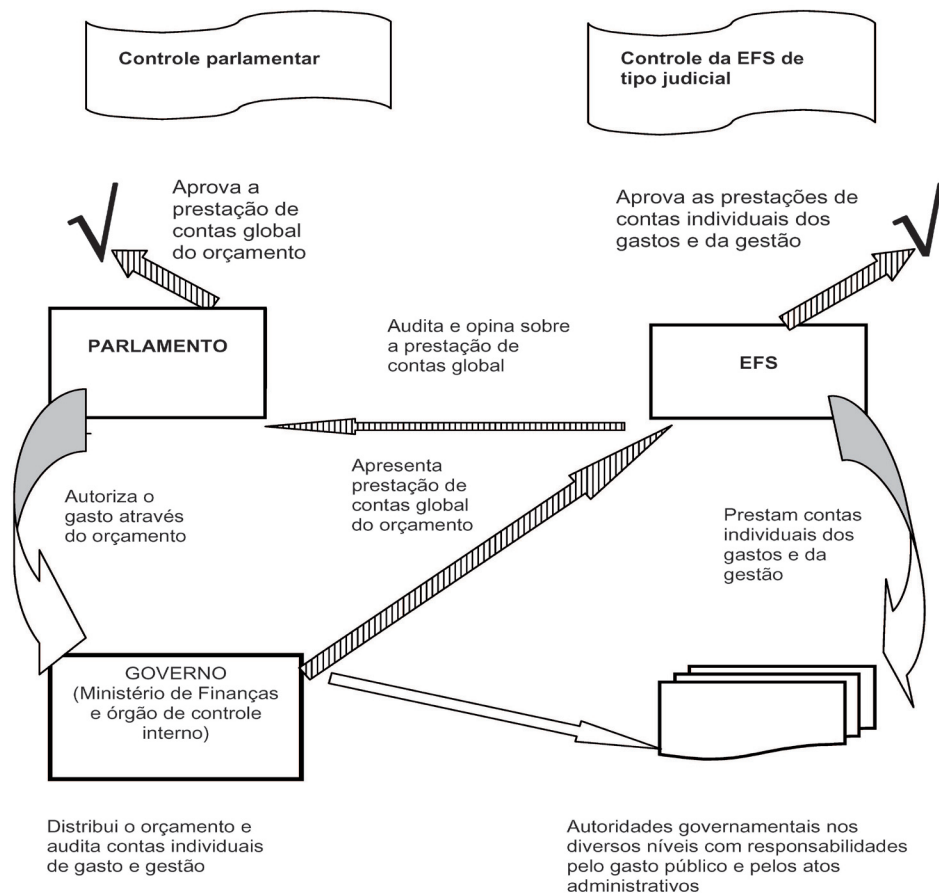
semelhantes aos de um tribunal judiciário, sempre com uma composição colegiada, tendo os seus membros garantias similares às dos juízes. São em geral instituições autônomas, não fazendo parte de outros tribunais (em poucos casos, muito raros, o papel de EFS é realmente exercido por uma subdivisão de um tribunal judiciário, a exemplo da República de São Tomé e Príncipe, na África). Os mandatos desses julgadores podem ser vitalícios (sujeitos apenas a uma idade-limite, como no caso do Brasil) ou terem duração fixa (como na Espanha ou Portugal). Tradicionalmente, o foco dos exames e julgamentos é a legalidade, a observância nos atos de gasto e gestão dos preceitos detalhados da legislação. Neste modelo também ocorrem casos em que as EFS sob o modelo tribunal têm prerrogativas de aprovar ou não determinados atos e gastos previamente à sua realização (casos atuais de Portugal e Itália), de modo similar aos modelos de “controladoria” que examinamos, sem que essas entidades deixem de exercer fundamentalmente o papel de tribunal como aqui descrevemos.

Correspondem a esse tipo de funcionamento países como os de tradição latina da Europa (Portugal, Espanha, Itália, Bélgica, França), a Turquia, a maioria dos países francófonos e todos os lusófonos da África e, na América Latina, Brasil e Uruguai.

Os modelos “parlamentar” e “judiciário” de controle que apresentamos aqui são os dois modelos mais característicos, de traços mais bem definidos, entre as EFS. Existem, no

⁴⁸ Em inglês, “discharge”.

CONTROLE NO MODELO JUDICIARIFORME



Fonte: Elaboração própria.

entanto, algumas situações que não se enquadram em qualquer dos dois modelos. Em alguns países, de fato não existe instituição de controle que exerça controle sobre outros Poderes sem estar subordinada formalmente ao ente controlado. Nestes casos, embora exista a entidade dedicada ao trabalho de controle, com maior ou menor autonomia, ela não tem a independência formal que a classifi-

caria como um órgão de controle externo no sentido que damos neste trabalho a esta natureza. É o caso atual de Cuba, onde a entidade de controle é o Ministério de Auditoria e Controle (integrante do Poder Executivo e a ele subordinado), bem como ocorreu na Suécia até 2003 (ano em que a instituição dedicada ao controle foi desvinculada por lei do Poder Executivo e ganhou *status* autônomo).

Outro caso singular também é o Tribunal de Contas Europeu⁴⁹: integrante da estrutura de uma organização internacional *sui generis* como é a Comunidade Europeia, entidade supranacional que detém poderes de autêntica soberania delegada pelos Estados-membros mediante seus tratados constitutivos, esta instituição tem um papel no equilíbrio comunitário de Poderes muito semelhante ao de seus homólogos nacionais. Com funções mais próximas ao modelo de Westminster, concentradas na emissão de informes e pareceres ao Legislativo europeu, essa Corte busca exercer um controle tão cerrado sobre fraudes e irregularidades no gasto público comunitário, mediante um delicado sistema de compartilhamento de atribuições e poderes com as EFS dos Estados-Membros, que dificilmente pode deixar de ser vista como um ente apenas de informação e orientação.

5. INSTRUMENTOS DO CONTROLE PARLAMENTAR

Members of Congress continue to participate in administration because they have learned time and again that details are the crucial building blocks of policy. No better formula for legislative impotence has ever been devised than to limit Congress to "broad policy questions" and assign "administrative details" to the executive. The administration of a program almost always involves legislative

*power. Congress cannot restrict itself to broad policy alone.*⁵⁰

Até aqui falamos sobre os objetivos e os efeitos políticos e institucionais do controle. Para os objetivos deste trabalho, porém, é preciso aprofundar o exame da função parlamentar de controle. De que forma, com que meios ou instrumentos o Parlamento, como entidade de controle, cumpre seus objetivos?

Como já vimos, o primeiro titular do controle externo, mesmo quando a EFS tem poderes jurisdicionais, é o Parlamento. O Poder Legislativo tem, na maioria das estruturas políticas democráticas, uma vasta coleção de recursos para exercer o controle. É preciso lembrar ainda que este amplo papel legislativo não depende do regime de governo: a maioria das prerrogativas parlamentares é comum a regimes presidencialistas e parlamentaristas – o caráter diferenciado destes últimos resulta apenas em algumas poucas modalidades adicionais de controle. Vejamos os principais instrumentos de controle externo de que lança mão o Parlamento⁵¹.

5.1. Aprovação do Orçamento

Este é possivelmente o recurso mais poderoso do controle parlamentar. Ao aprovar o orçamento periódico

⁵⁰ Fisher, 1998, p. 69.

⁵¹ Esta relação de modalidades de controle parlamentar está baseada em Amaral Jr. (2005). Para uma descrição em mais profundidade sobre o leque de controles disponível ao Legislativo brasileiro, vide Lemos (2005, pp. 88-92 e 106-112). Um levantamento amplo sobre as modalidades disponíveis ao Congresso norte-americano e suas características (frequência de uso, efetividade), cf. Abernath, 1990, pp. 130-144.

⁴⁹ Alba, 1999, p. 27. Oliveres, 1996; Sanchez, 1996.

do Governo (de todos os Poderes, de fato), o Parlamento concede ou nega os recursos para a execução de políticas e programas específicos. Desta forma, nenhuma ação governamental que não seja aprovada pelo Legislativo pode ser levada a efeito.

O processo orçamentário é um mecanismo fundamental de controle devido à sua periodicidade e pelo fato de abranger a prática totalidade das atividades governamentais (na medida em que estas dependem de recursos econômicos para serem levadas a efeito). A possibilidade de que os meios sejam negados a suas políticas de governo cria um forte incentivo para que o Executivo leve a sério os demais meios de que o Parlamento lança mão para desempenhar sua função de controle.⁵²

5.2. Discussão dos Resultados do Trabalho da EFS

O Parlamento que mantiver uma relação estreita com a EFS tem à sua disposição um grande conjunto de informações sobre a ação governamental para suas comissões temáticas e suas deliberações plenárias. A simples discussão e repercussão dessas informações no debate parlamentar, independentemente de outras consequências diretas, exerce uma considerável influência sobre a orientação política dos negócios pú-

blicos, através da persuasão, da pressão e mesmo da denúncia pública, instrumentos por excelência da ação política democrática. No modelo de Westminster, o Parlamento é o principal destinatário do trabalho da EFS.

A EFS tem por característica a autonomia, mas o seu papel constitucional de auxílio ao Parlamento torna possível, na maioria dos países, que este não se limite a usar as informações e análises recebidas, mas que também demande à entidade fiscalizadora os trabalhos e verificações que considerar necessários⁵³.

5.3. Julgamento Político das Contas do Governo

Boa parte dos Legislativos tem a prerrogativa constitucional de julgar a prestação de contas periódica da ação governamental. Esse julgamento é de caráter essencialmente político, abrangendo o governo como um todo e seus dirigentes máximos⁵⁴ e as consequências sobre os dirigentes que são julgados dependerão de cada constituição nacional. Qualquer que seja este desdobramento constitucional, a rejeição das contas de um governo tem um poderoso impacto político e eleitoral⁵⁵.

⁵³ Oleszek, 2004, p. 300.

⁵⁴ O julgamento é político mesmo que (e especialmente quando) a EFS adotar o modelo judiciário. Não se confunde, é claro, com o julgamento individual das contas de cada administrador público levado a cabo por estas EFS. Wehner (2006, p. 87) argumenta que é nos sistemas de tradição napoleônica que este procedimento de julgamento é predominante.

⁵⁵ Por exemplo, quando em 1999 o Parlamento Europeu rejeitou (*refused to discharge*) as contas do orçamento do exercício de 1996, forçou a renúncia de toda a Comissão (equivalente a um Conselho de Ministros

⁵² Wehner, 2006, pp. 81-82; Oleszek, 2004, pp. 297-298; Shipan, 2004, pp. 438/440. Para uma relação circunstanciada dos mecanismos de interação Executivo-Legislativo em torno do orçamento, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, cf. Petrei, 1997.

Como vimos, as EFS costumam ter o mandato de auditar e emitir pareceres para assessorar o julgamento legislativo das contas governamentais, o que torna, em uma certa medida, este instrumento como um caso particular, por sua importância, do mecanismo anterior de discussão dos resultados do trabalho fiscalizador das EFS.

5.4. Convocação de Autoridades e Pedidos de Informações

Tradicionalmente as constituições conferem aos Parlamentos o direito de convocar quaisquer autoridades públicas para a prestação de informações e depoimentos, bem como de requisitar do Governo qualquer informação, dado ou documento que considere necessário ao cumprimento de seu papel de supervisão. Trata-se de mecanismo também de considerável impacto político, e bastante direto para cumprir o objetivo de levantar informações sobre a gestão⁵⁶.

da União Europeia) em 1999 (Wehner, 2006, p. 87; para uma visão detalhada da dinâmica parlamentar desse processo, cf. Hix; Noury; Roland, 2007, pp. 182-189, e Topan, 2002). Para uma visão – algo cética – do alcance do julgamento das contas do governo no Brasil, cf. Figueiredo, 2001, pp. 709-710

⁵⁶ Cf. também Oleszek (2004, pp. 304/305) e Figueiredo (2001, pp. 711-714). Lemos (2005) descreve ainda, além da convocação de autoridades e requerimentos de informações, um instrumento um pouco mais complexo, a “Proposta de Fiscalização e Controle”, que representa um procedimento interno da instituição parlamentar, híbrido de pedido de informações e comissão de inquérito, que reúne numa mesma deliberação e num mesmo plano de ação administrativa a solicitação escrita de informações, a eventual convocação de autoridades e testemunhas, a realização de diligências *in loco* e a solicitação de trabalhos específicos à EFS (sobre o mesmo instrumento, Figueiredo, 2001, p. 714).

Em algumas constituições parlamentaristas (Inglaterra, Espanha, Alemanha⁵⁷), este mecanismo é acrescido da obrigatoriedade de comparecimento regular do chefe de governo (primeiro-ministro) à casa legislativa para, em plenário, responder pessoalmente a qualquer pergunta ou crítica que seja formulada por qualquer parlamentar. Estas sessões parlamentares são momentos de grande visibilidade política e representam um mecanismo extremamente forte de contrapesos, especialmente em momentos de conflitividade social, quando a arguição do primeiro-ministro tem grande influência na opinião pública e, por conseguinte, nas mudanças dentro da distribuição de poder político.

5.5. Comissões Parlamentares de Inquérito

As comissões parlamentares com finalidades específicas de inquérito e investigação são outro instrumento poderoso em que o Legislativo dotase de uma estrutura ágil e concentrada na investigação de um determinado tema ou fato específico. Estas comissões têm, em muitos países, amplos poderes legais de investigação e acesso a informações (inclusive aquelas

⁵⁷ Para o caso inglês, Norton, 1985, pp. 111-114 (de onde se origina a tradicional expressão “*question time*”). Para a Alemanha, Fuchs & Nolte, 2005, pp. 65-82. Para o caso espanhol, Sarasola, 2000, pp. 103-106. Em todos os casos, o conceito de responsabilidade coletiva do gabinete parlamentarista estende a representação do governo como um todo feita no *question time* aos ministros nas suas áreas de competência. De ressaltar-se que os comparecimentos de membros do governo para debates diretos e pessoais no Parlamento são inteiramente acolhidos também nos modelos presidencialistas, como na Argentina (Palanza, 2005, pp. 58-60) e os Estados Unidos (Ferraro, 2005, pp. 197-201).

alheias à gestão pública), equivalentes aos poderes máximos conferidos a juízes e tribunais. Embora os seus resultados sejam em grande medida informativos, com a finalidade precípua de subsidiar a elaboração das novas leis e acompanhar os efeitos daquelas já em vigor, as comissões de inquérito permitem uma rápida e profunda ação de geração de informações. Em acréscimo, ao serem reveladas ilicitudes ou prejuízos, o Parlamento pode modificar a legislação no que for pertinente e encaminhar as informações ou documentos necessários à ação dos demais Poderes, como o Judiciário, que têm por missão perseguir e sancionar ilegalidades⁵⁸. Por outro lado, o principal fator de pressão que as comissões de inquérito mobilizam é o peso da “opinião pública e seu comportamento eleitoral”⁵⁹, em reação aos fatos por elas levantados e sistematizados.

Especial destaque tem este instrumento quando vem combinado com uma particularidade institucional: ao contrário da maioria das deliberações parlamentares, a criação de comissões de inquérito é assegurada em grande número de países por solicitação de um determinado número de parlamentares que não chega a alcançar a maioria: desta forma, um poderoso instrumento de controle passa a ser disponível à minoria, que – conforme vimos acima na discussão dos *Public*

Accounts Commitees – é o segmento do Parlamento que dispõe dos maiores incentivos a exercer controles mais severos sobre as ações do Executivo⁶⁰.

5.6. Sustação de Atos do Poder Executivo

Algumas constituições nacionais atribuem ao Legislativo a prerrogativa de sustar atos de competência do Poder Executivo⁶¹ que contrariem princípios ou critérios fixados na Constituição. Trata-se de um mecanismo extremamente poderoso, pois permite levar o controle até as últimas consequências, submetendo ao Parlamento inclusive o conteúdo de cada ato executivo.

O universo de atos passíveis de intervenção direta do Parlamento variará conforme a legislação de cada país. No Brasil, embora com pouquíssima aplicação⁶², a Constituição permite ao Congresso (art. 49, V) sustar – por meio de decreto legislativo – atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Perceba-se

⁵⁸ Chegaria a ser redundante lembrar os inúmeros exemplos de Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil que tiveram profundo impacto na evolução da conjuntura política e administrativa (vide uma síntese em Calcagnotto, 2005, pp. 174-183, e uma análise exaustiva do trabalho parlamentar em CPLs em Figueiredo, 2001, pp. 694-708). Para o exemplo norte-americano, cf. Oleszek, 2004.

⁵⁹ Calcagnotto, 2005, p. 171.

⁶⁰ Calcagnotto, 2005, pp. 171-172. Destaque-se que esta particularidade é especialmente mais relevante em regimes parlamentaristas, na medida em que a ocupação do Executivo é, salvo circunstâncias muito excepcionais de fragmentação da representação partidária no Parlamento, automaticamente associada à maioria parlamentar. Portanto, a possibilidade da minoria criar CPLs é ainda mais importante no parlamentarismo que no presidencialismo, pela maior probabilidade de que, no primeiro, a maioria parlamentar esteja vinculada à simultânea titularidade do Executivo. (Mustapic & Llanos, 2005 p. 230; Llanos, 2007, p. 192).

⁶¹ Não temos conhecimento de exemplos em que seja facultado ao Legislativo a sustação de atos de natureza judiciária.

⁶² Figueiredo (2001, p. 715) afirma que o “Congresso jamais usou essa prerrogativa – de suspender atos legislativos do Executivo”.

aí que o equilíbrio da deliberação do constituinte: não está o Legislativo invadindo a independência de outro Poder em suas atribuições privativas, mas ao contrário impedindo que a sua competência exclusiva (a de decidir quais as leis que vigoram no país) seja usurpada por atos do Executivo que, sob qualquer título, pretendam produzir normas legais que não tenham sido submetidas ao Parlamento na forma constitucional. O Congresso Nacional detém um outro poder de sustação, ainda mais abrangente, que é o de sustar qualquer despesa que julgue possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública (art. 72, § 2º). Isto atribui ao parlamento brasileiro a capacidade de opor-se a atos de gasto de qualquer dos Poderes com base nas considerações de mérito administrativo e financeiro.

Uma versão mais complexa dessa faculdade é o conceito norte-americano de “veto legislativo”, inserido em disposições legais que condicionam em seu texto a validade de determinados atos do Executivo, no exercício da administração, à aprovação (prévia ou posterior) de uma determinada instância legislativa, que pode ser uma comissão, uma das Casas Legislativas ou as duas Casas do Congresso⁶³. Em outras palavras, trata-se de “disposições legais que suspendem a validade uma medida administrativa

[adotada pelo Executivo], usualmente por sessenta a noventa dias, período no qual o Congresso pode aprová-la ou desaprová-la sem participação do Presidente”⁶⁴. Por este instrumento, o Congresso formula legislação que autoriza ao Executivo ditar normas e providências sobre um assunto determinado, porém reserva para o próprio Legislativo a faculdade de sustar as mesmas providências num determinado período de tempo. Esta desaprovação assumiu mais de uma forma ao ser usada: em alguns casos, a lei facultou ao Presidente dispor mediante sobre reorganização administrativa, mas as disposições do Decreto somente teriam validade após sessenta dias de editado, e desde que nenhuma das duas Casas legislativas aprovasse uma resolução interna, unicameral, que o impugnasse⁶⁵; em outro, o Presidente pode estabelecer a suspensão da execução de um determinado item, regra ou despesa da lei orçamentária aprovada pelo Legislativo, e esta suspensão pode ser anulada por uma resolução conjunta do Congresso⁶⁶.

Em todos os casos, trata-se de intervenções diretas do Legislativo na adoção de medidas administrativas (ou seja, medidas que não representam a fixação das regras gerais com hierarquia de lei, e que são a essência da execução da própria lei), o que im-

⁶³ Fisher, 1998, pp. 91-105; Oleszek, 2004, pp. 295-296. Este procedimento vem suscitando dúvidas na doutrina constitucional sobre a sua validade ante a tripartição de poderes (sua versão mais explícita foi considerada contrária a este princípio da constituição norte-americana pela Suprema Corte daquele país em 1983, no famoso caso *INS vs. Chadha*, mas segue sendo aplicado numa variedade de versões mitigadas ou indiretas – Fisher, 1998, pp. 97-98).

⁶⁴ Fisher, 1998, p. 91. Tradução do autor deste artigo.

⁶⁵ Fisher, 1998, p. 91. Em alguns anos, como em 1937, esta desautorização deveria ser objeto de duas resoluções, uma em cada Casa do Congresso; em outros, como em 1949, bastaria que qualquer uma das Casas aprovasse resolução desautorizando.

⁶⁶ Fisher, 1998, pp. 248-249. Esta provisão, aliás, permanece em vigor na legislação americana (*Line Item Veto Act* de 1996), com aprovação da Suprema Corte; equivale na prática a um poder de veto parcial do Executivo, (figura jurídica que não existe naquele país).

plica num grau extremo de acompanhamento e de veto (e, possivelmente, de autêntico compartilhamento) sobre as decisões do Poder Executivo – por conseguinte, um poderoso instrumento de controle.

5.7. Impedimento (“*Impeachment*”) de Autoridades

Na maioria dos países, é atribuído ao Parlamento um dos mais drásticos poderes de controle que se poderia conceber: o julgamento político e a destituição de autoridades (inclusive e especialmente titulares e membros de outros Poderes) em função de não-observância, em sua conduta nas funções, de critérios e parâmetros fixados na Constituição. Esta prerrogativa não costuma ser exclusiva, podendo ocorrer no mais das vezes também impedimentos decretados judicialmente. No entanto, o mecanismo de destituição parlamentar tem fundamentos em um julgamento eminentemente político (caso contrário, fosse baseada exclusivamente em hipóteses técnico-legais, seria competência judicial em função da tripartição de Poderes), o que o torna muito particular, na medida em que o grau de abrangência do julgamento político pode ir muito além das hipóteses de conduta traçadas, por exemplo, na lei penal⁶⁷.

Quando se menciona o impedimento, não se está falando da simples perda da confiança política do Parlamento (que é um outro instrumento espe-

cífico do parlamentarismo); ao contrário, o Legislativo examina, julga e declara acerca da conduta de autoridades à luz de critérios obrigatórios fixados previamente na constituição ou nas leis, o que representa uma sanção no sentido mais estrito da palavra. Este mecanismo, então, é paradigmático da função de controle: é uma ação para evitar desvios em relação a um objetivo desejado (no caso, os padrões de conduta fixados na Constituição para as autoridades passíveis de impedimento), e existe tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo.

5.8. Tratamento de Casos Administrativos Individuais (“*Casework*”)⁶⁸

Uma faceta da atividade parlamentar muito conhecida, mas avaliada de forma ambígua, é o papel de intermediário que assumem os legisladores no contato entre segmentos sociais ou indivíduos, por um lado, e as agências governamentais por outro – em outras palavras, “ajudando o contato de um eleitor com a burocracia”⁶⁹. Trata-se, é bem verdade, de desdobramento mais imediatamente vinculado à função de representação do legislador, e recebe frequentes manifestações desfavoráveis no sentido de que seria um “desvio” do papel institucional do parlamentar, que passaria a ser uma espécie de “despachante” de interes-

⁶⁸ Fisher, 1998 (pp. 77-78); Oleszek, 2004, pp. 303-304; Fox & Hammond, p.1975, p. 145; Baakini, 1975, p. 233.

⁶⁹ Fisher, 1998, p. 77. No mesmo sentido, Norton, 1985, pp. 114-115.

⁶⁷ Para o caso brasileiro, cf. Figueiredo, 2001 p. 714.

ses individuais. Sem deixar de reconhecer a possibilidade desse desvio, é preciso reconhecer que esse interesse parlamentar não deixa de ser um mecanismo informal de controle, na medida em que permite ao legislador verificar na prática o funcionamento concreto do aparelho estatal, gerando informação significativa acerca dos efeitos da legislação e das demandas populares mais diretamente vinculadas ao funcionamento da máquina governamental, além de potencialmente oferecer, através de problemas individuais, indícios de áreas de risco que mereçam intervenção de controle mais sistematizada⁷⁰.

5.9. Contatos Diretos e Informais do Parlamentar com os Responsáveis pela Administração⁷¹

Outro aspecto poucas vezes mencionado é o contato direto realizado pelo

⁷⁰ Um exemplo histórico clássico, ainda que a rigor possa ser classificado como *anecdotal evidence*, sugere situação em que o trabalho em casos individuais pode suscitar o início de um trabalho mais consistente de investigação parlamentar. Trata-se da Comissão de inquérito mantida pelo Senado norte-americano sobre as aquisições e contratos de guerra durante o segundo conflito mundial, chefiada pelo então Senador e futuro Presidente Harry Truman (conhecida como *Truman Committee* e que teve grande influência na condução da administração militar durante a conflagração): *A gênese do Truman Committee foi em grande parte o trabalho de um só homem. Perturbado por relatos de especulação e desperdício na vasta escalada de poder militar começada em 1949 e pela possibilidade de que seu Estado natal de Missouri não estivesse recebendo a sua justa parte nos contratos de defesa, o Senador Harry Truman decidiu tentar descobrir a verdade por conta própria – deixando Washington, sozinho em seu velho automóvel Dodge, e indo a várias instalações militares e fábricas de defesa da Flórida ao Michigan, cobrindo talvez dez mil milhas de percurso. Foi seu discurso no Senado acerca do que ele encontrara em sua inspeção pessoal que levou à criação de sua comissão, [...]* (Caro, 2003, p. 320, tradução do autor deste artigo).

⁷¹ Aberbach, 1990, pp. 131-132.

parlamentar e seu *staff* com os responsáveis pelos programas e ações governamentais. Este chega a ser visto no Congresso norte-americano como “de longe a técnica de controle mais frequentemente utilizada”⁷². Ainda que difícil de mensurar, por sua natureza informal, este procedimento é bastante empregado como meio rápido e barato de obtenção de informação preliminar sobre alguma matéria de interesse do parlamentar (o que pode levar inclusive a um aprofundamento posterior por meio de outros instrumentos de controle), ou mesmo como uma “sondagem” da posição do Executivo diante de temas que podem ser politicamente sensíveis e portanto merecem uma “avaliação prévia” da conveniência política de serem suscitados formalmente (o que é especialmente válido para parlamentares pertencentes ao partido ou coligação que ocupa o Executivo, inseguros de levantar uma atuação de controle que eventualmente venha a gerar efeitos contrários ao interesse partidário).

5.10. Moção de Confiança e Destituição⁷³

Nos regimes parlamentaristas, o instrumento mais forte de controle é certamente o exercício pelo Legislativo de sua prerrogativa de nomear e destituir o chefe do governo. Não se trata aí do impedimento que vimos acima: para a destituição não se requer

⁷² Aberbach, 1990, p. 131. No caso brasileiro, esta dimensão da ação parlamentar é extensamente tratada por Bezerra (1999).

⁷³ Groff, 2003.

o cometimento de atos previamente considerados ilegais ou irregulares na conduta do destituído. Ao contrário, ao formar e destituir o governo (através de procedimentos geralmente denominados de “moção de confiança” e de “desconfiança”, respectivamente), o Legislativo exerce um controle de natureza estritamente política: ele julga o mérito administrativo e político das ações do governo. Nomear e demitir o chefe do governo parlamentarista, portanto, é um ato estritamente político que constitui, naquele regime, o ponto máximo do papel do controle externo do Legislativo.

6. DESAFIOS AO ASSESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PARLAMENTAR

A necessidade de um serviço de assessoria parlamentar se fundamenta, com muita razão e oportunidade, em dois pontos principais: a) a crescente complexidade das tarefas administrativas atribuídas ao Poder Executivo, com amplitude de interferência cada vez maior em todos os ramos da vida social e econômica da Nação ou do Estado, o que obriga, por via da divisão constitucional dos Poderes, o Legislativo a se desdobrar em atividades e a se multiplicar, tanto na iniciativa das suas próprias proposições potencialmente mais fecundas e abrangentes, quanto no exame mais atento das mensagens provindas do Executivo; b) na

impossibilidade de os deputados, usualmente sobrecarregados de inúmeras atribuições de ordem política no atendimento de suas clientelas eleitorais, se desincumbirem a contento da apreciação técnica de proposições e mensagens.⁷⁴

A multiplicidade e a complexidade das missões que cumpre o controle parlamentar supõe desafios de vulto ao Poder Legislativo: o volume de temas submetidos à consideração do Parlamento, bem como a complexidade intrínseca de cada decisão a adotar, vem crescendo de forma exponencial – em paralelo com a expansão do volume e complexidade da ação governamental na sociedade contemporânea⁷⁵. Desafios que são de várias ordens, como a independência política, a sensibilidade para as aspirações populares.

Existem portanto diferentes fatores que influenciam o *outcome* final do controle de cada Parlamento, tais como a amplitude dos poderes constitucionais com que conta vis-à-vis o Executivo; as possibilidades deste determinar, por via da ascendência sobre os partidos, a atuação subordinada dos membros do Legislativo; as regras procedimentais do trabalho parlamentar que facilitem o controle governamental sobre a agenda legislativa⁷⁶. O foco de nosso trabalho é

⁷⁴ Jarbas Medeiros, na justificativa ao projeto de resolução 545/63 da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que criou a Assessoria Parlamentar naquela Casa, *apud*. Brasileiro, 1968, pp. 18-19

⁷⁵ Este crescimento não é fenômeno de véspera: Hephney (1975, p. 2) já detectava estudos empíricos apontando-o em 1934 para as legislaturas nacional e estaduais nos Estados Unidos.

⁷⁶ Figueiredo (2001, pp. 690-691); BID (2007, pp. 45-53).

especificamente um desses fatores, um outro tipo de dificuldade que geralmente não ocupa o primeiro plano da discussão sobre o Parlamento: a capacidade técnica para o tratamento dos assuntos objeto de controle⁷⁷.

Exercer com eficácia o controle que as constituições nacionais demandam ao Parlamento exige-lhe dotar-se de uma capacidade orgânica de análise técnica, através dos órgãos apropriados de assessoramento técnico institucional. Esta percepção vem alcançando um certo grau de disseminação na literatura ao longo das últimas décadas, mas frequentemente na forma de reações *ad hoc* a insucessos ou fragilidades dos diferentes Legislativos em seus embates políticos *vis-à-vis* outros atores institucionais⁷⁸. O essencial do nosso trabalho é a fundamentação analíti-

⁷⁷ Desde logo, referimo-nos aos Paramentos e legisladores que exercem a sua missão em caráter permanente e exclusivo. Não tratamos aqui de Casas Legislativas que eventualmente venham a deliberar como atividade paralela ou de tempo parcial de seus membros, como é possível que ocorra em algumas Câmaras Municipais brasileiras e consta em alguns estudos sobre as legislaturas estaduais norte-americanas (Balutis, 1975, p. 35). Embora nos pareça que as considerações aqui expressas venham a incidir nestas legislaturas de forma ainda mais intensa, a diferença de estruturas e capacidades administrativas e institucionais é tão grande que não é prudente pretender estender as conclusões vertidas sobre paramentos nacionais a estes casos especiais.

⁷⁸ Balutis, 1975, p. 26. Um exemplo é dado por Spiller (1998, p. 251), no que concerne à política de estabelecimento de marcos regulatórios para segmentos econômicos: confrontados com a tarefa de escrever e manter atualizadas leis específicas e detalhadas (o que “é muito difícil e consome muito tempo” muitas legislaturas delegam a totalidade da regulação ao governo ou abstém-se de qualquer ação – “para certos temas, o governo terá via livre, e para outros será proibido de tomar qualquer iniciativa.” Aberbach (1990, pp. 55-57) descreve uma forte correlação empírica entre o volume de tempo dedicado pelas comissões do Congresso norte-americano às atividades de controle e o número de profissionais (*staffers*) disponíveis em seu quadro, o que reforça a constatação da literatura sobre controle de que “recursos humanos são uma condição necessária, mas não suficiente, para o controle”.

ca desta percepção, evidenciando-a como corolário da natureza do trabalho parlamentar e das características, que já examinamos acima, dessa peculiar função institucional que é o controle externo.

Vejamos agora, discriminadamente, os principais fundamentos desta construção analítica.

6.1. Multiplicidade de Critérios do Controle

Como vimos, o controle exercido pelo Parlamento tem múltiplos critérios: cabe ao Legislativo submeter a gestão pública a todo tipo de lente crítica: tanto deve indagar da conveniência de determinada medida frente ao interesse público (critério político) quanto da sua conformidade à lei (critério jurídico) ou a excelência com que foi implementada segundo as normas da boa técnica aplicável (critério técnico).

No entanto, o titular do poder legislativo é, por definição, um agente estritamente político. O parlamentar tem uma função essencialmente política (independente dos conhecimentos técnicos ou jurídicos que possa trazer de sua trajetória anterior à assunção da representação política). Não se lhe deve exigir, pela natureza de suas funções e do caminho que legitimamente tem de percorrer para ascender ao mandato, senão o papel de representação estritamente política:

Dado que são a luta política e suas circunstâncias os princi-

pais formadores do caráter do dirigente, este, com seus atributos e fraquezas, nem sempre se encaixa, necessariamente, na medida dos problemas do governo que deve enfrentar. A seleção natural dos líderes produz-se no jogo da luta pelo poder, seja pacífico ou violento, enquanto sua avaliação definitiva realiza-se no jogo do exercício do poder.⁷⁹

Ora, o exercício da função de controle com base em critérios técnicos ou legais pressupõe uma estrutura de produção de conhecimento nestes dois universos que permita ao parlamentar recolher informação idônea capaz de subsidiar seu julgamento acerca dos atos que controla. Ainda que retenha – como não poderia deixar de ser – a prerrogativa de proferir os juízos de mérito acerca dos atos que controla⁸⁰, não pode o parlamentar prescindir de pareceres profissionais desses âmbitos, do conhecimento substantivo sobre o leque praticamente universal de temas que compõem a agenda parlamentar⁸¹.

6.2. Definição Racional do Foco de Atenção⁸²

A pressão sobre o uso do tempo gera forte tendência à dispersão que deve ser contrarrestada por

meios que levem o dirigente a focalizar sua atenção em fatos realmente importantes.⁸³

À semelhança de qualquer alto dirigente público, ao parlamentar convergem um sem-número de demandas. Neste sentido, o processamento minucioso e detalhado dos atos de controle, que abrangem literalmente todo o universo da gestão governamental, não deve recair sobre a autoridade parlamentar, pois representaria um desvio da atenção que não seria compatível com a amplitude de sua função e a necessidade de que se concentre nos aspectos estratégicos da liderança política da coletividade. Recorrendo novamente à vívida descrição de Carlos Matus:

O político convencional vive emboscado, preocupado e envolvido na teia de relações que se lhe apresentam como o mundo de sua prática de luta, projetos, obstáculos e êxitos. Move-se em um mundo de coisas imediatas das quais se ocupa, mas que na verdade ocupam o espaço de sua consciência sobre os grandes problemas do sistema social. Para ele, os grandes problemas sociais são uma constante universal, dentro da qual vive a variedade tensa e criativa de sua prática cotidiana. Não pode escolher entre preocupar-se com os problemas finais do sistema social e sumir-se no cotidiano dos problemas inter-mediários do sistema político. O sistema escolhe por ele.⁸⁴

⁷⁹ Matus, 2000, p. 16.

⁸⁰ Mérito este que envolve os ângulos legal e técnico, além de critérios especificamente políticos de conveniência e oportunidade.

⁸¹ Pollitt, 2006, pp. 260-261.

⁸² A expressão que intitula esta seção, bem como a lógica de seu conteúdo, são desenvolvidas por Matus (2000, pp. 174-175) para os gestores políticos do Poder Executivo. No entanto, para os fins de nossa análise, descrevem os mesmos dilemas enfrentados pelos parlamentares (que os enfrentam possivelmen-

te em maior intensidade que os titulares de agências executivas).

⁸³ Matus, 2000, p. 174.

⁸⁴ Matus, 1987, p. 168 (tradução do autor deste trabalho)

A multiplicidade de demandas sobre o parlamentar traz, portanto, um sério risco à instituição: a tendência dos parlamentares a, deixados ao sabor da estrutura direta de incentivos que enfrentam, concentrarem o foco do trabalho e da atenção nos casos pontuais, “urgentes” e que atraem atenção popular (“casos que aparecem repentinamente, atraem publicidade e necessitam de atenção [do Executivo] a curto prazo”⁸⁵), em detrimento de tendências e problemas de mais longo prazo e maiores repercussões coletivas mas sem tanta visibilidade imediata.

Assim sobrecarregado, o parlamentar necessita de um apoio institucional consistente para o *processamento dos problemas*⁸⁶, com a finalidade inicial de sistematizar e ordenar as demandas de toda ordem (incluindo rotinas, emergências e problemas internos à administração), destacando ao líder político os temas relevantes que requerem sua decisão mais atenta e sua atenção mais ampla – *especialmente*

⁸⁵ Norton (1985, p. 185), ilustrando tais casos como “A fuga de um assassino perigoso da prisão, o comportamento policial em determinado caso, ações arbitrárias por autoridades da imigração [...]”. O caso citado é particularmente ilustrativo, apontando que o parlamento inglês tende a controlar com mais intensidade e interesse as áreas de política pública do *Home Office* (administração de justiça e prisional, imigração e naturalização, defesa civil, segurança pública, organização de eleições), mais propícia aos “caos urgentes” que outras áreas que, sem embargo, apresentam repercussões mais profundas e de longo prazo para a sociedade, tais como os assuntos econômicos e financeiros e a política externa (Norton, 1985, pp. 173-189).

⁸⁶ A expressão *processamento de problemas*, que utilizamos no sentido aplicado por Matus (2000), inclui tanto a seleção e ordenação de prioridades quanto o suporte informativo e analítico que se descreve na próxima seção. Para as finalidades deste texto, porém, é mais importante apresentar discriminadamente cada um dos aspectos deste requisito da ação governamental.

aquelas que não sejam captadas pelo processo decisório e cognitivo individual do parlamentar. A já comentada seletividade do controle parlamentar depende então de uma estrutura de apoio que aborde de forma individualizada cada item de demanda, oferecendo ao parlamentar uma avaliação preliminar da importância relativa dos fatos levados à sua atenção⁸⁷. Isto se dá em toda a amplitude da missão parlamentar, mas em particular incide no exercício do controle, na medida em que – como vimos anteriormente – a função fiscalizadora não costuma receber as primeiras posições na atenção dos parlamentares⁸⁸.

6.3. Suporte à Decisão

Cabe ao dirigente a responsabilidade de tomar decisões complexas de enorme diversidade e complexidade, a respeito das quais ele nem sempre pode ter

⁸⁷ Quirk, 2004, p. 324 e (ênfatizando a necessidade de informação e assessoramento para lidar com uma pressão de tempo muito rigorosa) 327. Pollitt (2006, p. 259) utiliza a metáfora do político usando o assessoramento técnico para testar, formatar e enquadrar ideias e temas num marco geral mais coerente de forma análoga ao uso que um boxeador faria de um “sparring partner” (no mesmo sentido, Davies; Nutley; Walter, 2007, pp. 232-233). Balutis (1975, p. 26) aborda o assessoramento técnico como um dos mecanismos de *gatekeeping* que permitem ao parlamentar filtrar as demandas antes mesmo de ter de mobilizar recursos políticos para abordá-las (no mesmo sentido, Aberbach, 1990, pp. 80, 124-125 e 129).

⁸⁸ Como relata para o Legislativo brasileiro Messemberg (2002, pp. 105-106): [...] *Esses são, inegavelmente, instrumentos poderosos disponíveis aos parlamentares para uma eficiente fiscalização dos atos e fatos ocorridos na administração federal. Todavia, eles não foram utilizados pela elite de forma tão intensa quanto se poderia supor, mesmo num contexto de efervescência política marcado pelo impeachment e pela CPI do Orçamento. [...] Na prática, coube aos membros da oposição, em particular àqueles mais identificados ideologicamente com a esquerda ou centro-esquerda, maior disposição para propor medidas fiscalizadoras das ações do Executivo.*

*uma opinião própria clara e fundamentada.*⁸⁹

Cada um dos problemas de controle (insistimos, que abrangem todo o universo da ação governamental) necessita de uma síntese da informação disponível, de uma análise fundamentada e de um leque de propostas de solução, elaboradas com uma combinação de “informação científica, julgamento técnico, criatividade e imaginação, além de prioridades e valores”. Ao mesmo tempo, cabe exclusivamente ao parlamentar decidir, pois somente assim pode desincumbir-se da missão de representação que a cidadania conferiu-lhe através do voto. Portanto, é essencial que os parlamentares sejam liberados “da busca de dados e informação, de reunir as opiniões de especialistas [...] e, finalmente, de ordenar as alternativas políticas para o momento em que o deputado ou senador deva decidir”.⁹⁰ Em maior detalhe, um adequado assessoramento institucional pode dar apoio ao parlamentar ao longo de toda a extensão do processo decisório legislativo⁹¹:

– na identificação e formulação precisa de problemas a serem tratados (como vimos no item 6.2), inclusive na prospecção de temas novos, inéditos ou em transformação⁹²;

– na identificação e formulação de alternativas a cada problema, com o exame antecipado das consequências de cada uma;

– na valoração opinativa entre as alternativas, para subsidiar a escolha do próprio parlamentar⁹³;

– na comunicação da escolha adotada pelos parlamentares (tanto proporcionando a formalização adequada quanto desenvolvendo os conteúdos necessários à disseminação dos resultados do trabalho parlamentar aos diferentes públicos);

– na própria execução das decisões parlamentares, na medida em que esta execução caiba ao Poder Legislativo (por exemplo, executando diretamente trabalhos de campo e documentais para fins de fiscalização, de forma a proporcionar ao parlamentar dados próprios para avaliação da gestão pública).

Desta forma, o assessoramento técnico-institucional provê uma condição essencial para a deliberação parlamentar: o conteúdo de informação

⁸⁹ Matus, 2000, p. 174.

⁹⁰ Villagrán, 2006, p. 6. É preciso ressaltar que o autor transcrito trata, no trabalho indicado, de outro tipo de assessoria institucional (os *staffers* ou assessorias políticas diretas). No entanto, sua descrição do suporte à decisão necessário ao parlamentar descreve adequadamente, com um mínimo de alterações, o assessoramento técnico-institucional permanente que necessitam as casas legislativas.

⁹¹ Descrição das etapas do processo decisório legislativo adaptada de Brasileiro, 1968, p. 21-23. Em uma formulação mais sintética, BID (2007, p. 119) especifica estas tarefas para o papel de “atores do conhecimento” que “atuam como intermediários, ou agentes, entre o conhecimento e as políticas”, e desempenham funções no sentido de “elevar a qualidade dos debates sobre políticas públicas, introduzir políticas alternativas, contribuir para a definição da agenda de políticas e acompanhar e reforçar a implementação por meio do aperfeiçoamento da base de conhecimento da qual outros atores podem fazer uso”.

⁹² Pollitt, 2006, p. 259; Balutis (1975, p. 28) lembra que o *staff* técnico atua nos Estados Unidos como uma importante fonte de inovação que permite ao Legislativo atuar na criação de agendas e políticas novas em relação ao Executivo.

⁹³ Inclusive com a atribuição especial de questionar de um ponto de vista lógico e empírico as premissas em que as soluções propostas se baseiam, o que requer um especial esforço intelectual (Pollitt, 2006, p. 260).

e análise indissociável de qualquer ação decisória, em particular uma ação de controle, a qual pressupõe um julgamento acerca de atos que já foram objeto de informação e análise por parte do ente controlado. Produzir esta informação demanda muito tempo e muita atenção, em proporções que excedem aquelas que o parlamentar pode dedicar, à vista de suas muitas outras atribuições inerentes à função de representação. Além disso, um excesso de informação bruta – proveniente de fontes externas ou internas – pode tornar toda a massa de dados irrelevante: mesmo que a disponibilidade de dados seja garantida, o suporte à decisão envolve a seleção e organização desses dados brutos para que se tornem informação relevante e abordável dentro do processo de deliberação⁹⁴. De fato, não basta ao Legislativo captar e prover-se de informação, mas aplicá-la nas decisões complexas a seu cargo⁹⁵.

A ausência desse suporte técnico à decisão no âmbito parlamentar conduz a graves falhas no processo decisório legislativo, ilustradas pela descrição da experiência do Congresso argentino que conduziu aquela casa à criação de seu órgão de assessoramento orgânico:

A falta de reunião ordenada dos antecedentes dificultava o trabalho dos legisladores na elaboração de seus projetos e constituía um sério prejuízo para as questões que se debatiam. Até

*esse momento os legisladores punham-se a estudar as iniciativas procurando reunir antecedentes que se encontravam dispersos e em forma incompleta, a tal ponto que não se consultavam obras de especial interesse para os legisladores em razão de estarem escritas em idiomas que não eram conhecidos pela totalidade dos parlamentares”.*⁹⁶

Na função de aprovação do orçamento (uma das mais críticas ferramentas de controle de que dispõe o Legislativo) a capacidade de informação e análise é crítica para o desempenho das funções parlamentares, devido à enorme massa de dados brutos que envolve o orçamento público em qualquer ente governamental de médio ou grande porte. Os estudos internacionais sobre a funcionalidade do processo orçamentário têm enfatizado a importância dessa capacidade de tratar, digerir e analisar a massa de informação envolvida na formulação e aprovação do orçamento⁹⁷. A experiência norte-americana anterior à consolidação de unidades especializadas para tratamento de informação orçamentária ilustra, de forma bastante gráfica, os dilemas da deliberação parlamentar sem o suporte informativo adequado:

O imenso tamanho da forma final da lei de orçamento [reconciliation bill], a sua comple-

⁹⁴ Heaphey, 1975, p. 2; Balutis, 1975, p. 27; Porter, 1975, pp. 55-56; Aberbach, 1990, pp. 86-90.

⁹⁵ Heaphey, 1975, p. 8; Balutis, 1975, p. 26; Aberbach, 1990, p. 53.

⁹⁶ Amestoy, 1989, p. 33 (tradução do autor deste trabalho); corroborando a fragilidade técnica do Parlamento frente ao Executivo, ainda no caso argentino, Palanza, 2005, p. 40. No mesmo sentido, mas em caráter geral, Pelizzo & Stapenhurst, 2007, p. 380. Para o exemplo do Parlamento inglês, onde o sucesso de Comissões temáticas especializadas esbarrou, entre outros obstáculos, na ausência de assessoramento técnico especializado, cf. Noton, 1985, pp. 131-132.

⁹⁷ Cf. Wehner, 2006, p. 85.

*xidade, a confusão, e a falta de informação adequada significavam que a maioria dos membros [do Congresso] tinha que votar basicamente com os olhos fechados, confiando na Casa Branca. A forma final da lei de orçamento foi desenhada principalmente pelo OMB [órgão de assessoramento orçamentário do Poder Executivo] e pela administração Reagan.*⁹⁸

De fato, verifica-se um movimento significativo de criação de unidades técnicas permanentes de análise e pesquisa orçamentária em distintos parlamentos nacionais⁹⁹. No âmbito estrito do suporte à decisão, estas unidades podem oferecer ao parlamentar a informação orçamentária complexa produzida pelo Executivo de uma maneira já previamente tratada e tornada compreensível, para que o legislador “possa compreendê-la e usá-la”¹⁰⁰.

Este papel de suporte à decisão exige portanto capacidades de processamento que demandam uma cuidadosa maturação teórica e prática de equipes interdisciplinares, insuscetível de ser gestada em gabinetes temporários ou em estruturas não-permanentes. “Através da permanência e continuidade no desenvolvimento próprio da tarefa, o organismo [de assessoria técnica institucional] vai formando seu próprio pessoal e adquirindo deste modo a especialização necessária no manejo do material [le-

gislativo] para a sua sistematização e elaboração”.¹⁰¹

A necessidade de suporte à decisão, de resto comum a toda alta autoridade governamental, tem ainda outras singularidades na casa legislativa: pela sua natureza colegiada, as deliberações desse Poder são coletivas por excelência (através dos mais variados procedimentos regimentais para obtenção de um resultado decisório final a partir da posição manifestada por cada parlamentar de seu plenário ou suas comissões), e necessitam em maior ou menor intensidade da formação de consensos ou acordos estáveis. Assim sendo,

*[...] o estabelecimento de fatos, antecedentes e circunstâncias confiáveis por um organismo e profissionais especializados pode facilitar os consensos políticos ao reduzir os termos do debate às diferenças de juízo de valor, mais que aos desacertos sobre os dados e a informação. [...] “É difícil chegar a consensos se as partes não podem pôr-se de acordo nem sequer quanto a estes últimos [dados e informação]”*¹⁰²

Ainda como particularidade legislativa, os parlamentos representam por excelência o fórum de convergência dos interesses para confrontação de

⁹⁸ Fisher, 1998, p. 234.

⁹⁹ Johnson & Staphenurst (2007) relatam em detalhe diversas experiências de criação recente de “parliamentary budget offices” (governo federal norte-americano, estado norte-americano da Califórnia, Filipinas, México, Uganda e Coreia do Sul).

¹⁰⁰ Johnson & Staphenurst (2007), p. 372 (tradução do autor deste trabalho)

¹⁰¹ Amestoy, 1989, p. 32 (tradução do autor deste trabalho).

¹⁰² Villagrán, 2005, p. 3 (tradução do autor deste trabalho). Este papel de “tradutor” de diferentes posições políticas para uma linguagem comum, de forma a ensejar que o debate se dê em bases objetivas e se evidenciem as opções valorativas, também é ressaltado para o caso norte-americano por Petrei (1997, p. 208) e Quirk (2004, p. 324). Em caráter geral, advogando para o assessoramento técnico o papel de “conceptual clarification”, Pollitt (2006, p. 260).

posições reivindicativas, e o processo político contemporâneo incorpora, para encaminhamento e persuasão em favor dessas reivindicações, o recurso crescente ao conhecimento técnico. Desta forma, ao ouvir as diferentes partes em pugna para alcançar uma determinada decisão – não apenas o Executivo, mas todos os grupos organizados com interesses envolvidos na decisão – o parlamentar lida não apenas declarações de interesse, mas cada vez mais “demonstrações”, “relatórios” ou “pareceres” das partes sustentando suas posições em argumentos técnicos ou científicos. De fato, já fala do surgimento de uma categoria de “corretores do conhecimento” (“*knowledge brokers*”) no universo da discussão de políticas públicas¹⁰³. Sem o assessoramento técnico diretamente vinculado a si, o parlamentar terá de enfrentar deliberações desprovido dos recursos de conhecimento que já estão disponíveis e mobilizados pelos demais envolvidos no processo decisório em função de seus próprios interesses¹⁰⁴.

¹⁰³ O conceito de “knowledge brokering” é encontrado por exemplo em Davies; Nutley; Walter (2007, p. 234), com esta vívida e inquietante descrição: *A corretagem de conhecimento pode, naturalmente, não ser sempre feita por pesquisadores acadêmicos [...] Um número crescente de organizações surgiu cuidadosamente posicionadas como intermediários de pesquisa – “think tanks”, organizações de “lobby”, associações profissionais, fundações e organizações de campanha sem fins lucrativos, por exemplo. Estes intermediários podem usar estratégias variadas e criativas para ter as “suas” evidências ouvidas nos círculos de tomada de decisão sobre políticas: definir o contexto das políticas através de apresentações e eventos de mídia; lançar projetos-piloto que mostrem o que pode ser alcançado; construir alianças entre várias redes de políticas (“policy networks”); e criar novos e mais persuasivos resumos de evidências para distribuição mais ampla. A consultoria acadêmica pode ter mais impacto na definição de políticas quando os acadêmicos trabalham como “knowledge brokers” junto de e através de tais organizações dinâmicas e fluentes na mídia.* (tradução do autor deste trabalho).

¹⁰⁴ No mesmo sentido, Balutis, 1975, p. 26.

Para um número importante de países latino-americanos, existe ainda um específico fator crucial de fragilização da capacidade decisória parlamentar: a pequena permanência dos parlamentares no cargo, minimizando o grau de aprendizado do conteúdo das políticas que são o objeto de sua deliberação. Esta constatação é bastante disseminada na literatura, tanto em caráter geral (por exemplo, para países que simplesmente vedam a reeleição como México e Costa Rica¹⁰⁵, e mesmo para outros países da região¹⁰⁶) como especificamente para o caso brasileiro¹⁰⁷. Neste, os cargos legislativos não seriam uma opção permanente para o político brasileiro, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo (federal ou subnacional), os quais trariam mais vantagens à sua carreira política.¹⁰⁸

Ora, parlamentares de carreira mais curta perdem a oportunidade de dominar em maior profundidade os assuntos sobre os quais deliberam, ten-

¹⁰⁵ Samuels, 2000, p. 482.

¹⁰⁶ Para referência aos estudos comparativos neste sentido, cf. Ferraro, 2005, pp. 214-216.

¹⁰⁷ Todo o trabalho de Samuels (2000) tem por objeto demonstrar exatamente isto. No mesmo sentido, enfatizando a perda de *expertise* causada pela curta permanência do parlamentar na carreira legislativa, cf. Llanos (2007, p. 193) e Santiso (2007, pp. 170-171).

¹⁰⁸ Deve-se ressaltar que esta concepção é perfeitamente compatível com as hipóteses teóricas da amplamente disseminada “conexão eleitoral” que põe o desejo de reeleição como objetivo dominante dos congressistas (Arnold, 1991, *apud* Figueiredo & Limongi, 1999, p. 196; Mayhew, 1974, *apud* Samuels, 2000, p. 481; Avelar & Cintra, 2007, pp. 154-155.). A assimilação entre sobrevivência política e reeleição (portanto, no mesmo cargo), é também de origem norte-americana e baseia-se no funcionamento das instituições daquele país. No entanto, o fundo do argumento permanece o mesmo: o parlamentar tem por objetivo uma determinada posição eleitoral (quer seja no parlamento, quer seja em qualquer outro cargo eletivo), e terá o apoio dos eleitores para conquistá-la em função de determinada conduta como parlamentar, tal como percebida pelos mesmos eleitores.

do mais incentivos a concentrar seus esforços na obtenção de benefícios imediatos para seus eleitores, enquanto legisladores vislumbrando carreiras legislativas mais prolongadas “tendem a se preocupar também com os resultados das políticas públicas.”¹⁰⁹ Este *gap* de conhecimento inevitavelmente enfraquecerá a efetividade da ação parlamentar de controle e sua capacidade decisória¹¹⁰, em proporção tanto maior quanto menos larga for a carreira do parlamentar envolvido¹¹¹, e a única forma de mitigá-lo (ainda que em grau insuficiente) é a disponibilidade da base de conhecimento dentro do Parlamento, por meio de assessoramento técnico institucional, de forma a estar disponível aos parlamentares em tempo hábil à intervenção no processo decisório.

6.4. Assimetria de Informação

É preciso, contudo, que as sociedades, sejam o que forem, se governem: é forçoso que haja um Estado de qualquer espécie. E esse Estado é chamado a governar uma coisa que não sabe a certo o que é, a legislar para uma entidade cuja essência des-

*conhece, a orientar um agrupamento que segue (sem dúvida) uma orientação vital que se ignora, derivada de leis naturais que também se ignoram, e que pode portanto ser bem diferente daquela que o Estado pretende imprimir-lhe. Assim, o mais honesto e desinteressado dos políticos e governantes nunca pode saber com certeza se não está arruinando um país ou uma sociedade com os princípios e leis, que julga sãos, com que se propõe salvá-la ou conservá-la.*¹¹²

O alerta pessoano, um tanto desalentado, não deixa muita margem a dúvidas: a complexidade dos problemas de gestão governamental envolve uma quantidade verdadeiramente gigantesca de informação a ser coletada, processada e interpretada para qualquer decisão ou avaliação. Neste sentido, o legislativo encontra-se em grande desvantagem frente ao Executivo no que se refere a informação e conhecimento especializado¹¹³. No campo orçamentário já se observou que “muitos Legislativos encontram-se fracamente equipados para avaliar independentemente os dados orçamentários, carecendo (por exemplo) de economistas e analistas de orçamento aos quais o executivo tem acesso”¹¹⁴. Isto ocorre por várias razões. A primeira é simplesmente a pequena dimensão da estrutura administrativa do Parlamento frente aos recursos humanos e materiais com que conta o Executivo. No entanto, há limitações ainda mais sé-

¹⁰⁹ Ferraro, 2005, p.215. Associando uma carreira parlamentar mais longa dos parlamentares chilenos com maior especialização técnica e maior grau de influência do Legislativo do Chile nas políticas públicas, cf. BID (2007, p. 157). No mesmo sentido, para o caso brasileiro, BID, 2007, p. 169.

¹¹⁰ “A não reeleição é funcional à necessidade de sobrevivência dos partidos, mas é prejudicial ao desenvolvimento de *expertise* no Congresso.” Mustapic & Llanos, 2005, p. 235. No mesmo sentido, Baaklini, 1975, p. 228. Ressaltando a vinculação entre uma carreira precocemente dedicada a um tema especializado dentro de um comitê no Congresso norte-americano, Quirk, 2004, p. 324.

¹¹¹ Porter, 1975, p. 41.

¹¹² Pessoa, 2006, p. 41

¹¹³ Villagrán, 2005, p. 2. No caso inglês, Norton (1985, p. 174).

¹¹⁴ Wehner, 2006, p. 90; Santiso, 2007, p. 166.

rias¹¹⁵: a organização pública tende a ser hierarquizada e introvertida, não podendo utilizar na maioria das suas atuações os mecanismos informacionais contidos no sistema de preços de mercado¹¹⁶; assim, os custos de obter informação e transmiti-la são muito altos, tanto pelo simples volume de dados potenciais a tratar quanto pela baixa permeabilidade da estrutura estatal.

Ora, estamos diante de um típico problema de teoria da agência¹¹⁷: cabe ao Parlamento controlar, em nome dos cidadãos que o elegeram, os atos e fatos da atuação dos agentes executivos, agentes estes que detém as informações e o conhecimento especializado do imenso leque de campos de atuação governamental, cada um com um conteúdo cognitivo próprio e distinto dos demais. Além disso, o Executivo (ou qualquer instância governamental controlada) também tem interesses próprios, distintos dos do Parlamento enquanto controlador – não interessa, por exemplo, ao chefe do Executivo que falhas na implementação de medidas importantes de seu programa eleitoral sejam levadas ao escrutínio público, pois isto enfraqueceria sua posição eleitoral. O “agente”, portanto, tem mais recursos e está mais próximo aos fatos da gestão que o “principal” que deve controlá-lo, e muito provavelmente terá interesses opostos ao do principal no

que se refere à avaliação valorativa da gestão que se pretende controlar.

Caso o Congresso não pudesse dotar-se de meios próprios de coleta e tratamento das informações recebidas, ver-se-ia inteiramente dependente dos dados que os entes controlados quisessem fornecer. De ser assim, não teria a oportunidade de criticar as informações que recebe, nem de utilizar os recursos do conhecimento para extrair conclusões dos dados que aceitasse, e muito menos de produzir ele próprio informações no formato e na extensão que desejasse¹¹⁸. Ficaria incapacitado para produzir avaliações de controle com o mínimo de confiabilidade, pois não teria como contrastar a versão dos fatos que apresentasse o ente controlado, sabendo que este tem incentivos para apresentar uma versão que sustente seus próprios interesses e conclusões. Por extensão, isto implica que os partidos na oposição terão – como parlamentares – menos recursos para o exercício do mandato do que aqueles que, apoiando o Executivo, recebam deste informações e análises mais detalhadas¹¹⁹. Mesmo que exista a disposição do Executivo de prover os dados solicitados, por outro lado, a sua estrutura pode não corresponder às demandas do Legislativo: os dados da Administração tendem a ser estruturados em torno de linhas organizacionais ou “verticais” (ou seja, classificados e ordenados em função da estrutura organizacional dos ministé-

¹¹⁵ Albi, 1999, pp. 57-59.

¹¹⁶ Mecanismos que, em circunstâncias normais, permitem a disseminação da informação contida nos preços a todos os interessados.

¹¹⁷ Para uma abordagem mais geral do controle parlamentar como um problema de teoria de agência, vide Llanos & Mustapic (2005A, pp. 12-13) e Flemes (2005, pp. 150-152).

¹¹⁸ Quirk, 2004, pp. 333-335; Randall & Franklin, 1990, p. 190.

¹¹⁹ O que sequer representaria, necessariamente, um ato ilegal ou ilegítimo (Baaklini, 1975, p. 227).

rios e agências executivas), enquanto muitas das demandas de informação referidas a políticas públicas têm um formato de “corte horizontal”, que capture os dados de todas as unidades organizacionais obedecendo a outras estruturas lógicas¹²⁰.

Uma tal situação de assimetria informacional representaria então a negação prática da possibilidade do controle, na medida em que o seu conteúdo material (o exame dos atos e fatos da gestão) ver-se-ia impossibilitado. Um estudo comparativo entre os parlamentos da Europa Ocidental descreve de forma muito coloquial a necessidade do assessoramento técnico institucional, especificamente na função de controle:

[...] Alguns Legislativos – nomeadamente o Congresso norte-americano – tem um quadro considerável de pessoal de pesquisa, biblioteca e suporte e exercem uma notável “viscosidade” no processo legislativo. Entretanto, alguns outros Legislativos têm também consideráveis recursos mas pouca capacidade observável de impor-se ao governo. [...]

Entretanto, pareceria contra-intuitivo sugerir que tais recursos não têm nenhum impacto na capacidade de um Legislativo de levar a cabo o escrutínio do Executivo. Para que os parlamentares questionem efetivamente os atos e políticas do governo, precisam de alguma informação com base na qual realizar seus questionamentos. Esta informação pode derivar-

se de simples observação, fatos circunstanciais, conselhos recebidos, material fornecido por órgãos externos (solicitado ou não), ou investigação pessoal conduzida independentemente do parlamento (embora esta última pressuponha um recurso em especial, o tempo), mas é provável que uma maior influência sobre a ação do governo seja alcançada se a informação provier de fontes especializadas à disposição do legislador. Estas fontes podem assumir a forma de pesquisadores à disposição dos membros individualmente (assessoria pessoal) ou coletivamente, tanto através de comissões (secretarias de comissões, ou especialistas contratados pelas comissões), bibliotecas ou unidades de pesquisa. Outros fatores podem até negar o impacto desse tipo de recursos, mas eles parecem necessários para a realização do controle.¹²¹

A incapacidade do Parlamento em romper um elevado grau de monopólio de informação por parte do Executivo representa, portanto, um fator de enfraquecimento como Poder independente. As referências empíricas a esta associação entre assimetria informacional e desnível de poder do parlamento ante o Executivo são copiosas. Apontando a ausência de *expertise* (dos parlamentares e do assessoramento legislativo) no Congresso brasileiro em matéria de

¹²¹ Norton, 1998, pp. 12-13 (tradução do autor deste trabalho); a expressão incomum “viscosidade” (*viscosity*) é usada nessa obra como sinônimo de “capacidade de influenciar os atos e políticas governamentais”. Outra menção ao investimento do Congresso norte-americano em “adequate and high-quality Professional staffs” como meio de assegurar seu papel de controle, cf. Randall & Franklin, 1990, p. 194.

¹²⁰ Heaphey, p. 6.

defesa, Flandes (2005, p. 162) ressalta que as questões dos parlamentares são referidas à própria assessoria parlamentar dos órgãos militares, o que acarreta que as informações que utilizam são-lhes fornecidas “sem que esteja assegurada a independência e neutralidade das mesmas”.

6.5. Efeitos Diretos no Próprio Ente Controlado

A estrutura de que o Parlamento disponha de meios próprios de coleta e análise de informações – e portanto, a fluência com que exerça tais funções – chegará a ter reflexos diretos na própria conduta dos entes controlados, servindo como uma ferramenta indireta de controle. Inicialmente, a disponibilidade de uma estrutura técnica proficiente permite que muitos dos contatos para transmissão de informação e discussão de alternativas sejam realizados pelas próprias estruturas técnicas, em contatos mais fluidos e informais que permitem superar ineficiências de comunicação e informação advindas de uma interlocução exclusivamente formal e ritualizada – neste sentido, a estrutura técnica de controlador e controlado dispõem do potencial de processar previamente negociações, acordos e trocas de informações que em muito aceleram e facilitam as deliberações políticas de natureza estratégica que são da essência da função parlamentar¹²².

Por outro lado, a mera expectativa de um interlocutor qualificado já intro-

duz pautas novas no comportamento do Executivo e sua burocracia. No âmbito da elaboração e aprovação do orçamento, uma análise bastante sugestiva do papel das unidades técnicas parlamentares de assessoramento orçamentário aponta que um assessoramento técnico independente tem efeitos significativos na conduta do Executivo, que em princípio disporia de todas as cartas para o jogo:

[...] O escrutínio das estimativas [feitas para a elaboração do orçamento] reforça a accountability. O conhecimento de que suas premissas e seus números serão cuidadosamente revisados por especialistas em orçamento de um ramo distinto do governo incentiva os responsáveis pelo orçamento no Poder Executivo a serem mais cuidadosos e precisos do que poderiam ser caso não existisse. Além disso, o orçamento mais simples, transparente e aberto à prestação de contas que resulta do trabalho de uma unidade orçamentária no Legislativo torna o processo orçamentário mais direto e fácil de ser acompanhado. Assessorias legislativas eficazes em matéria de orçamento também podem conduzir maior disciplina no gasto público.¹²³

De fato, a mobilização da instituição parlamentar para questionar, no mérito, políticas do Executivo tem impactos profundos mesmo em sistemas parlamentaristas como o inglês onde a prevalência do governo sobre a legislatura na tomada de decisões é tida como praticamente incontestada.

¹²² Oleszek, 2004, pp. 299/300; Randall & Franklin, 1990, pp. 45/46; Aberbach, 1990, pp. 83-86.

¹²³ Johnson & Stapenhurst, 2007, p. 371 (tradução do autor deste trabalho).

da¹²⁴, e esta mobilização implica necessariamente na assunção pelo Parlamento de capacidades próprias de tratamento e análise da informação:

[...] Entretanto, ao compreender que o Governo pode ter maiores recursos por meio do Civil Service¹²⁵ (ainda que existam exemplos em que isto seja questionável) mas não necessariamente um monopólio de sabedoria, os parlamentares mostraram-se dispostos a contrapor suas próprias visões ante aquelas do Governo e suas autoridades. Quanto maior a disposição dos parlamentares do partido do governo ["Government backbenchers"] para questionar a ação de determinados ministérios, maior será o potencial para agir como um freio ao Civil Service, e por surpreendente que possa parecer, para fortalecer os Ministros¹²⁶ perante seus próprios subordinados. Se a Câmara diz "não" a uma proposta do Governo, o Ministro tem que voltar a seus subordinados e dizer-lhes "A Câmara não aceitará isto", e em alguns casos isto pode ser

vantajoso para o próprio Ministro. A importância disto para as comissões parlamentares é que se os Ministros e funcionários do Executivo acreditarem que o relatório ou as recomendações de uma comissão podem ser trazidos ao plenário da Câmara como uma proposição de mérito, com a possibilidade de divisões e mesmo derrota nas votações, eles provavelmente estarão mais abertos e receptivos às verificações da comissão,¹²⁷

7. ESTRUTURA ORGÂNICA PRÓPRIA OU RECURSOS EXTERNOS?

Estabelecida a necessidade de uma estrutura de coleta e análise de informação, podemos perguntar: porque deve então esta estrutura de análise ser própria ao Parlamento? Por que não recorrer a meios externos já existentes, quer na estrutura do Estado, quer no mercado em geral?

¹²⁷ Norton, 1985, p. 159 (tradução do autor deste trabalho). No mesmo sentido, em caráter geral, Balutis, 1975, p. 33. Referindo-se ao caso norte-americano (agregando o paradigma presidencialista), Fisher (1998, pp. 215-216) associa diretamente a estrutura própria de tratamento da informação à eficácia na função de controle em um dos campos potencialmente mais impermeáveis à supervisão externa:

A revisão pelo Congresso das decisões administrativas em relações exteriores e segurança nacional é apoiada por uma forte base institucional dentro da estrutura das comissões, dos gabinetes pessoais [dos parlamentares] e das organizações destinadas a prestar serviços ao Congresso, incluindo o General Accounting Office [órgão nacional de auditoria], o Congressional Research Service [assessoria técnica do Congresso], e o Congressional Budget Office [órgão de assessoramento técnico em matéria de orçamento]. Em vez de intervenções periódicas e idiossincráticas, o Congresso agora tem a capacidade institucional de monitorar a política externa em bases sustentáveis e informadas. O Congresso está melhor preparado para questionar afirmações e premissas da Administração [Executivo] e menos disposto a mostrar deferência a alegações de especialização e autoridade.

¹²⁴ Referindo-se ao paradigma britânico do modelo de Westminster, Norton (1985, p. 23): "Tanto as funções de eleição [do governo] quanto de produção legislativa da Câmara dos Comuns, tal como identificadas por Bagehot, foram transferidas para outros lugares, a primeira na prática aos eleitores, a última ao Gabinete [...]." O mesmo autor sumariza o papel legislativo em termos bastante céticos "A Câmara dos Comuns não constitui parte do aparato regular de tomada de decisão na Grã-Bretanha. Embora tenha o poder, raramente exercido, de vetar ou emendar decisões tomadas em outros lugares, ela não assume um papel de iniciador ou formulador no processo de decisão e *policy-making*". (Norton, 1985, p. 160). No mesmo sentido, Rush, 1986 (*apud* Aberbach, 1990, p. 210).

¹²⁵ Estrutura dirigente permanente do Executivo, organizada em moldes burocráticos.

¹²⁶ Ministros, na estrutura parlamentarista, são essencialmente parlamentares do partido majoritário selecionados para a titularidade dos diferentes departamentos, conservando seu *status* e sua inserção como parlamentares.

À parte as questões práticas de assimetria de informações que já aponhamos acima, existe uma resposta estritamente político-institucional a esta dúvida: o controle externo pressupõe, como visto acima, o exercício por um Poder distinto ao controlado. Ora, caso o Poder controlador dependa de juízos ou análises produzidos por ente distinto (e estamos vendo que o conhecimento técnico e jurídico é indissociável do exercício do controle externo), não estaria atendida a condição de independência que é imprescindível à operação dos mecanismos de controle inerentes à institucionalidade democrática.

Uma extensão mais sutil da pergunta poderia ser tentada: se existe uma relação tão intensa entre o Parlamento e a Entidade de Fiscalização Superior (EFS), não poderia esse assessoramento técnico e jurídico ser encomendado a esta entidade?

A resposta é complexa, porém precisa: sem dúvida, a EFS provê um apoio importante, de natureza técnica e jurídica, à deliberação parlamentar nas lides do controle. No entanto, por mais extenso e importante que seja este suporte técnico da EFS, não prescinde do assessoramento orgânico da própria casa legislativa. Primeiro, pela abrangência material do trabalho da EFS, que já vimos que é muito maior e mais detalhada que o controle do Parlamento, dado que o controle é a função quase exclusiva da EFS, enquanto é uma dentre muitas das funções essenciais da instituição parlamentar. Portanto, ao Parlamento é necessária uma capacidade de reflexão própria

para o próprio trabalho prévio de selecionar os atos e focos sobre os quais, seletivamente, aplicará sua atenção, dentro do universo de informação e opinião que é proporcionado pela EFS. A própria avaliação da informação encaminhada pela EFS é um trabalho que exige uma profunda capacidade de reflexão própria ao Parlamento. Um exemplo relevante é dado por um evento histórico na África do Sul, onde o Parlamento selecionou e deu tratamento corretivo a graves fatos de corrupção relatados pela EFS, além de avaliar criticamente o próprio conteúdo dos relatórios a ele apresentados:

Há alguns anos, um escândalo de corrupção abalou a África do Sul. No curso de sua revisão do Relatório apresentado pelo Auditor-Geral em 15 de setembro de 2000, o Comitê Permanente de Contas Públicas (“SCOPA”) levantou questões cruciais relativas a irregularidades em uma negociação multimilionária de armamentos com vários fabricantes europeus de armamento. O Auditor-Geral, junto como promotor público e a Diretoria Nacional de Promotoria Pública, foram instruídos pelo Parlamento a investigar mais sobre o assunto. [...]

O relatório subsequente do Auditor Geral foi criticado por parlamentares da oposição e por boa parte da mídia por ser “pesadamente editado” ou “manipulado” – com comprovadas e significativas diferenças entre uma minuta preliminar submetida ao Executivo e o relatório final submetido ao Parlamento.¹²⁸

¹²⁸ Stapenhurst & Tisworth, 2006, p. 108. Tradução do autor deste trabalho.

Além disso, nosso exame das vicissitudes da relação entre uma EFS autônoma e o Parlamento a que atende sugere que o exercício da plena autonomia da EFS¹²⁹ conduz à possibilidade de que essa entidade possua sua própria agenda de temas e prioridades para o trabalho de controle, a qual imporia ao Parlamento caso este não tenha meios próprios de identificação e formulação dos problemas de controle. A produção própria de conhecimentos é então imprescindível ao Parlamento para que este mantenha sua própria agenda na interlocução com a EFS.

Por fim, pode-se suscitar uma inquietude ainda mais radical: seria possível ou recomendável aos Parlamentos, instituições administrativas de pequeno porte, manter serviços internos, orgânicos, de assessoria técnica? Ou ao contrário, deveriam recorrer a serviços externos, contratados em bases permanentes ou à medida em que surjam as necessidades?

Este tema, delicado por certo, não pode deixar de ser enfrentado em um texto como este, que trata dos desafios colocados pela fiscalização e controle aos recursos de assessoria técnica legislativa. Iremos fazê-lo não com base em posições *ex ante* normativas, mas recorrendo à observação da experiência das organizações governamentais com a contratação de serviços técnicos especializados para consultoria e assessoria. Para quem se contrata um consultor no governo? Para tais fina-

lidades, já não existiria um mercado estruturado e consolidado de tal forma que se poderia adotar a decisão estratégica de confiar o serviço a terceiros sob contrato?¹³⁰

Existem alguns objetivos frequentemente citados ao advogar-se este tipo de consultoria privada. Inicialmente, a eventual inexistência no setor público da *expertise* necessária à realização do serviço em referência¹³¹. Esta razão não se aplica à nossa discussão, exatamente porque o que se investiga é a necessidade ou não do desenvolvimento dessa *expertise* na estrutura própria da Administração legislativa. No caso de não existirem, eventualmente, recursos técnicos, é evidente que a contratação de serviços de consultoria para treinamento ou repasse de tecnologia ao corpo permanente do legislativo é perfeitamente compatível com (de fato, é instrumental para) a construção dessa capacidade técnico-institucional própria. De fato, “o efeito da consultoria no aprendizado é provavelmente o mais importante [entre todos os seus efeitos]”¹³²: contratar consultoria para absorver tecnologia e aprender é um insumo para a construção da capacidade técnica institucional, e não deve ser de modo algum confundido com a manutenção dessa capacidade técnica a cargo de um contratado privado¹³³.

¹³⁰ Para esta seção, baseamo-nos na minuciosa análise de Speers (2004) acerca da relação entre consultorias e governo, bem como do amplo panorama sobre o mercado de consultoria traçado por Donadone (2003); Donadone e Szelwar (2004) e Kubr, 1986.

¹³¹ O caso típico mencionado nesta categoria é a contratação de consultorias em novas tecnologias informáticas.

¹³² Kubr, 1986, p. 8.

¹³³ Davies; Nutley; Walter, 2007, p. 233; Oliveira, 2005, pp. 44.

¹²⁹ Autonomia esta que, insistimos, é legítima e imprescindível ao desempenho das funções de controle da EFS, tanto quanto o é ao próprio Parlamento. Para uma breve discussão conceitual sobre autonomia das EFS, vide Stapenhurst & Titsworth, 2006, pp. 104-106.

Outra razão comum é a simples falta numérica de pessoal no setor público, formando a hipótese, no nosso caso sob estudo, de possuir o Legislativo uma equipe insuficiente, quantitativamente, para a geração de estudos, análises e pesquisas no volume necessário aos trabalhos parlamentares. Neste caso, também não se pode aceitar o raciocínio, pois a discussão que entretemos é exatamente a desejabilidade de manter tais equipes^{134,135}.

Motivo distinto é a existência de projetos de curto prazo que representem uma elevação sazonal e incomum do volume de serviços técnicos demandados, impondo uma variação da demanda de serviços que não pode ser absorvida pela alteração do quantitativo de pessoal permanente (em particular quando se prevê a sua desmobilização ao final de determinado prazo, o que não seria compatível com os princípios de gestão de pessoal do setor público). Neste caso, a contratação temporária de serviços também não seria incompatível com

o princípio de manutenção de uma capacidade orgânica como recurso principal, na medida em que esta situação se mantivesse apenas durante o horizonte da demanda sazonal surgida, e na quantidade correspondente ao acréscimo de serviços dessa demanda¹³⁶. Na realidade, a consultoria externa é nestes casos extremamente desejável: por um lado, a própria infrequência no surgimento dessas demandas impede que a equipe contratada por prazos curtos acumule o mínimo de informação e *expertise* necessários ao atendimento integral à necessidade parlamentar, tornando necessário que esse pessoal adicional seja orientado e gerenciado por equipes permanentes que conheçam os aspectos essenciais do trabalho legislativo; por outro, a demanda pontual poderia, se não enfrentada adequadamente com pessoal adicional temporário, prejudicar as operações permanentes desviando o tempo do *staff* permanente imprescindível ao desempenho dessas funções institucionais contínuas¹³⁷.

Outra razão passível de ser levantada para a contratação de serviços técnicos é o interesse em contar com um “aval” de alguma instituição ou “marca” respeitada no mercado para uma determinada política ou iniciativa. Ainda que tal motivação ocorra no mundo empresarial privado e públi-

¹³⁴ Vide também, logo adiante nesta seção, a discussão sobre a experiência alemã de “empréstimo” temporário de pessoal do Poder Executivo.

¹³⁵ No contexto brasileiro, existe uma razão adicional que não tem origem técnica mas jurídica: a substituição de atividades permanentes dos entes públicos por contratos de terceirização é severamente vedada pela legislação brasileira, com matriz constitucional, sendo alvo de frequentes reprimendas e coibições pelos organismos de controle (cf. decisões-síntese do Tribunal de Contas da União, cada uma contendo referências a uma vasta quantidade de precedentes: Acórdão 2126/2006 – Plenário (Diário Oficial da União de 23/11/2006; Decisão 488/2000 – Plenário, Diário Oficial da União de 26/6/2000; Acórdão 409/2001 – Segunda Câmara, Diário Oficial da União de 10/8/2001; e, com abrangência sobre toda a administração pública federal, Acórdão 1520/2006 – Plenário, Diário Oficial da União de 30/8/2006). Conquanto o foco deste trabalho seja um marco conceitual de natureza técnico-organizativa, a discussão no âmbito brasileiro não pode deixar de tomar em conta esta circunstância fática extremamente forte.

¹³⁶ Esta situação não é desconhecida do Legislativo brasileiro no âmbito da fiscalização: existem precedentes de contratação de empresas privadas de auditoria para executarem trabalhos pontuais de cruzamento de dados e investigações, sob a direção dos técnicos permanentes, nos curtos períodos de funcionamento de algumas Comissões Parlamentares de Inquérito que manejaram um volume extremamente grande de dados e documentos financeiros.

¹³⁷ Kubr, 1986, p. 7.

co¹³⁸, não pode ser aceita por válida – um Parlamento é a estrutura principal de legitimidade da representação numa democracia moderna, e não pode sujeitar-se à necessidade de arbitragem ou legitimação por terceiros, sejam quais forem. Uma versão aperfeiçoada desse argumento é a utilidade de um “ponto de vista externo e imparcial” sobre um determinado assunto, que permita mais segurança a uma determinada organização ao lidar com assuntos em relação aos quais existam envolvimento individuais do pessoal interno¹³⁹. Aplica-se a este caso o mesmo raciocínio anterior: um consultor externo pode ser “imparcial” em relação a uma outra entidade privada, mas o Parlamento discute assuntos públicos em relação aos quais o consultor externo jamais poderá alegar ser imparcial (pois é intrinsecamente, como organização privada, um interesse parcial e privado), e muito menos ao operar em caráter permanente como assessor do legislativo. Ademais, é a própria razão de ser do Parlamento que nele estejam refletidas exatamente as posições parciais sobre os assuntos públicos, para deliberação em última instância – por conseguinte, não há por definição posição “imparcial” nos temas de controle parlamentar que aqui vimos de discutir.

Por fim, existiria uma única hipótese legítima de terceirização completa do serviço de assessoramento técnico-legislativo: a de que empresas privadas de consultoria pudessem dispor de

maiores experiências e conhecimentos desenvolvidos em sucessivos engagements, gerando em caráter permanente um assessoramento de melhor qualidade. Tal diferença de qualidade teria de ser muito pronunciada, na medida em que já demonstramos que o assessoramento irá impactar poderosamente nos resultados da função institucional do Parlamento.

Tampouco procede esta hipótese: o valor agregado por uma consultoria externa no trabalho permanente reside em que ofereça “uma perspectiva de *insight* proveniente de trabalhos em outras funções ou indústrias que podem permitir uma disseminação bem-sucedida de “melhores práticas” entre os clientes.”¹⁴⁰ O ponto-chave aqui é dispor de experiência em situações similares que guardam estrita similaridade de contexto e podem

¹⁴⁰ Pinault, 2001, p. 81. As análises do trabalho de consultoria empresarial são enfáticas em ressaltar esse papel de “sistemizador da experiência de campo” como motor principal do valor da consultoria:

Ao longo dos anos, os consultores empresariais passam por várias organizações e aprendem como usar a experiência de missões anteriores para ajudar seus novos clientes, ou seus antigos clientes, a enfrentar situações novas. E o fato de serem expostos a muitas e variadas combinações de circunstâncias, os consultores aprendem a discernir tendências gerais e causas comuns aos problemas, com uma boa chance de encontrar uma solução apropriada; também aprendem como abordar novos problemas e oportunidades. (Kubr, 1986, p. 4, tradução do autor deste trabalho).

Não se está reinventando a roda, mas consolidando, adaptando e direcionando todo um conjunto de conhecimentos e experiências anteriores para alguns problemas identificados na empresa-cliente. (Oliveira, 2005, p. 65).

Por outro lado, parte das críticas significativas ao papel da consultoria empresarial vem exatamente da constatação da existência de serviços padronizados ou “pré-moldados” oferecidos por parcela dessa indústria a qualquer cliente, independentemente de suas necessidades individuais, o que tende a gerar significativa frustração de expectativas e perda de credibilidade dos consultores em geral (Block, 2001, pp. 229-230; Altschul, 2005, p. 43).

¹³⁸ Donadone & Szelwar, 2004, p. 67; Speers, 2004, pp. 21-22; Kubr, 1986, p. 7 e 308; Pollit, 2007, p. 262

¹³⁹ Kubr, 1986, p. 7.

ter suas lições transferidas de forma coerente com o contexto que está recebendo, indutivamente, proposições ou conclusões¹⁴¹. Pollitt ilustra este ponto de uma maneira bastante didática:

*Por exemplo, dizer a um gerente de um hospital em Birmingham como a gestão pela qualidade total foi implantada com êxito numa fábrica da Toyota no Japão pode ter uma utilidade muito limitada (há demasiadas diferenças evidentes – e outras sutis – nos contextos). Já dizer ao gerente de Birmingham como a gestão pela qualidade total foi implantada com êxito num hospital em Manchester pode ser mais útil ou transferível.*¹⁴²

No entanto, como exaustivamente se verifica, a matéria tratada pelo Parlamento o é sob uma perspectiva inteiramente única, apresentando um papel singular dentro de um mesmo país, e condições inteiramente inconversíveis entre diferentes nações. A abrangência do mandato do Legislativo é praticamente ilimitada, na medida em que este tem de gerar soluções regulamentares e exercer fiscalização sobre todos os assuntos sob gestão coletiva. Por sua vez, a indústria mundial da consultoria assume uma configuração oposta: altamente concentrada em algumas especialidades, que representam as práticas comuns à maioria das organizações

privadas no mercado econômico e fortemente concentradas em temas de gestão administrativa.¹⁴³ Naturalmente, uma consultoria privada será de grande valia quando se apresentar a uma organização legislativa um problema pontual de gestão (de tecnologia da informação, de pessoal, de materiais, de estrutura organizacional, etc.), mas o objeto da nossa reflexão não é a gestão interna, mas ao contrário o desempenho da atividade finalística de controle nos termos em que detalhadamente expusemos neste trabalho; para esta atividade finalística, não há no mercado o similar privado do qual uma consultoria privada poderia extrair lições essenciais a justificá-la.

Em síntese, o único argumento justificável – para qualquer organização, aliás – para a contratação externa

¹⁴³ Donadone (2004) lista as sucessivas mudanças de foco do mercado mundial de consultoria, gerando nichos ou sub-especialidades em que as grandes firmas agrupam-se, compostos basicamente de: planejamento tributário; ferramentas gerenciais de uso genérico inspirados nas concepções da Gestão pela Qualidade Total de inspiração japonesa; implantação de projetos de tecnologia de informação de abrangência corporativa (“ERP”); “modismos” gerenciais isolados relativos a organização de empresas (“reengenharia” e similares) e a estratégias de competição inter-empresarial. No mesmo sentido, uma descrição mais sintética em Kubr (1986, pp. 21-24); o mesmo autor (1986, pp. 213-336) desdobra uma tipologia de “ramos de atuação” da consultoria, estruturada sobre as áreas funcionais tradicionais da empresa privada (administração geral, administração financeira, marketing e distribuição, gestão da produção, gestão de recursos humanos, gestão de pequenas empresas, aplicações informáticas e gestão de empresas públicas). É interessante constatar que esta última área, a única abordando peculiaridades do setor público, é voltada especificamente para a adaptação dos recursos de *expertise* da consultoria de empresas privadas para as exigências diferenciadas do ambiente do setor público. Uma relação semelhante é trazida por Oliveira (2005, p. 43). No que se refere especificamente à consultoria para o setor público, Pollitt (2006, pp. 257-258) descreve uma crescente demanda ao setor acadêmico e analisa suas implicações dentro da academia, o que reforça a ideia da inviabilidade de atendê-la mediante o recurso sistemático à prática privada de consultoria.

¹⁴¹ “Crucial para a qualidade dessa consultoria, entretanto, é uma discussão cuidadosa do grau em que os diferentes quadros realmente são comparáveis – e o gestor que recebe a consulta seria prudente se tomasse parte ativa nesta discussão”. Pollitt, 2006, p. 261 (tradução do autor deste trabalho; grifos no original).

¹⁴² Pollitt, 2006, p. 261 Tradução do autor deste trabalho.

por prazos mais longos ou em caráter permanente de *expertise* na atividade essencial da organização é a possibilidade de que o diferencial de qualidade desse serviço contratado, frente ao serviço próprio ou orgânico, fosse tão significativo que oferecesse perspectivas de gerar resultados muito melhores para a atividade-fim. O caso da reforma do Parlamento alemão em 1969 é sugestivo. Diante da necessidade de fortalecer de maneira substancial seu assessoramento técnico, exatamente para consolidar a sua presença no controle do universo da gestão pública federal, a estratégia-chave adotada – e que até hoje se mantém – foi a de contratar, em caráter temporário (de dois a quatro anos), servidores permanentes do Executivo federal que retornavam aos seus postos de funcionários após a licença para o assessoramento parlamentar¹⁴⁴. Não se pretende, ao mencionar este caso, sustentar que um sistema de “empréstimos” de pessoal executivo é desejável¹⁴⁵, mas tão so-

mente pôr de relevo a evidência de que a criação – mesmo que emergencial – do assessoramento técnico não terá onde buscar, na prática privada, as habilidades necessárias ao trabalho do controle parlamentar.

Em suma, as exigentes condições impostas ao assessoramento técnico legislativo apresentam características únicas em cada país, e dentro de cada país características exclusivas que não se transferem ao setor privado¹⁴⁶. Desta forma, é materialmente impossível a qualquer fornecedor de serviços técnicos de consultoria desenvolver esses conhecimentos e habilidades na medida minimamente necessária para que este argumento seja considerado.

A construção interna de capacidade institucional nos Parlamentos será, por outro lado, análoga ao desenvolvimento dos serviços de consultoria interna nas grandes organizações públicas e privadas, que experimentou “um crescimento impressionante” nos anos recentes e, de fato, passou a responder por uma parte relevante das missões que antes eram encomendadas a consultores externos¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Ferraro, 2005, pp. 207-208.

¹⁴⁵ Os contra-exemplos são igualmente eloquentes. Citando a longa experiência do presidencialismo norte-americano, Caro (2003, p. 311) destaca os problemas envolvidos na formação (também emergencial) de uma subcomissão do Senado para controlar o estado de preparação das Forças Armadas para a Guerra da Coreia: “Montar o resto da equipe foi difícil, pois Johnson queria homens com habilidades e a *expertise* equivalentes às dos jovens e brilhantes profissionais das agências executivas de “downtown” [do centro da cidade de Washington, onde se localizam a maioria das instalações do Executivo, em contraponto à colina onde se localizam as instalações do Congresso]. Para uma comissão ou subcomissão “pedir emprestada” ajuda de “downtown” era rigorosamente contrário aos regulamentos do Senado, pois o uso de pessoal do poder executivo violava a tão valorizada independência do Senado e o princípio da separação de poderes, além de ameaçar a autoridade institucional do Senado, pois pessoal que não estivesse no quadro de pessoal do Senado não estaria sujeito aos regulamentos do Senado nem sujeito à disciplina do Senado. Alarmado pela proliferação de “empréstimos” necessária durante o período da guerra, o Senado havia dado força de lei aos

regulamentos rígidos e bastante antigos que proibiam a prática, codificando-os no “Legislative Reorganization Act” de 1946” (tradução do autor deste trabalho).

¹⁴⁶ Pode-se especular sobre a similaridade de situações vivenciadas pelo assessoramento técnico legislativo de pequenos governos subnacionais em países muito grandes (à semelhança da terceirização de alguns serviços entre as pequenas municipalidades brasileiras, tais como a escrituração contábil). Todavia, nem assim se afigura razoável a terceirização, pois a contrapartida do grande número de situações em tese semelhantes é o pequeno porte de cada hipotético serviço a contratar e a grande dispersão geográfica da sua prestação, gerando ao mesmo tempo altos custos fixos e dificuldades na geração de economias de escala – o que tornaria muito pouco provável o investimento privado necessário para a geração de uma *expertise* que justificasse a opção pelo *outsourcing*.

¹⁴⁷ Kubr, 1986, pp. 32-33.

Para isto, concorrem vários fatores. Primeiro, de ordem técnica:

Outras razões técnicas para manter um consultor interno são a rápida disponibilidade, um conhecimento íntimo das práticas internas, estilos de gestão e de trabalho, cultura e política interna das organizações (do que decorre sensibilidade e uma tomada de orientação mais rápida em qualquer situação de trabalho), e aspectos de confidencialidade. A consultoria interna é também frequentemente considerada mais apropriada a problemas que exigem um conhecimento profundo das relações internas e restrições altamente complexas de grandes organizações. Em governos, elas [as consultorias internas] podem ser priorizadas por razões de interesse público e segurança nacional.¹⁴⁸

Outro fator chega a ser surpreendente: o custo. Como sugere o estudo de Kubr (2008, p. 33), a prática internacional do mercado de consultoria indica que “devido à redução em custos fixos (*overheads*), viagens e outras despesas, um consultor interno – mesmo bem remunerado – custará de 30 a 50 por cento menos que um externo – desde que a companhia tenha suficiente trabalho para ele.” (ao longo de todo o trabalho, procuramos demonstrar exatamente a existência de demandas mais que suficientes de trabalho para o assessoramento técnico parlamentar). De fato, existe um sentido analí-

¹⁴⁸ Kubr, 1998, p. 33. Tradução do autor deste trabalho. No mesmo sentido, enfatizando o conhecimento dos aspectos “informais” e das relações internas da empresa por parte do consultor interno, cf. Oliveira, 2005, p. 61.

tico bastante forte nessa constatação: Watts & Zimmermann (1986, p. 314) apontam que a prestação de serviços de auditoria (que exige a mesma familiaridade com as realidades da organização cliente que a envolvida na atividade de consultoria aqui tratada¹⁴⁹) apresenta custos substanciais na primeira missão ou atendimento a um cliente¹⁵⁰, derivados da necessidade de conhecimento direto da situação econômico-patrimonial do cliente e da familiarização com suas operações¹⁵¹. Isto faz com que a prestação de serviço (de auditoria ou, como aqui apontamos, de consultoria) em missões ou períodos subsequentes ao primeiro tenha custos significativamente mais baixos – ou, o que é o mesmo, que a contratação de serviços de terceiros *ad hoc* para assessoramento técnico tenha custos significativamente maiores que a montagem e manutenção de uma estrutura permanente.

Por fim, enfatize-se que a construção interna da capacidade de consultoria técnica não se pretende excludente de qualquer recurso à *expertise* externa, nos casos acima apontados. Ao contrário, é também uma tendência internacional que o assessoramento interno seja o interlocutor por exce-

¹⁴⁹ Não só pelas características técnicas intrínsecas dos dois serviços mas pela associação, nas mesmas empresas de grande porte, dos serviços de consultoria e auditoria prestados ao mercado, associação que perdurou pelo menos até decisões regulatórias em contrário nos primeiros anos da década de 2000 (Stevens, 1985).

¹⁵⁰ “*substantial start-up costs on first-time audits*”.

¹⁵¹ Estes custos iniciais (que são também, em grande medida, *sunk costs*) são tão significativos no âmbito do mercado de auditoria que chegaram a determinar um grau significativo de especialização das grandes firmas de auditoria no atendimento a clientes de ramos específicos da indústria, comércio ou serviços (Watts & Zimmermann, 1986, p. 318).

lência de eventuais consultores externos para o melhor aproveitamento do valor específico de cada demanda que lhes seja formulada¹⁵². De fato, o conhecimento interno é imprescindível à própria contratação do assessoramento externo adequado¹⁵³.

Estabelecida, como conclusão parcial do trabalho, a necessidade de uma estrutura institucional, própria e permanente de assessoramento técnico do Legislativo, convém deixar claro a moldura institucional interna de que tratamos. Ao tratar de estrutura administrativa e de pessoal dos parlamentos (“*legislative staffing*”), a literatura¹⁵⁴ diferencia entre as formas de inserção institucional do *staff*, que irá tornar distinto o seu papel (cognitivo e produtivo) ao longo do processo de decisão parlamentar. O assessoramento legislativo pode estar estruturado em uma ou mais das seguintes categorias:

a) Assessoria orgânica das Comissões do Parlamento (*standing committee staff*);

b) Assessoramento disponibilizado às estruturas dos partidos no Parlamento (*caucus staff*)¹⁵⁵;

c) Assessoramento vinculado diretamente aos parlamentares individuais (*personal staff*);

d) Unidades autônomas institucionais de assessoramento, disponíveis para a prestação de serviços a toda a legislatura¹⁵⁶

As conclusões do trabalho pretendem aplicar-se fundamentalmente às unidades institucionais de toda a legislatura e para o assessoramento às comissões. Em menor medida, podem também ser relevantes para a discussão de parte do assessoramento disponibilizado aos grupos partidários organizados no interior da legislatura (bancadas ou lideranças). É verdade que dispor de um *personal staff* ou de um *caucus staff* aumenta a capacidade do parlamentar exercer seu mandato. Porém, por razões de escala, dificilmente as considerações aqui formuladas poderiam aplicar-se em sua totalidade ao assessoramento pessoal ao parlamentar em seu gabinete, uma vez que as demandas apresentadas ao gabinete são correlatas àquelas a que está exposto o parlamentar individual, não sendo possível vislumbrar um assessoramento técnico multidisciplinar como o aqui

¹⁵² Em um número crescente de casos, as missões são confiadas a equipes conjuntas de consultores externos e internos. Este é um arranjo tecnicamente interessante: pode reduzir custos; ajuda os consultores externos a aprender rapidamente sobre a organização cliente; facilita a implementação; e contribui para o treinamento dos consultores internos. (Kubr, 1998, p. 34. Tradução do autor deste trabalho). No mesmo sentido, enfatizando a parceria que se deve estabelecer entre consultores externos e internos, Altschul, 2005, pp. 50-51.

¹⁵³ Consultores internos estão cada vez mais envolvidos na definição de termos de referência para consultorias externas, na pré-qualificação (establishing short-lists) para seleção de consultores, na seleção propriamente dita, na negociação dos termos dos contratos, na discussão das recomendações e no monitoramento da sua implementação. (Kubr, 1998, p. 34. Tradução do autor deste trabalho).

¹⁵⁴ Hammond, 1975, p. 60; Porter, 1975, pp. 52-55; Baalutis, 1975, p. 33.

¹⁵⁵ Este assessoramento é prestado pela estrutura própria do Legislativo, posta à disposição dos grupos partidários organizados no âmbito parlamentar (no processo legislativo brasileiro, corresponderia às bancadas e lideranças), o que não se confunde com a estrutura orgânica própria dos partidos.

¹⁵⁶ A exemplo das Consultorias Legislativas e de Orçamento das Casas do Congresso Nacional Brasileiro, ou do congressional Budget Office norte-americano (Baaklini, 1975, p. 227).

descrito senão em gabinetes com um *staff* excepcionalmente numeroso.

8. BREVES NOTAS SOBRE O SENADO BRASILEIRO

Este trabalho tem como foco central a construção de elementos para um marco conceitual geral da capacidade técnico-institucional legislativa, sem pretender uma descrição empírica. Mesmo fora da linha principal de raciocínio, porém, uma breve menção às condições do Senado brasileiro neste tema poderá trazer ensinamentos úteis para o desenvolvimento conceitual.

Sob uma perspectiva comparativa, o assessoramento técnico institucional no Legislativo federal brasileiro é apontado na literatura como “destacada exceção¹⁵⁷” entre países em desenvolvimento. Dentro de um quadro latino-americano¹⁵⁸ de fragilidade do assessoramento legislativo, em termos quantitativos e qualitativos, os serviços próprios de assessoramento técnico do parlamento nacional têm sido reconhecidos – por vezes efusivamente – como fator importante em prol do papel da legislatura na formulação de políticas públicas e na função de controle¹⁵⁹. Uma síntese preparada por instituição multilateral de financiamento dá uma ideia da posição institucional reconhecida ao

¹⁵⁷ Ferraro, 2005, p. 15; Santiso, pp. 167-168.

¹⁵⁸ Ferraro, 2005, p. 15; BID, 2007, p. 53 (destacando junto ao Brasil os exemplos positivos de Chile e Colômbia); Llanos, 2007, p. 193; Santiso, 2007, p. 265 (destacando também o exemplo positivo do México).

¹⁵⁹ Figueiredo, 2001, pp. 708 e 711.

assessoramento técnico das Casas do Congresso:

No Brasil, as assessorias parlamentares das duas casas do Congresso têm cerca de 500 membros profissionais do quadro ao todo. Essas unidades foram reconhecidas como um fator-chave para assegurar que os acordos e transações políticas que resultam das negociações do Congresso não sejam alcançados às custas da qualidade técnica das leis. Ademais, há evidências de que, com o apoio prestado por essas assessorias, o debate político ficou mais rigoroso, o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo tornou-se mais complexo e exigente, e a cobertura jornalística dos debates passou a concentrar-se mais nos aspectos técnicos das leis¹⁶⁰.

As características institucionais envolvidas nessa caracterização positiva envolvem tanto o volume adequado de profissionais¹⁶¹ quanto à natureza de sua atuação. Esta desdobra-se:

- a) na qualificação dos profissionais (“eles têm um alto nível de formação [...]”, BID, 2007 p. 53);
- b) no processo de seleção baseado no mérito (“ [...] obtêm os cargos por meio de um processo de seleção altamente competitivo [...]”, BID, 2007 p. 53; Santiso, 2007, p. 167); e

¹⁶⁰ BID, 2007, p. 120. Em termos comparativos, o BID (2007, p. 53) confere ao Brasil a “posição mais elevada entre os países da América Latina” no que se refere à capacidade técnica do respectivo Parlamento nacional.

¹⁶¹ “Mais de 500 funcionários proporcionam auxílio técnico às duas Casas Legislativas, a maioria deles especialistas em diferentes áreas de políticas públicas”. (BID, 2007, p. 53)

c) na sua inserção no regime de serviço civil, com as garantias asseguradas aos agentes do serviço público na tradição do *civil service* weberiano¹⁶², o que representa característica essencial e deliberada da formação das estruturas de assessoramento técnico no Legislativo brasileiro desde as primeiras iniciativas que datam do início dos anos 70¹⁶³

Esta última característica (a de uma unidade de *staff* inserida numa moldura institucional de *civil service*) merece ser destacada, tanto pela sua relativa singularidade no contexto internacional quanto pela sua adequação institucional. Por um lado, preserva de forma integral os valores de profissionalismo do serviço público, frutos de longo amadurecimento histórico que foi consagrado pela Constituição nacional¹⁶⁴. Por outro, para permitir aos integrantes desses corpos consultivos a intervenção segundo critérios e restrições distintas às da perspectiva estritamente individual do parlamentar, o que é exatamente o suporte necessário para que este possa exercer com liberdade o seu papel de representação. Dito de outro modo, sem uma inserção institucional de relativa independência

em relação à lógica imediata do parlamentar, o assessoramento técnico teria pouco a acrescentar aos recursos (cognitivos e operacionais) de que o legislador individual já dispõe. Mais ainda, para um consultor eficaz em qualquer esfera pública ou privada, “[o] imprescindível é ter condição de externalidade, vale dizer ter a capacidade de funcionar como terceiro, e portanto ‘em discordância’ num âmbito no qual os outros não conseguem desprender-se da situação que preocupa”¹⁶⁵.

No âmbito do Senado Federal em particular, o assessoramento técnico legislativo tem investido com acerto em medidas de ampliação da transparência da informação sobre o processo legislativo e as questões nele debatidas. Além do esforço de divulgação pública de trabalhos analíticos, o Senado investiu numa direção seguida por muitos Parlamentos no mundo: a divulgação sistematizada de dados orçamentários¹⁶⁶. Neste sentido, indo além da simples publicação de relatórios estáticos, os órgãos de assessoramento técnico-orçamentário¹⁶⁷ e de prestação de serviços de infor-

¹⁶² Sobre a importância de um “*tenure-track staff*” nos moldes do regime de *service civil*, cf. Santiso (2007, pp. 166-167).

¹⁶³ Baaklini, (1975, p. 228) destaca que a introdução das primeiras unidades de assessoria legislativa no início dos anos 70 (no Brasil, em movimento similar e simultâneo ao de outros países em desenvolvimento como Costa Rica e Líbano) teve como motivação fundamental exatamente introduzir um elemento de racionalidade na deliberação sobre políticas públicas, através de um órgão institucional não-partidário. A deseabilidade deste caráter *non-partisan* em termos absolutos é visto com reservas, no entanto, pelo mesmo Baaklini e por Balutis (1975, p. 30).

¹⁶⁴ Em particular, nos seus artigos 37 (nomeadamente seu inciso II) e 39.

¹⁶⁵ Altschul, 2005, p. 45. Existe menção na literatura, ainda que breve, ao funcionamento deste mecanismo de relativa independência do assessoramento técnico, o que teria um caráter conflitivo (“confronto entre a aplicação e critérios técnicos e os interesses dos parlamentares” – Bezerra, 1999, p. 72). Ainda que possa existir conflito, entendemos que este é necessário para que cada uma das partes envolvidas possa agir a partir da sua própria natureza e papel institucionais.

¹⁶⁶ Johnson & Stapenhurst (2007, p. 371) apontam esta tendência de atuar como agentes de ampliação da transparência orçamentária como uma das principais características do fortalecimento recente dos *parliamentary budget offices* no mundo, citando como exemplos positivos desse investimento os Legislativos federais do México e dos Estados Unidos.

¹⁶⁷ Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle/CONORE.

mática¹⁶⁸ do Senado Federal mantém, com grande esforço, um sistema informatizado de dados orçamentários que disponibiliza a qualquer usuário, por meio da Internet, o acesso a todos os dados da elaboração e execução do orçamento federal, desde a sua concepção até o pagamento final das despesas orçadas. Este sistema, denominado SIGA Brasil, oferece a qualquer usuário uma plataforma de *data warehouse* na qual o próprio interessado pode organizar sua busca de informação, permitindo-lhe adaptar as consultas às suas próprias necessidades, ficando os dados disponíveis sempre atualizados¹⁶⁹. Ou seja, o próprio cidadão pode escolher entre pesquisar por si mesmo os grandes números agregados do orçamento ou conhecer individualmente cada pagamento individual de despesa feito pelo governo federal, dado que o Parlamento – por meio de sua assessoria técnica – investe na universalização da oferta do acesso a esses dados. Naturalmente, o maior usuário dessa ferramenta é o próprio Legislativo, que passa a dispor dos recursos para coleta, tratamento e análise de informações em matéria orçamentária nas proporções discutidas neste trabalho¹⁷⁰. Também nesta linha, as páginas Internet dedicadas ao tema do orçamento federal,

¹⁶⁸ Secretaria Especial de Informática/PRODASEN.

¹⁶⁹ A defasagem dos dados orçamentários disponibilizados no Sistema SIGA Brasil é de no máximo um dia, o que, se não chega a caracterizar tecnicamente a disponibilidade *real time*, representa um grau de atualização praticamente total para qualquer utilização analítica ou de fiscalização.

¹⁷⁰ Para uma avaliação independente e comparativa do Sistema SIGA Brasil, cf. Nações Unidas, 2008, pp. 119-120. Para uma referência de utilização desses recursos de informática orçamentária, ainda em estágio embrionário e envolvendo também sistemas antecessores do SIGA Brasil, como veículo de transparência, cf. Figueiredo, 2001, p. 711.

gerenciadas e mantidas pelo órgão de assessoramento, contêm informações e documentos adicionais e uma interface ainda mais simplificada para consultas rápidas aos dados do SIGA Brasil¹⁷¹.

As informações acima alinhadas apontam que o Senado brasileiro (assim como a Câmara dos Deputados) iniciou o movimento no sentido de fortalecer o assessoramento técnico institucional. Cabe estender-nos um pouco para verificar, ainda no âmbito quantitativo, se a condição exibida pelo Legislativo nacional atende aos requisitos necessários ao desempenho dessa função na extensão em que suas responsabilidades requerem. Neste sentido, é preciso recorrer a comparações no sentido inverso, isto é, na direção daqueles Parlamentos com mais reconhecida influência no controle e na formulação de políticas públicas. Para tanto, pode-se começar pelos dados a seguir, que estimam os recursos humanos disponíveis para o assessoramento técnico institucional do Congresso Nacional brasileiro e do Congresso norte-americano, bem como uma estimativa comparativa internacional dos recursos dos órgãos de assessoramento legislativo especificamente em temas orçamentários.

Decorre dos dados apresentados a conclusão de que, quantitativamente, o Legislativo brasileiro encontra-se em situação relativa bastante favorável frente à maioria dos parlamentos mundiais e à média latino-americana-

¹⁷¹ Trata-se do “Portal do Orçamento”, disponível em http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado (acesso em 1/3/2009).

TABELA 1 – ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO DE PESSOAL DE ACESSORAMENTO
TÉCNICO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

	Orçamento		Demais temas		Total		Total geral
	Consultor	Assistente Técnico	Consultor	Assistente Técnico	Consultor	Assistente Técnico	
Senado Federal	23	7	144	0	167	7	174
Câmara dos Deputados	41	9	202	0	243	9	252
Total	64	16	346	0	410	16	426

Obs.: A estimativa é do número de profissionais em exercício concreto, desconsiderando aqueles eventualmente cedidos a outras unidades ou funções, licenciados, etc. As duas Casas dividem seu assessoramento técnico em duas unidades, uma voltada para a assessoria em orçamento e outra que cobre todas as demais áreas. As colunas “Con.” e “Ass.” representam respectivamente o número de profissionais de nível superior responsáveis pela prestação do assessoramento (ocupantes do cargo de Consultor) e o número de outros profissionais de suporte que participam dando apoio técnico direto ao trabalho dos Consultores, geralmente na área de coleta e sistematização de informações em bancos e dados (Assistentes Técnicos).

Fonte: Elaboração própria a partir das páginas Internet das Consultorias do Senado e da Câmara. Consultoria Legislativa do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/conleg/insti_consultores.htm>, Acesso em 23/2/2009. <http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/Rel_2007.pdf>, Acesso em 23/2/2009. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Consultoria>, Acesso em 23/2/2009. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conle/consultores>>, Acesso em 23/2/2009. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/conheca/estruturaadm/conof/QuadroDeServidores.htm>>. Acesso em 23/2/2009.

TABELA 2 – ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO DE PESSOAL DE ACESSORAMENTO
TÉCNICO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO FEDERAL NORTE-AMERICANO

	Orçamento	Demais temas	Total
Congresso	230	450	680

Obs.: O assessoramento técnico legislativo aqui considerado é aquele de agências dentro da estrutura do Legislativo com esse fim específico. Para o assessoramento em matéria orçamentária, o Congresso dispõe do *Congressional Budget Office*, enquanto que para os demais temas existe o *Congressional Research Service*. Os dados referem-se ao número de profissionais de nível superior responsáveis pela prestação do assessoramento. Destaca-se que também as Comissões dispõem de assessoramento técnico orgânico de significância (Hammond, 1975, p. 60; Balutis, 1975, p. 33), o que de uma certa forma torna subestimada a capacidade técnica aqui apontada.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Wehner (2006, p. 85, para o assessoramento orçamentário) e da página Internet do Congressional Research Service [<<http://www.loc.gov/crsinfo/whatscrs.html>>, Acesso em 23/2/2009] para o assessoramento em demais temas.

TABELA 3 – COMPARATIVO INTERNACIONAL DE PESSOAL DE ACESSORAMENTO
TÉCNICO INSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIO

Disponibilidade de pessoal de assessoramento em orçamentos	Número de Parlametos
Nenhum	28
1 a 9	7
10 a 25	1
26 ou mais	3

Fonte: Wehner (2006, p. 85)

na. No entanto, deixa bastante a desejar frente a um *benchmark* mundial como o Congresso norte-americano, tendo recursos cerca de trinta por cento menores numa estimativa bastante conservadora¹⁷². Do ponto de vista qualitativo, os poucos dados levantados não apontam discrepância em desfavor das instituições nacionais, especialmente pela sempre lembrada importância da seleção competitiva mediante concurso público sob regras impessoais. No que tange a qualidade dos recursos humanos, porém, caberão algumas considerações mais adiante.

É preciso manter cautela contra todo ufanismo: o que os dados permitem afirmar, em síntese de nossa sumária excursão pelo terreno empírico, é que o Legislativo nacional brasileiro é herdeiro de um movimento histórico de investimento na construção de um assessoramento técnico institucional, dispondo do instrumento necessário para continuá-lo: um conjunto de unidades orgânicas com esta missão específica, providas de pessoal recrutado mediante concurso público competitivo e impessoal. Seu quantitativo, no entanto, ainda se afigura bastante defasado em relação a um padrão internacional de comparação para Legislativos presidencialistas de

ampla participação no controle governamental, como o norte-americano.

Em relação à sustentabilidade da capacidade atual, é preciso ter em mente que somente será alcançada a curto prazo se as Casas Legislativas mantiverem políticas competitivas de remuneração e de educação continuada¹⁷³, de forma a reter em quantidade e qualidade os recursos já existentes – sob pena de perda dos investimentos públicos até hoje aplicados na formação de um quadro de pessoal de alto nível. A ocorrência deste pressuposto nos dias atuais é lançada aqui apenas como uma hipótese para verificação – destacando a sua imprescindibilidade para a instituição, e não como uma afirmação.

9. A MODO DE CONCLUSÃO

Na atualidade, as maiores transformações que afetam a uma organização provêm de modificações não desejadas no mercado, de mudanças na legislação ou alterações violentas estimuladas por fatores alheios a seu controle. O fato é como utilizá-los como marcos fundacionais a favor de projetos que incrementem a eficácia. Neste caso, a crise é impulsora, enfrenta-se com fatores inibidores.

Uma consultoria provoca seus efeitos significativos quando existe uma crise, mas sem esquecer que uma das expectativas de quem atua em uma organização é antecipar-se e provocar transformações cujos custos

¹⁷² O conservadorismo vem pelo menos da não-inclusão na contagem do *staff* dos *Standing Committees*, que tem também um perfil de capacidade técnica (ainda que não partidário, sendo ao contrário replicado o *staff* entre a maioria e a minoria) e representa o essencial dos recursos técnicos disponíveis ao controle (Aberbach, 1990, pp. 55-56). Frente a isto, o *staff* das comissões permanentes do Congresso brasileiro tem caráter basicamente secretarial e administrativo, deixando o conteúdo técnico do assessoramento basicamente com as unidades corporativas ou institucionais de consultoria apresentadas no levantamento.

¹⁷³ Este tema será mais desenvolvido adiante.

*sejam melhor processados que aqueles que resultam de uma resposta tardia a turbulências externas.*¹⁷⁴

O papel central que cabe ao Poder Legislativo na democracia moderna não prescinde, em todas as suas vertentes, da sua atuação eficaz como agente promotor direto da *accountability*, assegurando pelos diversos e poderosos meios ao seu alcance que as atuações governamentais sejam plenamente conhecidas e submetidas a uma avaliação valorativa pelos seus integrantes, eleitos pelo povo para representá-los no cotidiano do acompanhamento dos assuntos públicos.

A função de fiscalização e controle, portanto, representa a busca da informação e a sua avaliação segundo critérios múltiplos: de conformidade com a norma jurídica que estrutura um Estado Democrático de Direito; de observância dos padrões técnicos a que não se pode furtar qualquer sociedade moderna; e de estrita conveniência política, frente à interpretação do que seja o interesse público. Subsidiaria todas as demais funções legislativas, na medida em que permite associar as intenções e deliberações estritamente legislativas (ou seja, a formação de consensos sobre a vontade coletiva, incorporando-os na norma jurídica) à sua aplicação concreta no jogo diário do exercício do governo.

Sem desconsiderar a importantíssima relação entre o Parlamento e a respec-

tiva Entidade de Fiscalização Superior, o pleno exercício da fiscalização e controle por parte do Legislativo não é possível sem que este Poder produza, em seu próprio âmbito, informação e conhecimento sobre o enorme universo a ser controlado. Para tanto, é imprescindível que se dote de uma capacidade orgânica permanente, através de órgãos técnicos próprios e qualificados, em interação permanente com o corpo político.

Esta imprescindibilidade decorre de várias características inerentes ao funcionamento do Legislativo. Em primeiro lugar, a legitimidade democrática da escolha dos titulares desse Poder impõe que a sua inserção é, legítima e obrigatoriamente, a arena política *strictu sensu*. Desta forma, a multiplicidade de critérios pelos quais a ação pública deve ser avaliada¹⁷⁵ impõe que o parlamentar receba, sistematicamente, subsídios de natureza técnica e jurídica sobre os quais exercer seu julgamento político acerca de todos os atos e políticas que deve controlar.

Além disso, a convergência de um sem-número de demandas de toda ordem aos parlamentares exige que as matérias relativas a fiscalização e controle, com todo o seu conteúdo informacional, sejam previamente estudadas, organizadas e apresentadas de forma ordenada ao membro do Legislativo, para que este tenha condições materiais de exercer sua

¹⁷⁴ Aschtul, 2002, pp. 52-53.

¹⁷⁵ Multiplicidade esta que é indispensável ao próprio exercício concreto da representação da vontade política sobre a realidade concreta, sendo esta realidade, como é, ao mesmo tempo técnica, jurídica e política.

prerrogativa de selecionar e priorizar os assuntos que irá examinar.

Selecionados os assuntos que recebem a atenção parlamentar, é preciso uma segunda fase ainda mais intensiva em conhecimento: o processamento dos problemas para suporte à decisão parlamentar. Articular uma resposta solvente a cada demanda exige identificar e formular com precisão os problemas emergentes, bem como as possíveis alternativas e respectivas consequências prováveis; demanda também um estudo opinativo sobre as alternativas, em subsídio à decisão do parlamentar. Uma vez tomada a decisão, é preciso ainda torná-la concreta, seja nos formatos exigidos pelo ordenamento jurídico e regimental, seja na produção dos conteúdos necessários à disseminação entre os diferentes públicos a que se dirige. Além disso, parte não-desprezível das decisões parlamentares é executada diretamente pelo Legislativo (em trabalhos de fiscalização e controle isto é particularmente observado), o que demanda recursos técnicos de alto nível para sua realização.

Não bastassem as características internas ao processo decisório legislativo, existe uma razão institucional especialmente importante para a formação de capacidade técnica própria pelo Legislativo no âmbito da fiscalização e controle: como controlador, o Parlamento não pode ficar restrito à informação que oferecem os controlados – se assim fosse, o Executivo e os demais entes controlados teriam em mãos as condições de virtualmente anular as ações do controle, ofere-

cendo apenas informação que corroborasse os seus próprios interesses na relação que se estabelece com o controlador. Desta forma, é pressuposto de uma ação eficaz de controle, nos moldes clássicos das relações agente-principal, que o controlador (“principal”) disponha de meios independentes de acessar as informações sobre a atuação do controlado (“agente”). Sem estrutura própria de coleta, tratamento e interpretação das informações, o Parlamento não disporia de tais meios.

É possível avançar um pouco mais nas conclusões: a capacidade de assessoramento técnico-institucional de que tratamos aqui deve ser própria, orgânica à instituição parlamentar. Não pode ser confiada a outros Poderes do Estado, tanto pelos problemas de agência acima descritos, quanto pela violação nessa hipótese do pressuposto institucional fundamental de independência entre os Poderes.

Também não deve ser entregue com exclusividade à EFS que auxilia o Parlamento, ainda que as relações de informação e auxílio mútuo entre ambos devam ser as mais intensas possíveis, e muitas das informações e análises necessárias ao controle parlamentar possam, com efeito, ser demandadas à Entidade de Fiscalização. Ocorre que o mandato fiscalizador – e por via de consequência o volume da produção de informações – da EFS é bastante mais detalhado e abrangente (quantitativamente, ao menos) que o do Parlamento, pois àquela cabe como atribuição principal o exercício do controle e avaliação sobre as di-

mensões micro e macro do governo. Portanto, a seletividade indispensável à eficácia do controle parlamentar exige uma grande capacidade interna até para processar, ordenar e utilizar o manancial de informação advindo do órgão independente de fiscalização. Além disso, a independência da EFS, imprescindível para a consecução de qualquer dos seus fins (inclusive o apoio ao Parlamento), traz consigo a possibilidade real de que essa instituição traga consigo sua própria agenda de temas relevantes, sendo necessário ao Parlamento uma capacidade autônoma de crítica e interlocução com a própria EFS.

Muito menos cabe a hipótese de utilização de serviços externos contratados a terceiros. Pode-se conceber a contratação de consultorias para treinamento e transferência de tecnologia (que destinam-se exatamente à construção da capacidade interna de assessoramento técnico), e a utilização sazonal de serviços técnicos auxiliares para atender a elevações imprevisíveis e temporárias do volume de serviços (sempre sob o controle e a gestão do assessoramento técnico próprio), ambas as modalidades inteiramente compatíveis com a manutenção de uma capacidade orgânica das casas legislativas. Porém, a entrega do assessoramento técnico-legislativo a terceiros é inaceitável, e não apenas pelas múltiplas vedações jurídico-políticas que importaria (em função da atribuição de funções finalísticas político-institucionais a terceiros não submetidos ao regime de direito público). Tão ou mais importante é a constatação de que a *ex-*

pertise necessária ao assessoramento técnico legislativo, parte importante do *core business* do Parlamento, exige um longo e substancial investimento na maturação de equipes técnicas capazes de desenvolver a contento uma missão tão sofisticada. Este investimento não é possível de ser obtido de uma empresa privada, mesmo daquelas voltadas para o negócio da consultoria: este tipo de empresa especializa-se na realização de missões de naturezas similares em várias organizações, de forma a poder identificar e testar no mercado de clientes as melhores práticas e gerar economias de escala na sistematização e disseminação desse conhecimento. Como a matéria tratada no assessoramento técnico parlamentar é praticamente única, sem similaridade com os desafios de organizações privadas, não está dentro do *portfolio* de conhecimentos que as empresas de consultoria geram e utilizam em caráter sustentado. Assim, é materialmente impossível a qualquer fornecedor privado de serviços técnicos de consultoria desenvolver conhecimentos e habilidades na medida minimamente necessária para pretender exercer o papel destinado ao assessoramento técnico legislativo à instituição parlamentar.

Como ensina o pequeno trecho que abre esta seção, é legítimo e necessário que as organizações transformem-se em resposta a crises externas, transformação esta que é um momento por excelência para a atividade de consultoria. As exigências cada vez maiores colocados aos Paramentos pela evolução política da sociedade

democrática fazem do momento atual um desafio como este, exigindo aos Legislativos o fortalecimento de sua capacidade técnica e institucional.

No entanto, melhor e mais importante é perceber que enfrentar as emergências do presente oferece a oportunidade de construir de forma autônoma um espaço mais sólido e promissor de atuação parlamentar. Este é um desafio conjunto: à instituição parlamentar como um todo caberá o indispensável investimento e a firmeza de propósito no fortalecimento imediato do quantitativo, condições de trabalho e formação acadêmica dos integrantes do quadro de assessoramento técnico legislativo. A estes técnicos, por outro lado, impõe-se um profissionalismo ainda maior, no aprofundamento da respectiva formação técnico-científica, no desenvolvimento de habilidades específicas de consultoria que suplementem o conhecimento técnico de forma a, sem perder o rigor, dotá-lo de maior utilidade para o processo decisório legislativo. De fato, a prestação de consultoria exige “conhecimentos, habilidades e atitudes que podem não estar presentes, e de fato podem sequer ser valorizadas ou fomentadas, em ambientes acadêmicos”¹⁷⁶, cabendo ao consultor exercer um papel que exige habilidades *técnicas, interpessoais* e específicas de consultoria (*metodológicas*)¹⁷⁷.

Tido por vezes como secundário ante a (inquestionável) necessidade da

proficiência técnica na área de assessoramento específico, este é um tema que não pode ser negligenciado na construção da capacidade institucional, pois

Consultoria é principalmente um assunto de relacionamento. Não importa quão técnico ou baseado em pesquisa seja o projeto, ele sempre atingirá o ponto em que seu sucesso dependerá da qualidade do relacionamento que temos com o cliente. Esse relacionamento é o canal através do qual passa nossa especialidade.

*O modo como constatamos e engajamos as pessoas em torno de nossa especialidade é uma arte aplicada e assume uma centena de formas. Às vezes, é instruir pessoalmente um indivíduo ou equipe. Ou pode ser trabalhar com um grupo sobre estratégia ou tecnologia, ou administrar uma sessão de treinamento. Fundamentando todos esses modos de trabalhar com os clientes, existe um conjunto de crenças sobre relacionamentos e aprendizagem que em última instância define nossa prática.*¹⁷⁸

Sendo este desenvolvimento múltiplo de habilidades essencial para a obtenção da excelência requerida pela missão do assessoramento técnico legislativo, é imprescindível que a instituição parlamentar desenvolva programas corporativos permanentes e coerentes de educação continuada, oferecendo ativamente aos encarregados do assessoramen-

¹⁷⁶ Davies; Nutley; Walter, 2007, pp. 232-234 (tradução do autor deste trabalho).

¹⁷⁷ Block, 2001, pp. 4-5. Oliveira (2005, p. 146) descreve o mesmo leque de habilidades como “requisitos comportamentais, de habilidades e de conhecimento.”

¹⁷⁸ Block, 2001, p. 242. No mesmo sentido, Berti, 2001, pp. 34-38.

to técnico legislativo oportunidades contínuas de estudo e treinamento de alto nível (dentro e fora da academia), bem como de períodos de prática em outras organizações de ponta a nível mundial. Esta exigência é decorrência direta da inserção aqui delineada dos profissionais de assessoramento como interlocutores da informação técnica que chega ao Parlamento (quer na forma de dados brutos, quer como argumentos já proficientemente trabalhados), sempre proveniente das mais sofisticadas fontes dentro do Executivo e dos grupos privados de interesse. Promover o estancamento da educação continuada do assessoramento técnico legislativo¹⁷⁹ significa a própria negação de sua finalidade institucional, pois o papel de consultor é provavelmente o mais impactado pela autêntica revolução representada pela explosão da informação disponível e da crescente complexidade que o conhecimento assume na sociedade contemporânea. Desta forma, o treinamento “*on the job*”, conquanto importante, é insuficiente para assegurar sozinho a excelência de que o Parlamento necessita, devendo coexistir com uma política ativa de fomento do desenvolvimento profissional e apoio às iniciativas de autodesenvolvimento dos próprios consultores.¹⁸⁰

Consultores e instituição parlamentar, por fim, necessitam ter consciên-

cia das características desta interlocução entre o conhecimento técnico e o saber político¹⁸¹, que em grandes linhas é comum a toda função de governo, mas nas suas especificidades é única ao Parlamento. É para esta consciência que pretende contribuir este trabalho. Ao investir na construção da capacidade institucional, a comunidade legislativa estará assentando as bases de uma ação mais eficaz no futuro imediato, permitindo aos representantes do povo elaborar leis que atinjam com mais firmeza os problemas que sua sensibilidade política identifica e escrutinar com mais rigor, alcance e precisão os atos e políticas que devem controlar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, Joel D. *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*. Washington: The Brookings Institution, 1990.

ALBA, Ubaldo Nieto. *Control del sector público: perspectivas de futuro*. In Revista Española de Control Externo, I (1), Enero 1999. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1999.

ALBI, Emilio. *Público y privado: um acuerdo necesario*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

ALGEMENE, Rekenkamer (Netherlands Court of Audit). *Manual Performance Audit*. The Hague: Algemene Rekenkamer, 1996.

AMARAL Jr., José Levi Mello. *O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea*. In Revista de Informação

¹⁷⁹ Por exemplo, sob a forma de restrições a afastamentos para continuidade de estudos em alto nível, ou condições limitativas de atividades de educação continuada, ou quaisquer outras que obstaculizem um intenso e permanente ritmo de treinamento interno e externo para os técnicos encarregados do assessoramento.

¹⁸⁰ Kubr, 1986, pp. 471-472.

¹⁸¹ Pollitt (2006, p. 261) previne que para esta interlocução é preciso estabelecer “*rules of engagement*” (que, se não forem adequadamente tratadas como “regras de relacionamento”, podem converter-se no seu homônimo bélico das “regras para batalha”).

Legislativa, 42 (168), out/dez 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.

AMESTOY, Juan Luis. *Información y consultoría técnica en el proceso legislativo*. In Revista de Derecho Parlamentario, 2, mai/1989. Buenos Aires:Honorable Câmara de Diputados de la Nación, 1989. Disponível em <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/revder2a2.pdf>>.

ANAO. Australian National Audit Office. *General guidance on the conduct of performance audits*. Canberra, Australian National Audit Office, 2003.

ARNOLD, Douglas R. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1991.

ASCHTUL, Carlos. *Estar de paso: competencias y roles del consultor*. Buenos Aires: Editorial Granica, 2002.

AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BAAKLINI, Abdo I. *Legislative staffing patterns in developing countries: problems and prospects*. In Heaphey & Balutis, 1975.

BALUTIS, Alan P. *Legislative staffing: a review of current trends*. In Heaphey & Balutis, 1975.

BERTI, Anélio. *Diagnóstico empresarial: teoria e prática*. São Paulo: Ícone, 2001.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das 'bases' – política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.

BITTENCOURT, Fernando. *A jangada de pedra: os caminhos da auditoria*. In Revista de Informação Legislativa, 42 (168), out/dez 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.

BITTENCOURT, Fernando. *Contratações públicas e fundações de apoio*. In Revista de Informação Legislativa, 43 (171), jul/set 2006. Brasília: Senado Federal, 2006.

BITTENCOURT, Fernando. *Poder legislativo, função de controle e construção de capacidade técnica institucional*. In Cadernos ASLEGIS / Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 1(1), set/dez 2007. Brasília: ASLEGIS, 2007.

BLOCK, Peter. *Consultoria: o desafio da liberdade*. São Paulo: Makron Books, 2001.

BODEMER, Klaus & FLÓREZ, Fernando Carrillo (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.

BRASILEIRO, Ana Maria. *Assessoramento legislativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

CALCAGNOTTO, Gilberto. *Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

CARO, Robert. *Master of the Senate: the years of Lyndon Johnson*. New York: Vintage Books, 2003.

DAVIES, Huw; NUTLEY, Sandra; WALTER, Isabel. *Academic advice to practitioners – the role and use of research-based evidence*. In Public Money & Management, 27(4), Sept. 2007, Londres: Blackwell, 2007.

DFID. Department for International Development. *DFID Briefing: characteristics of different external audit systems. (Policy Division Info series PD Info 021)*. Londres, DFID, 2004.

DONADONE, Julio Cesar. *O mercado internacional de consultorias nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa*. In Cadernos de Pesquisas em Administração, 10 (2), abr/jun 2003. São Paulo: FIPECAFI, 2003.

- DONADONE, Julio César & SZNELWAR, Laerte Idal. *Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90*. In Revista Produção, 14 (2), 2004. São Paulo: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-65132004000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.
- FERRARO, Agustín E. *Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas: contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. In Dados, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- FISHER, Louis. *The politics of shared power: Congress and the Executive*. College Station: Texas A & M University Press, 1998.
- FLEMES, Daniel. *Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- FOX, Harrison W. & HAMMOND, Susan Webb. *Congressional staffs and congressional change*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- FUCHS, Ruth & NOLTE, Detlef. *Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em perspectiva comparada*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- GROFF, Paulo Vargas. *Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês*. In Revista de Informação Legislativa, 40 (160), out/dez 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.
- HAMMOND, Susan Webb. *Characteristics of congressional staffers*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- HEAPHEY, James J. *Legislative staffing: organizational and philosophical considerations*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- HEAPHEY, James J. & BALUTIS, Alan P. (eds.). *Legislative staffing: a comparative perspective*. New York: John Wiley & Sons, 1975.
- HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gérard. *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven/London: Yale University Press, 1968.
- JACOBS, Kerry & JONES, Kate. *Legitimacy and parliamentary oversight in Australia: the rise and fall of two public accounts committees*. In Accounting, Auditing and Accountability Journal, 22(1), 2009, Londres: Emerald Group Publishing, 2009.
- JENKINS, Rob. *The role of political institutions in promoting accountability*. In Shah, 2007.
- JOHNSON, John K. & STAPENHURST, F. Rick. *The growth of parliamentary budget offices*. In Shah, 2007.
- LEMOS, Leany Barreiro. *Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- LLANOS, Mariana. *Reforma parlamentar em América Latina: un comentario sobre el control parlamentario*. in Bodemer & Carrillo (2007).
- LLANOS, Mariana & MUSTAPÍC, Ana Maria (org.). *Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- LLANOS, Mariana & MUSTAPÍC, Ana Maria. *Introdução: o controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil*. In Llanos & Mustapíc, 2005.

- MAINWARING, Scot & WELNA, Christoph (comp.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- MATUS, Carlos. *Planificación y gobierno*. In Revista de la CEPAL, 31, abr/1987. Santiago: CEPAL, 1987.
- MATUS, Carlos. *O líder sem estado-maior*. São Paulo: Fundap, 2000.
- MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MESSEMBERG, Débora. *A elite parlamentar do pós-Constituinte: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian; SHUGART, Matthew. *The accountability deficit in Latin America*. In Mainwaring & Welna, 2003.
- MUSTAPÍC, Ana Maria & LLANOS, Mariana. *Conclusão: os mecanismos de controle e o exercício do controle*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Nações Unidas. Organização das Nações Unidas: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (em colaboração com a União Inter-Parlamentar Mundial). *World e-Parliament Report 2008*. New York, Organização das Nações Unidas, 2008.
- NORTON, Philip (ed.). *Parliaments and governments in Western Europe*. London: Frank Cass, 1998.
- NORTON, Philip. *The Commons in perspective*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.
- HABERMAS, Jurgen. *Legitimation crises*. London: Heinemann, 1976.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven/London: Yale University Press, 1968.
- KUBR, Milan (ed.). *Management consulting: a guide to the profession*. Geneva: International Labour Organization, 1986.
- O'DONNEL, Guillermo. *Delegative democracy*. In Journal of Democracy, 5(1), January, 1994. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- O'DONNEL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In Lua Nova, 44 (1998). São Paulo: CEDEC, 1998.
- OAG. Office of the Auditor General of Canada. *Value-for-Money Audit Manual*. Ottawa, Office of the Auditor General, 2000.
- OFFE, Klaus. *Modernity and the state*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- OLESZEK, Walter J.. *Congressional procedures and the policy process*. Washington: CQ Press, 2004.
- OLIVERES, Antoni Castells. *La fiscalización del gasto público en la Comunidad Europea*. In Presupuesto y Gasto Público, 18 (1996). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1996.
- ORTA PÉREZ, Manuel. *Una propuesta de marco conceptual para la auditoría de cuentas anuales*. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, 1996.
- PALANZA, Valeria. *Delegação e controle parlamentar na Argentina*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- PELIZZO, Ricardo & STAPENHURST, F. Rick. *Strengthening public accounts committees by targeting regional and country-specific weaknesses*. In Shah, 2007.
- PESSOA, Fernando. 'Régie, monopólio e liberdade'. (Revista de Comércio e Contabilidade nºs 2 e 3. In Pessoa, Fernando. *A economia em Pessoa: verbetes contemporâneos*. Rio de Janeiro: Reler, 2006.
- PETREI, Humberto. *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997.

- PINAULT, Lewis. *Consulting demons: inside the unscrupulous World of global corporate consulting*. New York: Harper Business, 2001.
- POLLITT, Christopher. *Academic advice to practitioners – what is its nature, place and value within academia?* In *Public Money & Management*, 26(4), Sept. 2006, Londres: Blackwell, 2006.
- POLLITT, Christopher *et alii*. *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PORTER, H. Owen. *Legislative information needs and staff resources in the American States*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam. *A Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica*. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, II (32), 1996. São Paulo: ANPOCS, 1996.
- QUIRK, Paul J. *Deliberation and decision-making*. 2004. In Quirk & Binder, 2004.
- QUIRK, Paul J. & BINDER, Sarah. *The legislative branch*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- REIS, Fabio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *O controle externo federal no Brasil – uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio político*. (versão definitiva de dissertação elaborada para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública – Escola Brasileira de Administração Pública). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- RIPLEY, Randall B. & FRANKLIN, Grace A. *Congress, the bureaucracy and public policy*. Belmont, CA: Wadsworth, 1990.
- ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. *Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União*. In *Revista de Informação Legislativa*, 40 (157), jan/mar 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.
- RUSH, Michael. *Parliament and the public*. London: Longman, 1986.
- SAIEGH, Sebastián M. & TOMMASI, Mariano. (comps.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba, 2005.
- SAMUELS, David. *Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil*. *Legislative Studies Quarterly*, 25(3), August 2000, pp. 481-497.
- SANCHEZ, Begoña Sesma. *Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y Tribunal de Cuentas español: diferencias y relaciones*. In *Presupuesto y Gasto Público*, 18 (1996). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1996.
- SANTISO, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget*. In Bodermer & Carrillo (2007).
- SARASOLA, Ignacio Fernández. *El control parlamentario y su regulación en El ordenamiento español*. In *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20 (60), sept./dic. 2000. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de ciência política*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- SCHACTER, Mark. *A framework for evaluating institutions of accountability*. In Shah, 2005.
- SHAH, Anwar (ed.) *Fiscal Management*. Washington: The World Bank, 2005.
- SHAH, Anwar (ed.) *Performance accountability and combating corruption*. Washington: The World Bank, 2007.
- SHIPAN, Charles. *Congress and the bureaucracy*. 2004. In Quirk & Binder, 2004.

SPECK, Bruno Wilhem. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPEERS, K. *The Invisible Private Service: The Rise of the Consultant in Government*. Center for Public Policy Research Working Paper (Sept. 17, 2004). Vancouver: Simon Fraser University, 2004. Disponível em <http://www.sfu.ca/mpp/pdf_news/CPPR%20working%20papers%20-%20speers.pdf>.

SPILLER, Pablo T. *Privatizaciones y compromiso regulatorio*. In Saiegh & Tommasi, 2005.

STAPENHURST, Rick & TISWORTH, Jack. *Parliament and Supreme Audit Institutions*. In Stapenhurst; Johnston; Pelizzo, 2006.

STAPENHURST, Rick; JOHNSTON, Niall; PELIZZO, Ricardo. (ed.) *The role of Parliament in curbing corruption*. Washington: The World Bank/Commeonwealth Parliamentary Association, 2006.

Stevens, 1985. Stevens, Mark. *Las guerras de las empresas auditoras: cómo luchan por la clientela, el dinero y la supervivencia*. Madrid: Planeta, 1985.

SUTHERLAND, S.L. *The Office of the Auditor General of Canada: government in exile?*. Kingston: Queen's University School of Policy Studies, 2002 (SPS Working Paper 31). Disponível em: <www.queensu.ca/sps/working_papers/files/sps_wp_31.pdf>

TCU, 2001. Brasil. Tribunal de Contas da União (vários autores). *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001.

TOPAN, Angelina. *The resignation of the Santer-Commission: the impact of 278 'trust' and 'reputation'*. In European Integration online Papers (EIoP), 6 (14), 2002. Viena, 2006. Disponível em <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-014a.htm>>, Acesso em 16/04/2009.

VILLAGRÁN, Hernán Ampuero. *Asesoría Parlamentaria (o sobre "Think Tanks", "Staffers" y "Counsellors")*. In Asuntos públicos, Informe 479 – Política Nacional, 21/7/2005). Santiago: Asuntos Públicos, 2005. Disponível em: <www.asuntospublicos.org>

VILLAGRÁN, Hernán Ampuero. *“; Fuera los Seconds” (o el papel de los “staffers” y las asesorías políticas em el Congreso Nacional)*. In Asuntos públicos, Informe 536 – Política Nacional, 5/5/2006). Santiago: Asuntos Públicos, 2006. Disponível em: <www.asuntospublicos.org>

WALTERS, Jonathan & THOMPSON, Charles. *The transformation of the Government Accountability Office: using human capital to drive change*. Washington: The IBM Center for the Business of Government, 2005. Disponível em: <www.businessofgovernment.org/main/publications/grant_reports/detais/index.asp?GID=226>

WATTS, Ross L. & ZIMMERMANN, Jerald L. *Positive accounting theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986.

WEHNER, Joachim. *Effective financial scrutiny*. In Stapenhurst; Johnston; Pelizzo, 2006.

ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

REGRAS DA POUPANÇA



ALTERAÇÕES NAS REGRAS DA POUPANÇA: CUIDADOS E RECOMENDAÇÕES

Por:

Marcos Antônio Köhler¹

Tem sido debatida, no âmbito do Poder Executivo, a possibilidade de alteração das regras de remuneração da Caderneta de Poupança. O argumento básico que sustenta a necessidade de mudança é que os juros fixos estipulados para a Caderneta de Poupança representariam uma barreira à queda da taxa de juros na economia brasileira. Este trabalho procura fazer considerações sobre os motivos, as vantagens e riscos envolvidos em tal alteração.

Os depósitos de poupança, no Brasil, remontam ao século XIX: a criação da Caixa Econômica Federal, a instituição dos depósitos de poupança e a fixação de sua remuneração em 6% ao ano foram estabelecidos pelo Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861.

A versão mais moderna das cadernetas de poupança foi instituída pela Lei nº 4.380, de 1964, que criou a correção monetária para esses depósitos. Desde então os depósitos de poupança são reajustados mensalmente por duas parcelas de remuneração: i) atualização ou correção monetária; e ii) juros fixos, de 0,5% ao mês (6% ao ano)². Com a aceleração inflacionária da década de 80, o pagamento da rentabilidade passou de trimestral a mensal.

A partir de 1991, a TR passou a ser o índice de remuneração básica, substituindo o índice de inflação passada, conforme estabelecido no art. 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, e pelo art. 7º da Lei nº 8.660, de 28 de maio de 1993. A TR é um indicador relativamente discricionário, que guarda relação com a rentabilidade dos certificados de depósitos bancários (CDB), mas cujo cálculo exato é determinado por um regulamento do Conselho Monetário Nacional (CMN) que estipula uma complexa fórmula de cálculo.

O brasileiro, portanto, convive com a caderneta de poupança no seu modelo vigente (correção + juros fixos) há quase meio

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal.

² Rigorosamente falando, em termos capitalizados, os juros dos depósitos de poupança são de 6,17% ao ano.

século. Por sua tradição e por contar com regras simples e relativamente estáveis, a poupança goza de enorme confiança na população. Conquistou público fiel em todos os estratos de renda, mas principalmente entre os poupadores de menor poder aquisitivo. Adquiriu, dessa forma, um valor simbólico que a distingue das demais aplicações financeiras e a desloca para o campo dos traços culturais do País. Qualquer alteração na forma de cálculo da sua rentabilidade transcende aspectos técnicos e ganha dimensão política.

Por isso, a manutenção de juros fixos de 6% ao ano não é justificada por critérios técnicos, mas por tradição. Ademais, em sua origem, os 6% representavam remuneração total, o que subentendia que parte dessa rentabilidade suportaria a corrosão inflacionária.

Até recentemente o modelo de remuneração da Caderneta de Poupança não gerou maiores embaraços à política econômica. Durante o período de inflação acelerada, a correção monetária não era capaz de repor o valor nominal dos depósitos, o que, na prática, reduzia a remuneração real do investimento. Após a estabilização da economia, em 1994, a prática de juros reais elevados fez com que os juros de 6% ao ano da Poupança fossem considerados baixos, frente às outras opções de investimento (principalmente fundos de renda fixa).

Após a eclosão da crise econômica, ao final de 2008, os juros mundiais caíram a níveis próximos de zero em termos

nominais, abrindo a possibilidade de o Brasil reduzir a taxa de juros interna, com salutar efeito sobre as finanças públicas e a taxa de crescimento do País. Daí resultou que os juros fixos de 6% ao ano da poupança passaram a significar um piso indesejável à taxa de juros básica. A sua rentabilidade líquida, nunca inferior a 6,17% ao ano, pode ultrapassar a rentabilidade dos fundos de investimento e outras oportunidades de aplicação.

A se manter a atual remuneração da Poupança e a sistemática de tributação dos fundos de investimento, ou a taxa de juros básica do País não poderá cair abaixo de 10% ao ano, ou ela atrairá a grande maioria dos recursos dos investidores. Nessa segunda opção, os fundos de investimento em renda fixa e outros fundos similares perderiam competitividade, deixando de atrair recursos. O problema é que esses fundos são importantes compradores de títulos do Governo Federal, que veria a demanda por seus títulos cair. Para recompô-la, o Tesouro precisaria oferecer taxas de juros mais atraentes para seus papéis. Isso significaria que um dos principais efeitos benéficos da redução dos juros, que é o alívio sobre as contas públicas, não se concretizaria.

É preciso aqui fazer uma observação. O virtual efeito sobre a rolagem da dívida pública que uma eventual queda de competitividade dos fundos de investimento provocaria não seria imediata. Os bancos depositantes da poupança poderiam continuar comprando o mesmo estoque de títulos hoje detidos pelos fundos de

investimento, uma vez que o direcionamento obrigatório de recursos da poupança tem uma grande defasagem temporal em relação à data dos depósitos. Isso ocorre porque a Resolução do CMN nº 3.447, de 2006, que disciplina a matéria, estabelece que a base de cálculo do direcionamento de recursos é o **menor** de dois valores: a média dos saldos diários dos últimos doze meses ou a média dos saldos diários do último mês. Portanto, há bastante tempo para que sejam feitas as modificações pretendidas na rentabilidade da poupança sem que haja risco de desequilíbrio na gestão da dívida pública ou na estrutura de empréstimos do SFH.

Voltando à questão do diferencial de rentabilidade, um exemplo simples pode ilustrar a questão. O investidor em fundos paga taxa de administração e imposto de renda na fonte, o que não ocorre com os depósitos de poupança. Por isso, a uma taxa Selic de 10% ao ano, a rentabilidade de um fundo partiria desse valor e seria deduzida de 2% de taxa de administração e de 1,8% de IR (= 22,5% * 8%). O valor de remuneração líquido seria de 6,2%, igual aos juros fixos capitalizados da poupança, que equivalem a 6,17% ao ano.

Portanto, se é desejável que o Brasil deixe de estar entre os primeiros do *ranking* mundial dos juros reais, é preciso vencer o obstáculo da (agora) alta remuneração real da Caderneta de Poupança. Porém, não é simples fazê-lo. Essa mudança pode ensejar graves conflitos jurídicos, pois há uma massa de contratos de financiamento

já celebrados de acordo com as regras de remuneração hoje vigentes.

Em função da longa existência da Caderneta de Poupança e pelo fato de este ser praticamente o único *funding* privado e voluntário de operações de longo prazo no Brasil, os depósitos de poupança estenderam o seu padrão de remuneração para uma infinidade de contratos e relações jurídicas.

Desse universo, se destacam os contratos de financiamento habitacional lastreados com recursos da poupança (contratos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE) e os financiamentos para habitação, saneamento e desenvolvimento urbano que utilizam recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (contratos do FGTS).

CONTRATOS DO SBPE

Uma característica básica dos contratos do SBPE é que as instituições financeiras captam depósito de poupança com liquidez imediata e emprestam em financiamentos de longo prazo. Os bancos lidam com um “descasamento” de prazos: o depositante de poupança pode sacar seus depósitos, sem perder rendimentos, após um mês. Já o financiamento que o banco concede é de longo prazo, e retornará aos cofres da instituição ao longo de 15 ou 20 anos, em prestações mensais.

Isso significa que o banco que concedeu muitos financiamentos habitacionais precisará ter uma política

ativa de captação de poupança, para poder ter fundos para atender aos poupadores que decidirem sacar seus recursos (daí porque os bancos não se sentem estimulados a fazer tal financiamento e precisam ser obrigados a fazê-lo por regulamentos do Banco Central).

Se o poupador fosse obrigado a manter seu saldo depositado no banco por período equivalente àquele que o banco empresta ao mutuário da casa própria, então não haveria descasamento de prazos entre ativo (financiamento imobiliário) e passivo (depósito de poupança) do banco. Nesse caso o banco poderia ficar tranqüilo, pois os pagamentos das prestações dos financiamentos imobiliários entrariam no banco no mesmo ritmo em que os poupadores passariam a ter direito a sacar seus depósitos de poupança.

Porém, como o poupador tem a liberdade de sacar seus recursos a qualquer momento, os contratos de financiamento antigos e novos têm a mesma fonte de financiamento: os saldos de poupança disponíveis (não sacados pelo poupador). Isso significa que mesmo os contratos de financiamento do SBPE já vigentes serão afetados pela mudança de regra da poupança. Não existirá um “saldo antigo de poupança” remunerado a 6% ao ano, ligado a contratos de financiamento antigos e um “saldo novo de poupança”, remunerado a menos de 6% ao ano, ligado a contratos novos.

A estrutura de remuneração dos contratos de financiamento imobiliário

é, em sua maioria, pós-fixada: prevê a atualização mensal dos saldos devedores e das prestações pelo índice de remuneração básica dos depósitos – que hoje é a TR – e a incidência, sobre o saldo devedor já reajustado, de juros fixados contratualmente. Esses juros foram estabelecidos a partir do custo fixo de juros hoje estabelecido para a poupança, de 6%, mais a margem de lucro dos bancos.

Mesmo a zeragem da TR manteria o nível de remuneração da poupança muito elevado. Daí que, em essência, o problema é reduzir a parte fixa da remuneração, (6,17% ao ano, capitalizados). Ora, se a parcela de juros fixos estatuída no contrato de financiamento imobiliário não estiver sujeita a revisão no texto do contrato, a redução da remuneração da poupança corresponderá a um aumento na margem de rentabilidade dos bancos.

O exemplo seguinte ilustra a situação. Um contrato hipotético firmado nas condições atuais prevê juros de 12%. Para o banco, a TR é neutra, pois incide tanto nos depósitos de poupança (custo do banco) como nos financiamentos (receita do banco). Como o custo de juros fixos é hoje de 6,17%, a margem do banco nesse contrato hipotético é de 5,83%. Caso haja redução da rentabilidade da poupança de 6,17% para 4%, a margem do banco subiria de 5,83% para 8% ($12\% - 4\% = 8\%$).

Não foi feita, para esse trabalho, uma análise abrangente da redação dos contratos hoje vigentes. Entretanto,

em alguns exemplos, pode-se verificar que há somente cláusulas que preservam o direito dos bancos de elevarem a taxa de juros dos contratos na hipótese de haver uma elevação na remuneração fixa da poupança. Não há previsão de ajuste em caso de alteração no sentido inverso.

Nessa circunstância, seria preciso verificar se, do ponto de vista jurídico, os bancos teriam direito adquirido à taxa final originalmente contratada com os mutuários da casa própria independentemente do custo da poupança. Em caso positivo, teria que ser encontrada uma fórmula jurídica para superar essa distorção. Não sendo possível fazê-lo, é de se prever que os mutuários irão à justiça requerer a revisão dos juros de seus contratos. Um eventual ganho de causa pode levar a uma estatização direta (ressarcimento pela União ao mutuário) ou indireta (concessão de vantagens fiscais ou regulatórias aos bancos para que eles suportem o custo dos ressarcimentos).

Outra conclusão importante resulta dessa análise: a redução da rentabilidade da poupança deve ser obtida com uma regra tão semelhante quanto possível à regra atual. Quanto maiores as discrepâncias entre os algoritmos da regra nova e da antiga, maiores serão – e talvez incontornáveis – as dificuldades jurídicas para a transição das variáveis financeiras dos contratos já vigentes no momento da mudança.

Assim, para a preservação da segurança jurídica, é preferível a manutenção

do esquema *atualização + juros* do que a implantação, por exemplo, de uma regra de juros pós-fixados relacionados à remuneração de fundos de investimento ou de CDB. A tradução de uma regra desse tipo para a arquitetura jurídica dos contratos já firmados seria virtualmente impossível e ensejaria a proliferação de conflitos jurídicos.

Para os novos contratos, vale a pena desfazer a impressão de que eles não imporiam qualquer restrição à mudança a ser feita na remuneração da poupança, uma vez que, não tendo sido ainda celebrados, não estabeleceram qualquer relação jurídica e poderiam, portanto, ser adaptados livremente às novas regras.

Essa intuição é falsa. Como já enfatizado anteriormente, esses contratos vão compartilhar o mesmo *funding* dos contratos antigos. É importante insistir nesse ponto: o dinheiro que a Caderneta de Poupança dos bancos capta hoje é um passivo que lastreia tanto as operações de financiamento antigas quanto novas. Por extensão, a modelagem dos novos contratos está irremediavelmente associada à dos contratos antigos.

Essa condição é mais um elemento a reforçar o argumento de que a nova forma de remuneração deve replicar, tanto quanto possível, o algoritmo atual.

Por essa razão, a melhor opção pra reduzir a remuneração da poupança seria manter a sistemática de remuneração dual: *atualização + juros fi-*

xos. Aceito esse raciocínio, a redução da rentabilidade deve ser obtida com a diminuição dos juros fixos, mantido o algoritmo atual.

Qualquer tentativa de discriminar diferentes tipos de rendimentos para diferentes contas de poupança (por exemplo, rentabilidade maior para contas de menor valor) irá gerar baixa transparência quanto ao real custo de captação das instituições financeiras. Baseadas nessa baixa transparência, essas instituições terão espaço para argumentar que seu custo de financiamento não baixou e que, por isso, não poderiam repassar o ganho aos mutuários dos contratos habitacionais.

CONTRATOS DO FGTS

A Lei nº 8.036, de 1990, estabelece, em seu art. 13, que *os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização juros de (três) por cento ao ano*. Assim, já existe uma vinculação normativa entre a rentabilidade do FGTS e da poupança. A remuneração básica é a mesma: a TR. A diferença é que os juros fixos da poupança são de 6,17% ao ano e os do FGTS são 3,12% ao ano. Nos contratos com recursos do FGTS figuram como mutuários pessoas físicas adquirentes de imóveis e também empresas construtoras, cooperativas, sindicatos, municípios e Estados.

Os depósitos do FGTS são compulsórios e, por essa razão, sua rentabi-

lidade não afeta o seu volume, que depende de variáveis relativas ao mercado de trabalho, como o nível de desemprego e o grau de formalização. Essa característica permite que sua remuneração seja bastante inferior às demais aplicações financeiras, sem riscos de fuga dos depositantes.

De fato, esses depósitos vêm perdendo valor real nesta década, vale dizer, têm tido rentabilidade inferior à inflação. De janeiro de 2000 até dezembro de 2008, os depósitos foram corrigidos em 63,2%, enquanto a inflação no período, medida pelo IPCA, foi de 82,1%! A perda real no período foi de 10,4%, o equivalente a uma corrosão de 1,2% ao ano.

Sem entrar no mérito dos aspectos distributivos dessa perda real e da forma de aplicação de seus depósitos, o fato é que, diferentemente dos depósitos de poupança, a remuneração atual do FGTS não traz qualquer restrição a um relaxamento da política monetária, pois, como já argumentado, os fluxos e o estoque de depósitos do FGTS não guardam relação com sua rentabilidade, mas com variáveis do mercado de trabalho.

Assim, por já terem uma remuneração bastante baixa, seria possível não alterar o mecanismo de remuneração do FGTS, mantendo-se a TR como sua remuneração básica.

Por outro lado, exatamente por não estarem sujeitos à competição dos demais ativos financeiros, os depósitos do FGTS não gerariam efeitos de propagação da inflação passada na

inflação futura caso se tornassem plenamente indexados à inflação. Essa providência seria muito benéfica aos trabalhadores depositantes, pois garantiria a manutenção do poder de compra dos seus depósitos e alguma remuneração real, ao contrário do que vem ocorrendo hoje. Para os mutuários, embora não houvesse vantagem de curto prazo, a garantia de que os saldos devedores não se afastariam dos índices de inflação no longo prazo seria atraente.

Sob a regra atual, a rentabilidade do FGTS de fevereiro de 2008 a fevereiro de 2009 foi de 4,89%, com perda real de 1,44%. Se fosse adotada uma regra de IPCA + 1% ao ano, a rentabilidade no mesmo período teria sido de 6,90%, ou seja, 2% superior à efetivamente verificada.

Esse resultado seria um argumento contrário à alteração do índice de atualização. Entre outros problemas, um aumento tão expressivo da rentabilidade dos depósitos elevaria o custo dos financiamentos, penalizando os mutuários. Essa objeção deve ser relativizada. O que houve foi um pico na trajetória de inflação, que já vem declinando. A trajetória esperada da inflação é de queda. Essa perspectiva de queda, ao contrário, só reforça a oportunidade de alteração do indexador.

Aceita a tese de mudança no critério de rentabilidade do FGTS, a questão a ser enfrentada, então, seria tornar compatíveis os contratos já vigentes com as novas regras.

Uma facilidade, nesse caso, é que o agente financeiro em quase todos

os financiamentos com recursos do FGTS é a Caixa Econômica Federal. Como a Caixa é uma empresa pública, não haveria obstáculo a uma revisão dos contratos por parte da instituição de modo a conformá-los aos novos critérios. Por outro lado, o aumento da remuneração oneraria os atuais mutuários, inversamente ao que ocorreria no caso dos contratos do SBPE. Os mutuários é que poderiam opor resistência às mudanças. Uma alternativa seria alterar a natureza da TR, que deixaria de ter relação com a rentabilidade dos CDB e passaria a espelhar a inflação. Nesse caso, do ponto de vista jurídico, haveria apenas a redução do peso dos juros fixos.

Uma dúvida é se uma alteração que reduzisse os juros fixos do FGTS a 1% seria palatável politicamente, especialmente frente aos sindicatos e centrais sindicais. Considerando que essa proposta está associada à adoção da correção monetária plena, ela implica, doravante, um ganho real anual de 1% para os depósitos. Essa situação é bem mais favorável que a vigente, de perda de 1,2% ao ano em termos reais.

As vantagens da introdução de um índice de preço são três:

i) aderência no longo prazo da capacidade de pagamento à evolução dos saldos devedores e das prestações. Esse raciocínio pressupõe algum crescimento econômico futuro e níveis de inflação moderados. Como demonstrou a experiência dos anos 80 no Brasil, nenhum sistema de atu-

alização resiste aos efeitos de superinflações ou da hiperinflação;

ii) eliminação do uso de índice discricionário para a correção dos ativos e passivos, como é hoje a TR;

iii) garantia aos trabalhadores cotistas do FGTS de que seu patrimônio não será aviltado ao longo do tempo, minimizando as tentativas de fraudes e dando maior atratividade ao emprego formal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tentativa de minorar o efeito político negativo da (necessária) redução da rentabilidade da Caderneta de Poupança com fórmulas que disfarcem ou mitiguem essa redução para alguns segmentos da população pode gerar imbróglia jurídica. Também não será simples repassar ao mutuário de contrato habitacional a redução da remuneração da poupança, que tende a ser absorvida pelos bancos, gerando possíveis “esqueletos” a serem custeados pelo Tesouro.

Por outro lado, abre-se a oportunidade de se recompor a remuneração das contas do FGTS, cuja rentabilidade negativa constitui, na prática, um tributo imposto aos trabalhadores detentores de contas do Fundo, para financiar a custos abaixo dos de mercado projetos de investimento de interesse do governo.

Assim, o ideal seria, simplesmente, promover uma redução na taxa fixa de remuneração (atualmente de 6,17%

ao ano) além de se substituir a TR por um índice de preços ao consumidor na parte variável da remuneração.

A TR é um índice discricionário, embora guarde alguma relação com a rentabilidade dos CDB. **A hipótese de sua substituição por índices de preços no FGTS e nos depósitos de poupança deveria ser considerada.**

Para contratos de financiamento habitacional de longo prazo, os índices de preço são os indexadores mais seguros e menos propensos a trazer desequilíbrios para a ponta ativa ou para a ponta passiva, sempre na hipótese de níveis de inflação moderados. O uso de índices de preços é a melhor forma de evitar a formação de esqueletos no futuro e, ao mesmo tempo, impedir a fuga de aplicadores na ponta passiva. A medida também melhoraria a atratividade das contas do FGTS, o que reduziria tentativas de fraude e valorizaria a formalização do emprego. Não temos conhecimento de estudos que mensurem em que medida o aviltamento do valor real dos depósitos do FGTS estimula a rotatividade e o emprego informal. Mas os incentivos para que isso ocorra estão claramente postos no sistema atual de remuneração.

Uma forma alternativa de solucionar o problema seria uma composição entre o aumento da competitividade dos fundos de investimentos (via redução do imposto de renda incidente sobre essas aplicações) e uma redução da rentabilidade líquida da poupança (via cobrança de imposto de renda sobre essa aplicação, que hoje é isenta).

Esta solução, contudo, não é imediata. A imposição de elevação tributária deve obedecer ao princípio da anterioridade, o que adiará para o início de 2010 a redução da rentabilidade da poupança via incidência tributária. Já a redução da tributação sobre fundos de investimentos pode ser feita de imediato.

Finalmente, tendo em vista que o direcionamento efetivo dos recursos da poupança é diferido no tempo, há prazo suficiente para que sejam implementadas essas medidas, mesmo tendo em conta as restrições temporais impostas pelo princípio da anterioridade à adoção de tributação de IR à poupança.

DESPESAS DAS CÂMARAS
DE VEREADORES





LIMITE PARA AS DESPESAS DAS CÂMARAS DE VEREADORES

Por:

Marcos José Mendes

Sumário executivo

Esse Texto para Discussão avalia a questão do limite de despesa para as câmaras municipais, inscrito na Constituição Federal. No momento em que se produz este estudo, tramita no Senado proposta para alterar e tornar mais rígido o controle de gastos dos legislativos municipais.

Analisam-se, em primeiro lugar, os motivos que levam à necessidade de se estipular o limite de gastos. Não seriam os municípios capazes de gerir suas próprias despesas, limitando o gasto das câmaras por meios próprios? Mostra-se que duas “falhas institucionais” levam à necessidade de controle: o fato de os municípios serem basicamente financiados por recursos federais e estaduais, o que induz a expansão da despesa; e a autonomia dos legislativos e do judiciário (em todos os níveis de governo) para fixar a própria despesa.

O trabalho analisa a evolução dos gastos das câmaras municipais entre 1999 e 2007, mostrando que eles cresceram principalmente nos municípios de até 10 mil habitantes; sendo esse grupo de municípios o que deveria receber maior atenção em um processo de fixação de limites. Os dados evidenciam que o limite atualmente vigente, baseado em um percentual da receita municipal, foi inócuo, dada a forte expansão da receita entre 2002 e 2007.

Também são apresentados dados indicando que os legislativos estaduais e federal tiveram impulso ainda maior nos gastos, o que leva à conclusão de que seria necessário ampliar o controle de gastos para essas esferas federativas.

Analisam-se em seguida os motivos pelos quais não se deveriam fixar limites como percentual da receita, argumentando-se que a natureza do trabalho legislativo é tal que ele não precisa crescer quando a receita municipal cresce. Esse tipo de limite torna-se frouxo em períodos de expansão econômica e da re-

ceita, facilitando os gastos excessivos no legislativo.

Mostra-se que as alternativas apresentadas (PEC nº 47/2008 e relatório substitutivo a essa PEC, aprovado na CCJ) não solucionam os problemas existentes e acrescentam distorções adicionais. O texto original da PEC 47, por exemplo, introduz valores monetários nominais no texto da Constituição, faz um corte excessivo de gastos e distribui esse corte de forma aleatória entre as diversas câmaras. Já a Proposta CCJ faz um corte de gastos muito tímido e joga boa parte do ajuste sobre apenas quatro câmaras municipais.

O texto encerra propondo um novo limite, que seria composto pela média de dois fatores: a despesa da própria câmara no passado recente e a despesa *per capita* média das câmaras de municípios da mesma faixa de população. Esse novo limite tem várias vantagens em relação às propostas ora em análise: não gera cortes de gastos imediatos excessivos (que poderiam inviabilizar diversas câmaras); dilui no tempo o ajuste; cria um efetivo limite de gasto, evitando que os limites cresçam no mesmo ritmo da receita municipal; distribui melhor o ajuste, evitando que o corte de despesa recaia sobre algumas poucas câmaras municipais e fixa limites similares para câmaras de municípios com características sócio-econômicas similares.

I) INTRODUÇÃO

O presente estudo avalia a questão da imposição de limites constitucionais

às despesas das câmaras de vereadores. Desde o ano 2000 vige limitação de gastos inscrita no art. 29-A da Constituição, introduzido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 25.

No bojo da PEC nº 20, de 2008, proveniente da Câmara dos Deputados, e que propunha alteração no número de vereadores, havia um artigo (art. 2º) alterando os limites máximos de gastos das câmaras. Tal dispositivo foi transformado, no Senado, em proposição autônoma, passando a constituir a PEC nº 47, de 2008.

Houve intenso debate na mídia a respeito desse procedimento, com frequentes acusações ao Senado de não se preocupar em conter o gasto público, pois autorizou a expansão das vagas de vereadores sem se preocupar com o limite de despesa das câmaras. A Mesa da Câmara dos Deputados não aceitou promulgar a PEC nº 20 enquanto o Senado não definisse os limites de gastos dos legislativos municipais.

O objetivo desse estudo é propor uma adequada redação para a substituição do art. 29-A, de modo que sejam fixados limites para as despesas das câmaras coerentes tanto com os preceitos da responsabilidade fiscal quanto com as necessidades administrativas dos legislativos locais.

O estudo está assim dividido:

- seção II: breve histórico da fixação de limites para despesas das câmaras **(essa seção pode ser desconsiderada pelo leitor que não esteja preocupa-**

do em conhecer os antecedentes da questão, preferindo analisar o dilema político ora em questão);

- seção III: diagnóstico do problema – mostra que o sistema fiscal e político-institucional brasileiro geram incentivos à expansão excessiva das despesas das câmaras, o que justifica a iniciativa de se impor uma limitação constitucional (essa seção não interessará ao leitor que não está preocupado em buscar o motivo pelo qual se debate a fixação do limite, e que está preocupado, apenas, em definir qual o melhor tipo de limite);
- seção IV: evolução dos gastos das câmaras – compara as despesas realizadas nos anos de 1999 e 2007, mostrando que os atuais limites não estão sendo capazes de conter a expansão dos gastos das câmaras;
- seção V: analisa os principais motivos pelos quais os limites impostos pelo art. 29-A estão sendo pouco efetivos;
- seção VI: analisa outros pontos do art. 29-A que precisariam ser aperfeiçoados;
- seção VII: compara os limites impostos pelo art. 29-A (ora vigentes) com a proposta contida na PEC 47/2008, mostrando que a PEC 47/2008 não só não corrige os problemas do art. 29-A, como também introduz distorções adicionais,
- seção VIII: analisa o relatório aprovado pela CCJ no mês de maio de

2009, que se limita a reduzir os percentuais hoje inscritos no art. 29-A; mostrando que essa proposta mantém a lógica (e os defeitos) da redação atual da Constituição além de jogar quase todo o custo do ajuste sobre apenas quatro câmaras municipais;

- seção IX: apresenta proposta alternativa de fixação de limites ;
- seção X: apresenta as conclusões.

II) HISTÓRICO

Em consonância com o princípio da descentralização federativa, a Constituição de 1988 havia outorgado aos municípios ampla autonomia para disporem sobre a remuneração dos vereadores. No entanto, em pouco tempo, este preceito foi modificado devido a excessos cometidos na fixação das remunerações.

A importância do assunto fica registrada pelo fato de este ter sido objeto da primeira emenda que se aprovou à nova Constituição. Mediante a Emenda Constitucional nº 1, determinouse que a remuneração dos vereadores corresponderia a, no máximo, 75% da estabelecida para os deputados estaduais e, ainda, que o total dessa despesa não poderia ultrapassar o montante de 5% da receita municipal. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, voltou a tratar do assunto, determinando que esses subsídios seriam fixados por lei de iniciativa da câmara municipal e, portanto, sujeita ao veto do executivo.

Não obstante, permaneceu a suspeita de que, em muitos casos, essas restrições ainda propiciavam gastos excessivos. Com base nesse argumento, o Senador Esperidião Amin apresentou a proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1998, para estabelecer novos limites. A proposta introduziu quatro modificações em relação ao preceito constitucional então vigente:

1. Propôs um escalonamento de limites, com diferentes percentuais estabelecidos em proporção inversa ao número de habitantes dos municípios;
2. Aplicou os percentuais ao total da despesa com o legislativo, em lugar de referir-se apenas à despesa com a remuneração dos vereadores;
3. Explicitou o que deveria ser considerado como receita própria do município, qual seja, o somatório das receitas tributárias e das transferências constitucionais;
4. Definiu como crime de responsabilidade o descumprimento da nova norma.

O Plenário do Senado aprovou a proposta do Senador Amin, encaminhada, então, à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, foi aprovado Substitutivo que ampliava o percentual mínimo sobre a receita dos municípios de 3% para 5% para os municípios maiores. Outra modificação introduzida no Substitutivo foi a exclusão dos gastos com inativos do montante a ser limitado, sob o argumento de que tais

despesas são rígidas, não podendo ser reduzidas ou contingenciadas. Além disso, foi estabelecido sub-limite de 70% da receita dos legislativos municipais para os gastos com a folha de pagamento.

O Substitutivo da Câmara também ampliou as circunstâncias para a configuração de crime de responsabilidade do prefeito: passava a ser considerado como tal não somente o descumprimento dos limites estabelecidos para os gastos com as câmaras municipais, como também o ato de não enviar o repasse dos recursos até o dia 20 de cada mês, ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. Essa inovação dava maior poder de barganha aos legislativos, na contramão do espírito da emenda, que visava conter eventuais abusos daqueles poderes.

A Proposta de Emenda, modificada pela Câmara, voltou, então, ao Senado e foi aprovada por ampla maioria nos dois turnos de votação.

Não obstante a aprovação, diversos senadores apresentaram objeções¹ ao texto durante os debates. Muitos, dentre os quais os Senadores Roberto Freire, José Eduardo Dutra, Sebastião Rocha e Paulo Hartung, expressaram sua preferência pela proposta originalmente aprovada no Senado, que destinava percentuais menores para municípios de maior número de habitantes. Consideraram, porém, inviável modificar novamente a pro-

¹ Todas as manifestações de Senadores citadas neste estudo foram extraídas do Diário do Senado Federal de 12 de janeiro de 2000.

posta, o que prolongaria sua tramitação. Outros senadores declararam que votariam favoravelmente apenas para não manter a situação vigente, considerando provável a **necessidade de revisão da matéria em futuro próximo**. A principal incerteza apontada nas discussões foi o nível dos percentuais que, ao invés de limitar despesas, poderiam vir a gerar mais gastos.

Tendo em vista que a PEC tramitava concomitantemente com o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senador José de Alencar sugeriu adiar a sua votação para após a votação daquela Lei. Sua proposta não obteve sucesso. De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) viria a limitar a despesa de pessoal dos legislativos municipais a 6% da receita corrente líquida, estabelecendo um sistema de duplo controle, que prejudica a transparência das contas e aumenta a burocracia da administração municipal.²

Em suma, os pronunciamentos apresentados durante a votação da PEC nº 15-A no Senado deixaram claro que haveria a necessidade de revisão da matéria em futuro próximo. Ademais, os Senadores preferiam aprovar um texto considerado imperfeito a alterar o texto oriundo da Câmara, o que exigiria o retorno da matéria àquela Casa, retardando a limitação dos gastos legislativos municipais. Dessa forma, o Senado aprovou a proposta da

² Art. 20, III, (a). Para uma comparação entre os limites impostos pela *Emenda Constitucional* e pela *Lei de Responsabilidade Fiscal* ver: Oliveira, Weder (2000). *Emenda Constitucional nº 25 e Lei de Responsabilidade Fiscal*. Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br.

Câmara, que viria a constituir o art. 29-A da Constituição³.

Pode-se considerar, portanto, que a análise da PEC 47/2008, tramitando no Senado no momento em que este estudo é redigido, constitui a retomada e re-análise da questão, após oito anos de experiência na aplicação dos limites introduzidos pela PEC 25/2000.

O assunto voltou ao debate quando a Resolução nº 21.702, de 2004, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instituiu uma nova interpretação do art. 29, inciso IV, da Constituição Federal, que resultou na eliminação de 8.528 vagas de vereador. O citado dispositivo constitucional estipula quantitativo de vereadores mínimo e máximo de acordo com faixas de população. Assim:

- municípios de até 1 milhão de habitantes, podem ter entre 9 e 21 vereadores;
- municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes podem ter entre 33 e 41 vereadores;
- municípios de mais de 5 milhões de habitantes podem ter de 42 a 55 vereadores.

Com base nesses parâmetros, cada município estabelecia livremente o seu número de vereadores, dentro dos intervalos fixados pela Constituição. O TSE, por meio da citada Resolução, decidiu fixar explicitamente o número de vereadores de cada município, tomando o número exato de

³ O Anexo I apresenta o texto integral do art. 29-A.

habitantes e utilizando uma “regra de três” para estabelecer o número de vereadores dentro de cada um dos intervalos citados acima.

Embora tenha havido drástica redução do número de vereadores, não havia garantia de redução das despesas das câmaras municipais, visto que o limite máximo para suas despesas (art. 29-A) havia permanecido intacto. Um número menor de vereadores com o mesmo limite de gastos poderia acabar levando a um maior gasto por vereador.

Como será visto adiante, na seção IV, de fato não houve redução real nos gastos e, na grande maioria dos municípios, houve forte expansão real da despesa das câmaras antes e depois da decisão do TSE.

Foi assim que surgiram propostas no sentido de, ao mesmo tempo, elevar o número de vereadores (para corrigir possíveis problemas de representação decorrentes da regra aplicada pelo TSE) e impor maior rigor no limite máximo de gastos. São exemplos dessa iniciativa as PEC nº 55 e 55-A, de 2001. Nenhuma proposição, contudo, logrou aprovação.

O assunto voltou a debate com a aprovação, na Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 333, de 2004, recebida no Senado Federal, em junho de 2008, como Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2008.

Originalmente, a PEC nº 333, de 2004, tinha por objetivo apenas a recompo-

sição do número de vagas de vereador, elevando-o de 51,7 mil para até 59,8 mil, o que representa, portanto, um acréscimo de 8,1 mil vagas, número levemente inferior às 8,5 mil vagas cortadas pelo TSE.

Ao longo da tramitação da matéria na Câmara, introduziu-se a proposta de um limite menor para as despesas dos legislativos municipais. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados fixa novas faixas para o limite de gastos das câmaras de vereadores no orçamento municipal. Pela regra atual (art. 29-A da Constituição), os municípios são divididos em quatro faixas de população, fixando-se limite máximo de despesa das câmaras para cada uma dessas faixas, que decrescem de 8% até 5% da receita. No texto aprovado pela Câmara, os municípios deixam de ser classificados por faixas de população, passando essa classificação a ser feita por faixas de receita. Ademais, os limites máximos são substancialmente reduzidos, passando a ser de 4,5% a 2,5% da receita, conforme aumenta a faixa de receita em que se encaixa o município.⁴

Ao analisar a matéria, o Senado optou por desmembrá-la em duas PEC: uma tratando da expansão do número de vereadores e outra tratando do limite de despesa das câmaras. A matéria foi aprovada em plenário em segundo turno no dia 18/12/2008, estabelecendo novo número de vereadores, sem o art. 2º, que tratava do limite de despesas. Tal artigo foi transformado

⁴ O Anexo I apresenta o texto integral dos dois dispositivos.

na PEC 47/2008, que continua a tramitar na Casa.

Em seu relatório sobre a matéria, aprovado pela CCJ em 10/12/2008, o Senador César Borges afirma ter optado pelo desmembramento da matéria por considerar inadequados os critérios de limites de despesa fixados pela Câmara dos Deputados, seja porque não foram realizados estudos acerca do impacto fiscal e dos efetivos resultados provocados pelos novos limites, seja por considerar inadequada a inscrição, no texto constitucional, de valores monetários nominais. Por isso, considerou necessário examinar de maneira mais detalhada os impactos da imposição de novos limites que venham a substituir aqueles hoje vigentes (art. 29-A da Constituição).

A discussão da PEC 47 na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado (CCJ) resultou na aprovação de um substitutivo, no mês de maio de 2009. Tal substitutivo está pendente de deliberação do Plenário no momento em que se redige o presente trabalho. Tal substitutivo reverte as profundas alterações sugeridas pela Câmara e se limita a manter as faixas populacionais já existentes no art. 29-A, acrescentando duas novas faixas e reduzindo o limite máximo de gasto em cada faixa.

O presente estudo uma avaliação mais detalhada dos limites de despesa, concluindo que, de fato, os limites propostos pela Câmara assim como os atualmente vigentes no art. 29-A e a Proposta CCJ apresentam uma série de impropriedades que os tornam

inócuos ou geradores de ineficiências, sendo necessária a apresentação de um novo substitutivo ao texto da PEC 47/2008.

III) DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Para que se dê uma adequada redação à PEC destinada a limitar a despesa das câmaras de vereadores, parece ser necessário um diagnóstico mais detalhado do problema em questão. Afinal, por que é preciso impor tal limite? Não seriam os governos municipais, democraticamente eleitos por sua população, capazes de definir o montante ideal de despesa de suas câmaras, de suas secretarias de saúde, de seus serviços de coleta de lixo, etc; sem a necessidade de intromissão externa? Por que o princípio da descentralização federativa estaria falhando nesse caso específico, e demandando legislação federal restritiva à ação dos parlamentares municipais? Qual é o mecanismo político ou institucional que introduziria um incentivo para a expansão da despesa das câmaras, a ponto de exigir a imposição de limites pela Constituição Federal?

Há dois mecanismos na estrutura político-institucional brasileira que parecem gerar incentivos à expansão das despesas das câmaras: o modelo de financiamento municipal e o sistema de divisão de poderes e atribuições entre o Legislativo e o Executivo que estende o conceito de autonomia de poderes à esfera da administração orçamentária e financeira.

III.1) O Financiamento Via Transferências

No que diz respeito ao financiamento municipal há, no Brasil, uma elevada participação das transferências estaduais e municipais na sua composição. É irrisória a participação da arrecadação própria na maioria dos municípios brasileiros (com exceção apenas para as capitais e algumas grandes cidades).

A literatura econômica já demonstrou, fartamente, que o financiamento via transferências leva a uma menor responsabilidade fiscal e à expansão do gasto. Os motivos alegados são diversos⁵:

- o eleitor não tem perfeito conhecimento do montante de recursos que seu município recebe, o que abre espaço para que os gestores locais se apropriem de parte da verba recebida (inclusive via aumento de salários para suas clientelas);
- o eleitor tem menos incentivo a fiscalizar o uso de um dinheiro que não sai diretamente do seu bolso (o governo local estaria gastando “dinheiro dos outros”, ou dinheiro que “vem de fora”);
- o eleitor recompensa (com a reeleição) o prefeito ou vereador mais capaz de obter recursos adicionais através de pleitos políticos junto aos governos federal e estadual.

⁵ A esse respeito ver, por exemplo, Mendes, Miranda e Cosio (2008).

Esse viés a favor da expansão dos gastos se acentua em municípios que são excessivamente privilegiados pelos critérios do sistema de transferências. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, tem regras enviesadas a favor dos pequenos municípios (menos de 10 mil habitantes). Já a transferência do ICMS aos municípios favorece aqueles que possuem atividades econômicas geradoras de elevada receita daquele imposto (visto que parte dessa transferência é destinada ao município onde se deu a arrecadação). A partilha de *royalties* de petróleo e de compensação por exploração de recursos hídricos e minerais carregam elevadas somas para os municípios onde se realizam tais atividades. Ou seja, o sistema atual de partilha gera uma elite de municípios “ricos”, onde o volume de recursos supera, em muito, as necessidades básicas da administração. E onde sobra dinheiro, há forte incentivo a se gastar mal, inclusive direcionando-se verbas para as câmaras de vereadores em montantes muito superiores ao necessário.

Fica estabelecido, então, um primeiro ponto: há incentivos à expansão de todos os tipos de gastos nos municípios brasileiros, em especial naqueles municípios que são privilegiados pelo sistema de transferência.

Se o incentivo é para a expansão de todos os gastos, e não apenas aos gastos das câmaras, não haveria motivos para a limitação específica dos gastos dos legislativos municipais, como pretende a PEC em análise. É preciso encontrar outro mecanismo

de incentivos que atue exclusivamente sobre a despesa das câmaras, e este parece estar ligado ao conceito de autonomia financeira do legislativo.

III.2) A Autonomia Financeira Do Legislativo

Desde a promulgação da Constituição de 1988, tem-se observado acelerado crescimento da despesa dos poderes legislativo e judiciário nos três níveis de governo, o mesmo ocorrendo com o Ministério Público. Isso parece estar ligado ao fato de que a Constituição os protege de cortes de despesas determinados pelo Poder Executivo. Tendo em vista que Executivo, Legislativo e Judiciário são poderes “independentes e harmônicos entre si” (CF, art. 2º), a Constituição tratou de garantir ao Legislativo e Judiciário autonomia administrativa e financeira. O Ministério Público, por sua vez, ainda que seja um órgão da estrutura do Poder Executivo⁶, ganhou a mesma autonomia, para poder exercer, com liberdade, a sua função de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127).

A ideia por trás desses dispositivos é a de manter o equilíbrio entre os Poderes, impedindo que o Executivo, administrador das finanças públicas, tolha a capacidade de fiscalizar, julgar e legislar dos demais Poderes por meio do racionamento de seus recursos financeiros e materiais.

⁶ Essa classificação não é pacífica entre os administrativistas que consideram o Ministério Público independente em relação aos três Poderes da União.

A Constituição estabelece explicitamente que o Judiciário tem autonomia administrativa e financeira. Para o Ministério Público a Constituição utiliza a expressão “autonomia funcional e administrativa”, não deixando claro se esta autonomia abarca a esfera financeira. Para o Legislativo Federal a expressão utilizada é ainda mais vaga: “competência privativa para dispor sobre sua organização e funcionamento”.

No caso dos legislativos municipais a autonomia financeira é ainda mais restrita: limita-se à fixação do subsídio dos vereadores pela própria Câmara, sujeita a limites explicitados pela própria Constituição Federal.

Não obstante essa imprecisão na delimitação da autonomia para estipular o próprio orçamento, os poderes legislativo, judiciário e Ministério Público, nos três níveis de governo, elaboram, na prática, o próprio orçamento e o enviam ao Executivo, que tendem a incorporá-los, sem cortes significativos, ao Orçamento Geral. Isso é feito a despeito de a Constituição determinar, em todos os dispositivos referentes aos dois Poderes e ao Ministério Público, que seus orçamentos devem estar subordinados aos parâmetros fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na prática não há parâmetros que limitem o tamanho desses orçamentos.

Durante a tramitação do orçamento nos legislativos federal, estadual e municipal poderia haver corte na dotação orçamentária proposta pelos poderes e órgãos acima citados, mas não parece haver incentivos da

parte dos parlamentares para cortar o próprio orçamento, o que lhes retira espaço político para fazer cortes no judiciário ou no Ministério Público.

Um outro dispositivo da Constituição (art. 168) estabelece que os orçamentos dos dois poderes e do Ministério Público não podem ser contingenciados. Além disso, com base no princípio da separação dos Poderes, o STF decidiu pela inconstitucionalidade de um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) que determinava a possibilidade de o Executivo, nos três níveis de governo, contingenciar recursos daqueles poderes casos eles não o fizessem de moto próprio, em momentos em que o cumprimento das metas fiscais estivesse ameaçado. O resultado é que os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, nos três níveis de governo, têm amplo controle da magnitude e do ritmo de crescimento de seus respectivos orçamentos.

No plano municipal, isso representa uma grande capacidade das câmaras de ampliar seus orçamentos, sem que os prefeitos tenham instrumentos capazes de conter tal expansão.

Chegamos, então, ao ponto fundamental que embasa a criação de limites às despesas dos legislativos municipais: a estrutura constitucional de autonomia dos poderes cria incentivos para a expansão exagerada das despesas dos legislativos municipais (na verdade dos legislativos de todos os níveis de governo, assim como do Judiciário e do Ministério Público). Daí se justifica que, na própria Cons-

tituição Federal, haja uma cláusula impondo um teto a essas despesas, de forma a contrapor a força dos incentivos à expansão de gastos.

É de se notar que o problema tende a ser mais intenso naqueles municípios que, como ressaltado acima, ao serem privilegiados pelos critérios das transferências federais e estaduais, dispõem de elevada receita *per capita*: onde o dinheiro “está sobrando”, o prefeito tende a ter menos preocupação em criar conflito com a câmara na discussão do orçamento. O incentivo é o de pagar tudo o que a câmara pede para não ter desgaste político.

Em suma, temos claramente “falhas” no sistema federativo e de autonomia de poderes que reduzem a capacidade do município para regular, por si só, as despesas de sua câmara, o que leva à necessidade da imposição de limites constitucionais à autonomia daqueles entes, sob a forma de limites máximos aos gastos das câmaras municipais. A rigor, a argumentação acima nos leva a conclusão de que seria plenamente justificável a imposição de tetos à despesa não só do Legislativo municipal, mas também dos legislativos Federal e Estadual, bem como do Judiciário e Ministério Público, em todos os níveis da Federação.

IV) A EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DOS LEGISLATIVOS NOS ESTADOS E NA UNIÃO

Uma vez estabelecido que existem incentivos para que as câmaras expan-

dam suas despesas; e que uma restrição a esse incentivo foi imposta pela PEC nº 25, de 2000; cabe avaliar se tais limites foram capazes de conter as despesas das câmaras no período 2000-2007.

Os dados agregados de despesas das câmaras municipais são compilados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que os divulga em seu sítio na internet (www.tesouro.fazenda.gov.br) sob o título de “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios”, conhecido também pela sigla FINBRA. As informações estão disponíveis para o período 1989-2007.

No presente estudo interessa comparar a despesa classificada na “Função Legislativa”, para os anos de 1999 e 2007; ou seja, trata-se de comparar a despesas das câmaras no ano imediatamente anterior à imposição de limites, com o último ano para o qual há estatísticas disponíveis.

Deve-se ressaltar que a base de dados FINBRA, embora bastante útil e abrangente, apresenta alguns problemas, que nos levam a adotar procedimentos estatísticos corretivos. O Anexo II descreve tais procedimentos. Basicamente o que se fez foi estimar o valor da despesa legislativa nos casos em que não existe tal informação no banco FINBRA e nos casos em que a informação existente tem significativa probabilidade de estar incorreta (mais de 1,5 desvio padrão em relação à média).

A Tabela 1 apresenta o valor total estimado das despesas das câmaras em

1999 e em 2007, corrigindo-se os valores de 1999 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para colocá-los a preços de 2007. Nessa tabela são somados valores efetivamente informados pelos municípios cujos dados aparentam ser consistentes com os valores estimados para os municípios sem dados disponíveis ou com dados que foram desconsiderados por mostrarem-se provavelmente incorretos.

Observa-se um crescimento real dessa despesa da ordem de 28,5% entre 1999 e 2007. Percebe-se, também, um comportamento bastante distinto das câmaras dos dez municípios com maior despesa: enquanto o Município de São Paulo reduziu em 35,6% a sua despesa real, o de Porto Alegre a elevou em 118%. Merece destaque, também, a trajetória da despesa da Câmara do Rio de Janeiro que, ao crescer 11,9%, ultrapassou São Paulo e se tornou o legislativo municipal de maior despesa no País.

Cabe perguntar se o aumento da despesa legislativa agregada é grande ou pequeno. Esse julgamento vai depender do parâmetro de comparação. Se analisarmos as despesas e receitas totais dos municípios, veremos que estas cresceram em ritmo muito mais acelerado do que a despesa legislativa.

Para fazer tal comparação de forma correta, é preciso comparar o mesmo conjunto de municípios em dois momentos distintos do tempo. Como no banco de dados FINBRA nem sempre são os mesmos municípios que aparecem nas estatísticas de cada ano,

Tabela 1 – Estimativa da Despesa Total das Câmaras Municipais – dez municípios com maior despesa em 2007 e demais municípios: 1999 vs. 2007

R\$ milhões de 2007

MUNICÍPIOS	UF	1999	% do Total	2007	% do Total	Var 1999-2007
Rio de Janeiro	RJ	314	5,9%	351	5,1%	11,9%
São Paulo	SP	500	9,3%	322	4,7%	-35,6%
Porto Alegre	RS	36	0,7%	78	1,1%	118,3%
Belo Horizonte	MG	59	1,1%	78	1,1%	32,1%
Curitiba	PR	90	1,7%	70	1,0%	-22,9%
Fortaleza	CE	62	1,2%	67	1,0%	8,8%
Manaus	AM	40	0,8%	64	0,9%	59,3%
Recife	PE	57	1,1%	62	0,9%	9,7%
Campinas	SP	40	0,7%	61	0,9%	51,9%
Salvador	BA	50	0,9%	61	0,9%	22,3%
Demais Municípios	-	4.107	76,7%	5.666	82,4%	38,0%
TOTAL	BR	5.354	100,0%	6.880	100,0%	28,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA. Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Para os “demais municípios” há valores observados e estimados, conforme exposto no anexo II.

Para os municípios citados nominalmente, não há valores estimados, todos constam do banco de dados FINBRA.

foi preciso excluir aqueles municípios sem estatísticas disponíveis para um dos anos da comparação. Além disso, também foram excluídos aqueles que apresentavam estatísticas de despesa legislativa consideradas inconsistentes (ver detalhes metodológicos no Anexo II). Após as exclusões, restaram 3.154 municípios, cujos dados são apresentados a seguir.

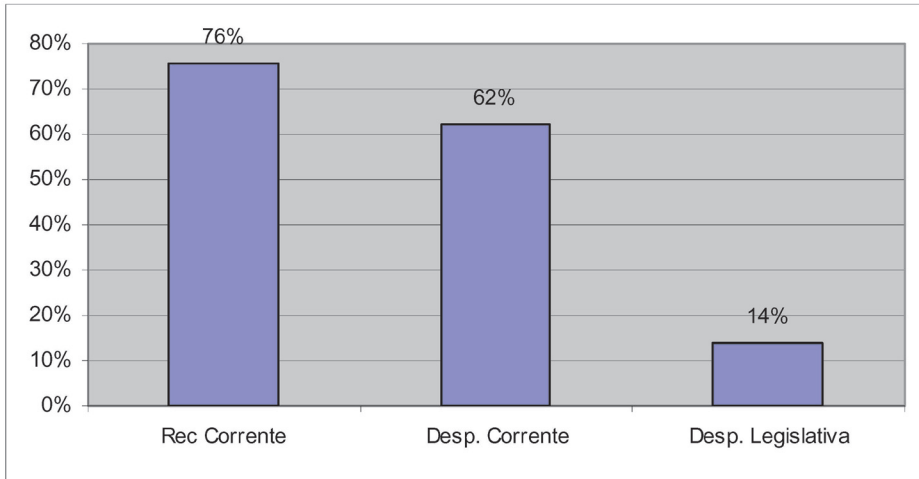
O Gráfico 1 mostra que, para esse conjunto de 3.154 municípios, o crescimento real da despesa legislativa foi de apenas 14% (contra 28,5% estimados, na Tabela 1, para a totalidade dos municípios). Mostra, também, que o crescimento da receita corrente e da despesa corrente totais foi muito mais intenso (seja em comparação com os 14% de aumento da despesa legislativa da amostra restrita, seja em relação aos 28,5% estimados para todo o universo de municípios).

A conclusão (precipitada) que se poderia extrair desse Gráfico 1 é de que o limite atualmente vigente para as despesas legislativas estaria funcionando bem, e de que não se deveria mexer nessa questão: afinal, a despesa legislativa total está crescendo em ritmo muito inferior às demais despesas e à receita.

Contudo, essa conclusão não se sustenta quando a questão é analisada em maior detalhe. Em primeiro lugar, a Tabela 1 já mostrou que os municípios têm trajetórias muito distintas: por exemplo, enquanto os “demais municípios” tiveram forte crescimento real de 38%, o Município de São Paulo teve decréscimo de quase 36%.

Em segundo lugar, é preciso considerar a natureza da despesa das câmaras de vereadores. Trata-se de um

Gráfico 1 – Despesa Total das Câmaras Municipais: variação real entre 1999 e 2007



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

trabalho padrão, de proposição e aprovação de leis, bem como de fiscalização das ações do Poder Executivo local. Ora, não há motivos para que as despesas das câmaras cresçam significativamente em termos reais ao longo do tempo. Uma câmara precisa ter uma estrutura fixa de funcionários e um conjunto de instalações fixas, para realizar uma tarefa rotineira. Isso é muito distinto, por exemplo, da ação de uma secretaria de saúde, que expande o número de postos de atendimentos, constroi novos hospitais, amplia a clientela atendida. Diferente, também, da ação de uma secretaria de educação, que incorpora novos alunos, contrata novos professores. Também não se compara às despesas de uma secretaria de obras que, a cada ano, gasta um montante maior ou menor de recursos, em função do número e do porte das obras realizadas.

Quando uma câmara de vereadores aumenta, ano após ano, a sua despesa acima da inflação, isso significa que, provavelmente, ela está contratando mais funcionários, ou está concedendo aumentos reais aos funcionários e aos vereadores, ou, ainda, está ampliando o seu gasto de consumo. Tais aumentos podem ser aceitáveis em alguns momentos. Por exemplo, uma câmara que estava desestruturada, constroi uma nova sede ou repõe seu mobiliário. Ou, então, contrata assessores mais capacitados, que ganham salários maiores.

Porém, quando se observa crescimento real muito forte da despesa de uma determinada câmara, ao longo de vários anos (como é o caso de alguns dos municípios mostrados na Tabela 1), pode-se descartar a hipótese de que se trata de um ajuste momentâneo, tornando-se mais forte a hipóte-

se de que estão sendo concedidos aumentos salariais excessivos ou de que se está contratando pessoal acima do quantitativo necessário.

Analisando os dados desagregados, percebe-se um claro padrão de comportamento na evolução dos gastos reais das câmaras. O Gráfico 2 mostra que os maiores crescimentos de despesa ocorreram nos municípios menos populosos; e que o pequeno crescimento real de 14% para a despesa total foi fortemente influenciado pelo comportamento da Câmara do Município de São Paulo que tem forte peso na soma da despesa total e que, como já visto na Tabela 1, reduziu a sua despesa real em quase 36% na comparação entre 1999 e 2007.

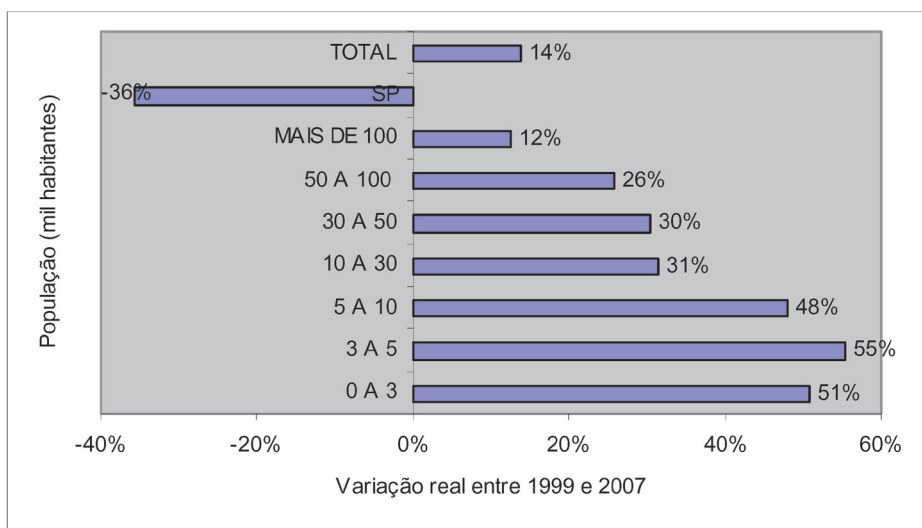
Um crescimento real na faixa de 50%, em um período de 8 anos, como o

observado para os municípios de até 10 mil habitantes, representa um aumento anual de 5,2% ao ano acima da inflação. Isso é um aumento de despesa muito forte, considerando-se a natureza dos trabalhos realizados pelas câmaras, conforme acima discutido.

Tendo em vista que 47% dos municípios brasileiros têm menos de 10 mil habitantes, que 82% têm menos de 30 mil habitantes; e que os municípios dessas faixas populacionais tiveram forte incremento em suas despesas reais, pode-se concluir que **os atuais limites, impostos pelo art. 29-A da Constituição, não têm sido capazes de conter a expansão da despesa legislativa na grande maioria dos municípios do País.**

É verdade que, com a contração da despesa da Câmara de São Paulo, e o

Gráfico 2 - Despesa Total das Câmaras Municipais: crescimento real entre 1999 e 2007 por faixa de população (mil habitantes)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - FINBRA. Notas: Deflator - IPCA (julho a julho) Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

crescimento mais moderado em muitos municípios médios e grandes, a despesa total ficou sob controle. Mas há forte alta em um grande número de municípios.

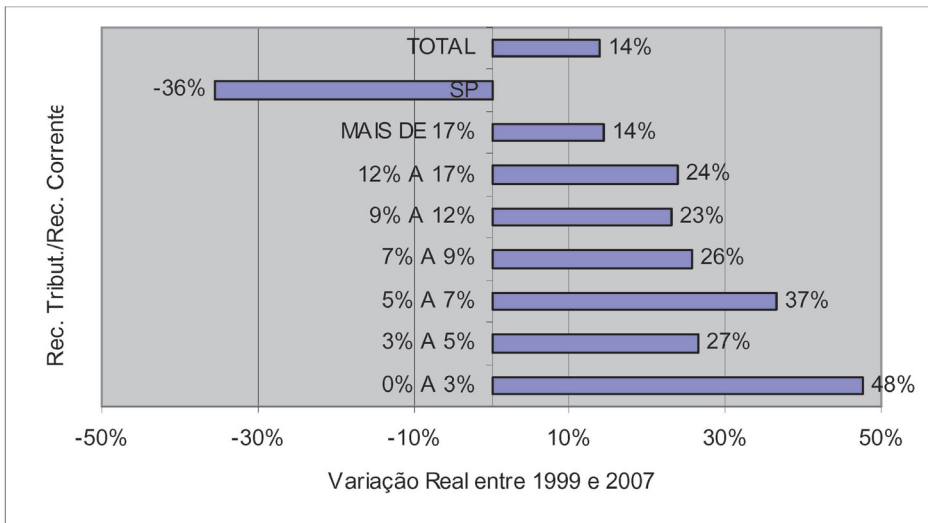
Ou seja, não temos um problema macroeconômico (a despesa total está contida, não constituindo pressão sobre as contas fiscais do País), mas temos um problema microeconômico (o orçamento de um grande número de municípios está sendo pressionado pela expansão das despesas das câmaras). Essa situação parece justificar uma revisão dos limites das despesas das câmaras, com a apresentação de uma PEC para rever os limites do art. 29-A.

Cabe, ainda, questionar o motivo pelo qual seriam justamente os municí-

pios menos populosos os responsáveis pela maior expansão das despesas legislativa. Uma possível resposta já foi dada na seção anterior deste estudo: esses municípios são fortemente privilegiados pelo sistema de transferências fiscais do País. Prefeitos com maior receita *per capita* disponível tendem a resistir menos às pressões da câmara por aumento de verba. Ou seja, dinheiro sobrando no caixa da prefeitura facilita a captura de verbas pelo legislativo local.

Essa tese é reforçada pelos dados do Gráfico 3, que mostra que quanto menor a participação da receita tributária na receita corrente total do município, maior tende a ser a expansão da despesa da câmara. Ou seja, municípios mais dependentes de transferências federais e estaduais expandiram

Gráfico 3 – Despesa Total das Câmaras: crescimento real entre 1999 e 2007 por participação da receita tributária na receita corrente



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

mais suas despesas legislativas. Isso é coerente com a ideia, anteriormente exposta, de que municípios financiados por “dinheiro que vem de fora” tendem a ser menos preocupados com a responsabilidade fiscal e mais propensos à expansão dos gastos.

Não só o legislativo municipal tem apresentado problema de crescimento acelerado de despesa, que exija a imposição de teto constitucional. Todos os poderes com autonomia para fixar o próprio orçamento têm mostrado crescimento acelerado de gastos. Por isso, seria mais coerente impor limite constitucional ao Legislativo, ao Judiciário, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas; nos três níveis de governo.

Para manter a coerência de uma PEC que limita gastos do legislativo, e para não reduzir excessivamente o risco de não-aprovação, poder-se-ia pensar em impor limites ao legislativo nos três níveis de governo, deixando de fora o Judiciário e o Ministério Público.

A despesa legislativa, no âmbito estadual, apresentou forte crescimento de gastos nos últimos anos. A Tabela 2 mostra que o crescimento real da despesa entre 1999 e 2007, em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi de 55% para a média do País. Há casos extremos de crescimento de mais de 200%! Como percentagem da receita corrente líquida, essa despesa varia entre 1,1%, no Estado de São Paulo e 7,7%, no Estado do Amapá. A Assembleia do Estado do Rio de Janeiro segue o mesmo padrão da câmara de sua capital, com

forte impulso nos gastos, tornando-se o legislativo estadual de maior despesa do País. Também chama atenção a alta despesa da Assembleia de Minas Gerais, que ultrapassa o gasto da sua congênere paulista.

No âmbito Federal, não foi diferente o impulso nas despesas. Entre 1999 e 2007, conforme mostra a Tabela 3, a despesa total de Senado, Câmara e TCU cresceu, em termos reais, 61%, totalizando R\$ 6,8 bilhões. Em 2008 esse valor subiu para R\$ 7,2 bilhões. Tal cifra supera a soma da despesa de seis Ministérios do Poder Executivo (Esportes, Cultura, Desenvolvimento, Minas e Energia, Comunicações e Meio Ambiente). Outro dado relevante é que este é um orçamento maior que de todas as capitais brasileiras, a exceção de Rio de Janeiro e São Paulo. Belo Horizonte, por exemplo, que tem o terceiro maior orçamento das capitais brasileiras, computou Despesa Orçamentária de R\$ 3,8 bilhões em 2007.

V) A ADEQUAÇÃO DOS ATUAIS LIMITES ÀS CÂMARAS DE VEREADORES

Conforme descrito na seção I (e no Anexo I), os limites impostos pelo art. 29-A têm como principal característica o fato de serem fixados como um percentual da receita municipal. Será esta a forma mais adequada de fixar os limites? Os valores fixados na Constituição são os mais adequados?

O Gráfico 4 nos ajuda a responder essas questões. Ele divide os municí-

Tabela 2 – Despesa total dos Estados com a Função Legislativa: 1999 e 2007

R\$ mil de 2007*

Estado	1999	2007	Variação	% RCL em 2007
RJ	488.316	1.140.027	133%	4,2%
MG	706.026	806.137	14%	3,4%
SP	490.783	762.781	55%	1,1%
DF	258.469	390.513	51%	4,7%
BA	186.973	386.249	107%	3,1%
RS	273.901	345.336	26%	2,5%
SC	139.151	305.597	120%	3,6%
PA	220.311	284.539	29%	4,5%
PE	156.506	283.103	81%	3,4%
PR	274.712	272.698	-1%	2,2%
MT	178.445	264.446	48%	5,4%
MS	152.336	224.181	47%	5,7%
PB	88.409	219.320	148%	6,0%
CE	69.282	213.985	209%	3,3%
GO	129.912	212.500	64%	2,8%
MA	210.289	209.721	0%	4,3%
AM	71.807	184.378	157%	3,5%
SE	86.332	158.947	84%	5,1%
RN	116.850	157.265	35%	4,0%
AL	147.471	155.444	5%	5,0%
AP	71.203	147.393	107%	7,7%
PI	107.420	144.290	34%	4,7%
ES	151.210	138.778	-8%	2,2%
RO	107.581	137.026	27%	5,3%
AC	59.432	90.328	52%	4,7%
RR	44.692	86.188	93%	6,6%
TO	46.484	81.443	75%	2,9%
BRASIL	5.034.301	7.802.612	55%	3,0%

Fonte: STN. (*)Deflator: IPCA

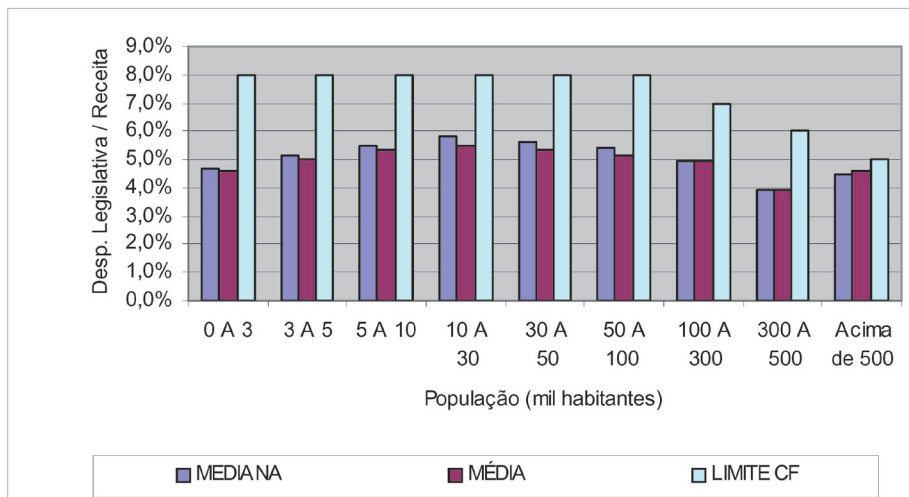
Tabela 3 – Despesa total dos Entes do Legislativo Federal: 1999 e 2007

R\$ milhões de 2007*

	1999	2007	Variação
Câmara dos Deputados	2.081	3.143	51%
Senado Federal	1.505	2.565	70%
TCU	616	1.061	72%
TOTAL	4.201	6.769	61%

Fonte: Sistema Siga Brasil – Senado Federal.

Gráfico 4 – Relação despesa legislativa–receita por faixa de população: média, mediana e limite constitucional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

pios em vários grupos, de acordo com a população local. Assim, o primeiro grupo compreende os municípios de até 3 mil habitantes, o segundo grupo os municípios de 3 a 5 mil habitantes etc. Para cada grupo são apresentadas três barras. A barra da direita aponta o limite constitucional de despesa. Por exemplo, para os municípios de até 100 mil habitantes esse limite é de 8% da receita. As outras duas barras indicam, respectivamente, a mediana e a média da relação despesa legislativa – receita municipal efetivamente observada no ano de 2007.

O que se observa, em primeiro lugar, é que a média e a mediana da relação despesa legislativa/receita, observadas para cada grupo, estão muito abaixo do limite estipulado. Ou seja, mesmo com o forte crescimento real

da despesa legislativa da maioria dos municípios ao longo do período 1999-2007 (ver Gráficos 2 e 3), continuou a haver grande folga entre a despesa efetiva e o limite máximo.

Isso ocorre porque o limite é fixado em termos de percentual da receita. Como a receita cresceu muito no período (ver Gráfico 1, acima), ainda que a despesa legislativa tenha aumentado fortemente, ela continua dentro do limite⁷.

A Tabela 4 mostra que mesmo após oito anos de forte crescimento da despesa legislativa da maioria dos municípios, um percentual irrisório

⁷ Na prática, a folga entre os valores das despesas e os limites constitucionais são ainda maiores, pois a Constituição prevê que não se deve considerar as despesas das câmaras com inativos.

Tabela 4 - Relação despesas legislativa-receita por faixa de população (2007)

	Nº DE MUNICÍPIOS	MÍNIMO	MÉDIA	MÁXIMO	DESVIO PADRÃO	LIMITE ART. 29-A DA C.F.	Nº DE MUN. ACIMA DO LIMITE	% DE MUN. ACIMA DO LIMITE
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)=(G)/(A)
0 A 3	295	1,6%	4,6%	9,8%	1,4%	8%	1	0,3%
3 A 5	512	1,0%	5,0%	8,4%	1,5%	8%	3	0,6%
5 A 10	715	1,2%	5,3%	11,5%	1,4%	8%	6	0,8%
10 A 30	1051	1,4%	5,5%	9,1%	1,5%	8%	9	0,9%
30 A 50	250	1,1%	5,3%	43,6%	3,0%	8%	6	2,4%
50 A 100	173	0,9%	5,2%	9,7%	1,7%	8%	3	1,7%
100 A 300	106	0,9%	4,9%	20,6%	2,0%	7%	2	1,9%
300 A 500	23	2,0%	3,9%	6,4%	1,2%	6%	1	4,3%
500	29	2,1%	4,6%	6,4%	0,9%	5%	9	31,0%
TOTAL	3154						40	1,3%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

(1,3% do total) de câmaras municipais extrapolou o limite de gastos em 2007⁸.

Pelas características da despesa das câmaras de vereadores, já descritas e analisadas acima, não faz sentido estabelecer o limite para essa despesa unicamente em termos de percentual da receita. Não é porque o País está passando por um período de crescimento econômico e da arrecadação, que as câmaras passarão a precisar de mais dinheiro. Também não se deve esperar que, ao entrar em uma recessão, o legislativo corte fortemente suas despesas. Conforme já analisado antes, os legislativos têm estruturas fixas e suas atividades (e necessidades

de recursos) não se alteram quando o orçamento local cresce (diminui) e a ação do governo municipal se amplia (se contrai): o legislativo continua sendo a mesma coisa (um conjunto de vereadores propondo projetos, analisando projetos e fiscalizando as ações do Executivo).

Assim, o que o Gráfico 4, a Tabela 4 e a argumentação acima estão mostrando é que **não se deve fixar limites para despesas das câmaras como exclusivamente proporção da receita (ou da despesa)**;

VI) OUTROS PROBLEMAS EXISTENTES NO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO

A redação atualmente vigente do art. 29-A da Constituição possui outros problemas que poderiam ser sanados

⁸ Não se pode esquecer a possibilidade de que esse pequeno número de municípios acima do limite de gastos seja consequência de manipulação das estatísticas por municípios que tenham, de fato, despesas mais elevadas. Por outro lado, municípios que aparecem acima do limite de gastos podem estar nessa situação apenas porque não descontamos sua despesa com inativos, dado que tal informação não está disponível.

ao se apresentar uma PEC para alterar o dispositivo.

O primeiro problema é que a aprovação desse dispositivo se deu dois meses e meio antes da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000). A LRF introduziu o conceito de “Receita Corrente Líquida (RCL)”, que passou a valer como parâmetro para balizar limites e condições financeiras impostas aos entes federados. Esse conceito é distinto daquele usado no art. 29-A, que define receita como sendo o “somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 [IOF Ouro] e nos arts. 158 [IRRE, ITR, IPVA, ICMS] e 159 [FPM, IPI-exportação, CIDE], efetivamente realizado no exercício anterior”.

Essa multiplicidade de conceitos reduz a transparência das contas públicas e dificulta a contabilidade dos entes federados, em especial dos municípios com menor capacidade técnico-gerencial. A câmara municipal tem que lidar com um conceito de receita para limitar a despesa total e com outro conceito de receita para limitar a despesa de pessoal (art. 20 da LRF).

Foi defendido, acima, que um novo limite para a despesa das câmaras não seja fixado em termos de percentual da receita municipal. Caso essa recomendação não seja seguida deve-se, pelo menos, usar o mesmo conceito de receita já consagrado pela LRF.

Afinal, se é para medir a capacidade financeira do município, para avaliar

quanto ele pode dispor para custear a câmara, então que se use um conceito amplo de receita (RCL) e não um conceito que considera apenas parte da receita municipal. Para a média dos municípios, o conceito de receita explicitado no art. 29-A representa 67% da RCL.

Outro problema do art. 29-A é permitir que os “gastos com inativos” fique fora do limite. A ideia que embasa essa exclusão é de que o gasto com inativos é rígido, e que a câmara não teria como reduzi-lo para fins de ajuste. Contudo, essa exclusão reduz a transparência das contas e viabiliza o uso de manobras contábeis: pode-se, por exemplo, jogar na rubrica “inativos” despesas de outra natureza, para driblar o cumprimento dos limites. Há, também nesse caso, conflito com a terminologia da LRF, que em vez do termo “inativos” utiliza “inativos e pensionistas”, o que gera questionamentos sobre a inclusão ou não dos pensionistas na despesa da câmara sujeita a limites.

Um bom exemplo da perda de transparência que essa exclusão causa está no presente estudo. Como os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional não especificam a despesa das câmaras com inativos, não é possível saber efetivamente se os municípios estão ou não cumprindo o limite de gastos, conforme se observou acima, ao se analisar a Tabela 4.

Para tornar as coisas mais simples, o novo limite deveria incluir a totalidade das despesas, sem qualquer dedução. O fato de a despesa com inativos

e pensionistas ser rígida não é argumento suficiente para excluir a despesa do limite. Basta fixar um limite inicial que comporte adequadamente a despesa dessa natureza. Ao longo do tempo, se crescer muito o gasto com inativos e pensionistas, a câmara terá que ajustar seus outros gastos. Ademais, devemos levar em conta que os gastos com pessoal ativo também são bastante rígidos, dadas as dificuldades legais para demitir e para reduzir salários nominais. Ou seja, basta fixar um limite inicial que absorva adequadamente a despesa com inativos e pensionistas, definir um critério de reajuste desse limite ao longo do tempo, e se terá um instrumento mais claro e menos manipulável.

Um terceiro problema existente na atual redação do art. 29-A é o “sub-limite” fixado para a despesa de pessoal. Reza o § 1º do citado artigo que “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores”. O primeiro problema desse dispositivo é que ele traz um complicador para a aritmética do limite: é preciso que a câmara comprove não apenas o cumprimento da meta de gastos totais, como também a meta com despesa de pessoal. O segundo problema é que há uma desnecessária superposição com o limite fixado pela LRF (art. 20, inciso III, *a*), que já se encarrega de conter os gastos de pessoal; com o complicador de se estar usando critérios distintos tanto para definir “despesa de pessoal”, quanto para definir “receita”. O terceiro problema é que esse limite pode

introduzir ineficiência no funcionamento das câmaras: um legislativo local que tenha espaço para ampliar a despesa total, e que efetivamente precise de contratar mais servidores, mas que já esteja no limite da despesa de pessoal, pode ser induzido a fazer gastos desnecessários de consumo e investimento para que a despesa de pessoal passe a ser menor que 70% da despesa total e, assim, ele possa contratar mais pessoal.

Por isso seria importante revogar os dispositivos do § 1º, acima comentado, e do § 3º, que estabelece ser crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º.

Há que se considerar, ainda, que, dado que existe, no § 2º, dispositivo que incrimina o Prefeito que repassar recursos a maior para a Câmara, é preciso, por isonomia, introduzir dispositivo que incrimine o Presidente da Câmara por executar essa despesa acima do limite. Esse ponto já havia sido introduzido pela Câmara dos Deputados na PEC 20/2008, enviada ao Senado, e pode ser mantido na tramitação da PEC 47/2008.

Existe, também, na Constituição, uma redundância de controles, quando o art. 29, inciso VII, estipula que “o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município”. Esse dispositivo deveria ter sido revogado quando da aprovação da PEC que introduziu o art. 29-A, visto que o novo limite era mais abrangente. No entanto, parece

ter havido uma omissão que levou à permanência do dispositivo, gerando múltiplos controles, mais burocracia e menos transparência.

VII) COMPARANDO A PEC 47/2008 COM O ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO

Uma vez feita a crítica ao art. 29-A, cabe avaliar se a proposta de alteração desse artigo, feita pela Câmara dos Deputados, no art. 2º da PEC 20/2008, e transformada na PEC 47/2008, seria uma solução adequada.

Foram as seguintes as principais mudanças propostas pela Câmara⁹:

1. os municípios deixariam de ser agrupados por faixa de população, passando a ser agrupados por faixa de receita, assim, os municípios com receita de até R\$ 30 milhões, teriam limite de gasto com a Câmara equivalente a 4,5% da receita; aqueles entre R\$ 30 milhões e R\$ 70 milhões teriam limite de 3,75% etc;

2. os percentuais máximos foram drasticamente reduzidos em relação aos do art. 29-A; enquanto o maior limite permitido pela PEC é de 4,5% da receita (municípios com receita de até R\$ 30 milhões), o maior limite permitido pelo art. 29-A é de 8% da receita (municípios de até 100 mil habitantes).

Em primeiro lugar, deve-se observar que **o problema básico do art. 29-A**

não foi corrigido: continua sendo possível às câmaras de vereadores elevarem suas despesas à medida que a receita municipal aumenta. Por exemplo, se a receita de um município sobe de R\$ 5 milhões para R\$ 29 milhões, o seu limite de gastos com a câmara sobe de R\$ 225 mil para R\$ 1,31 milhão. E como argumentado anteriormente, não faz sentido que isso ocorra, pois o fato de a receita municipal ter aumentado não significa que as atribuições e necessidades de gasto da câmara também tenham crescido.

Também não faz muito sentido a ideia de que a câmara de uma cidade pode gastar mais que a de outra porque o nível de receita da primeira é maior que o da segunda. Imaginemos uma cidade pequena, com poucos habitantes, cuja câmara tenha apenas 9 vereadores. Se essa cidade possuir uma indústria geradora de forte receita de ICMS, ou se for beneficiária de royalties do petróleo, sua receita será alta e ela poderá gastar muito com sua câmara. Por outro lado, imaginemos uma cidade populosa da periferia metropolitana, cuja câmara tenha mais de 20 vereadores, baixa renda e baixa arrecadação tributária, poucas transferências de ICMS, baixa receita de FPE e nenhum *royalty*: essa cidade terá um limite de despesa da câmara mais baixo do que a primeira, embora a sua câmara precise de mais recursos.

O exemplo dado acima não é um caso exótico na Federação Brasileira. Conforme já argumentado acima, o nosso sistema de transferências fiscais pos-

⁹ Ver a íntegra da PEC 47/2008 no Anexo I.

sui tantas e tão intensas distorções, que são muitos os casos de municípios pequenos e pouco populosos com muita receita e de municípios populosos com baixa receita.

Não faz sentido o argumento de que “município rico” (que tem receita *per capita* alta) tenha uma “câmara rica” e que “município pobre” tenha uma “câmara pobre”. Se a Constituição está fixando um limite de gastos, o ideal é que tal limite seja capaz de se aproximar o máximo possível do valor que cada câmara efetivamente precisa gastar para cumprir suas obrigações. Logo, cidades de mesmo porte populacional, de mesmo grau de complexidade na legislação local e nas ações parlamentares de fiscalização, têm que ter limites de gastos similares. Estipular limites de gastos com base em faixas de receita municipal significa aceitar o princípio de que municípios “bafejados pela sorte” no processo de repartição de receitas sustentem mordomias e gastos desnecessários em suas câmaras.

A única vantagem da redação da PEC 47/2008 é que ela ameniza o problema de aumento do limite à medida que aumenta a receita, nos casos em que os municípios mudam de faixa. Isso porque, quando o aumento de receita faz o município mudar de faixa, então pode haver uma restrição à despesa. Por exemplo, se a receita municipal passar de R\$ 29 milhões para R\$ 50 milhões, o município sai da primeira faixa, cujo limite máximo de gasto é 4,5% da receita, e passa para a segunda faixa, com limite máximo de 3,75% da receita. Assim, com uma receita de

R\$ 29 milhões, o seu limite era de R\$ 1,31 milhões; e com uma receita de R\$ 50 milhões o limite passa a ser de R\$ 1,88 milhões. Esse crescimento de 43% no limite de gasto é muito menor do que aquele que ocorreria no caso do art. 29-A. Supondo que a população do município ficou constante e que, portanto, ele não mudou de faixa de população, a expansão da receita de R\$ 29 milhões para R\$ 50 milhões (um avanço de 72,4%) resultaria, no caso do art. 29-A, em uma expansão do limite de gasto da câmara na mesma proporção: 72,4%. Portanto, muito maior que o avanço de 43% observado na regra da PEC 47/2008.

Uma forma de fazer esse mecanismo de “mudança de faixa” ser mais ativo seria definir várias faixas de municípios, todas elas de pequena amplitude. Por exemplo, em vez de fazer uma faixa de zero a R\$ 30 milhões, seriam feitas seis faixas: de zero a R\$ 5 milhões, de R\$ 5 milhões a R\$ 10 milhões, de R\$ 10 milhões a R\$ 15 milhões, etc.

Porém, essa característica não redime a regra da PEC 47/2008, pois nos casos de municípios cujas receitas ficam muito próximas dos limites das faixas, podem ocorrer situações insólitas. Se a receita de um município passa de R\$ 29 milhões para R\$ 31 milhões, ele passa da faixa de 4,5% para a de 3,75%. Isso significa que, embora a receita dele tenha subido, o seu limite máximo de gasto com a câmara irá cair de R\$ 1,31 milhões (4,5% de R\$ 29 milhões) para R\$ 1,16 (3,75% de R\$ 31 milhões). Ou seja, a ideia geral da PEC é permitir mais despesas com

a câmara à medida que a receita sobe, mas nos casos de receitas próximas às fronteiras entre as faixas essa situação se inverte.

Daí porque seria necessário usar o sistema de “incidência em cascata”, como se faz, por exemplo, na tabela de alíquotas de imposto de renda. Se o município tem receita de R\$ 31 milhões e a primeira faixa de limite vai até R\$ 30 milhões sendo o limite, por exemplo, de 8% da receita, e a segunda faixa tem limite de 7%, o limite de despesa de sua câmara será uma média entre o limite da primeira faixa e o da segunda faixa, ponderada pelos valores que caem em cada faixa:

$$(8\%*30 + 7\%*1)/31 = 7,97\%$$

Outro problema da redação da PEC 47/2008 é que as faixas em que os municípios estão enquadrados estão definidas em valores monetários nominais. Suponha um caso em que não haja crescimento real das receitas municipais, e todo o crescimento observado seja decorrente da inflação. O crescimento inflacionário da receita fará muitos municípios mudarem para faixas superiores de receita, reduzindo seus tetos de gasto com as câmaras. Mas como as necessidades de gastos das câmaras também sobem com a inflação, a redução do limite significará uma redução real no limite. Ou seja, **o simples fato de a inflação representar um aumento nominal na receita municipal induzirá uma redução real no limite de gasto das câmaras**. Esse é um fenômeno similar ao que ocorre com as faixas de desconto do Imposto de Renda: se a

Receita Federal não reajusta as tabelas de alíquotas do Imposto, à medida que as pessoas têm aumentos de salários para repor a inflação passada, elas mudam de faixa e passam a pagar alíquotas maiores de IR, sem que sua renda real tenha aumentado.

A favor da PEC 47/2008 pode-se argumentar que os percentuais fixados para o limite levariam a uma efetiva redução da despesa do total das câmaras do País. Tomando os dados de 2007, para 4.428 municípios cujos dados fiscais contidos no Banco de Dados FINBRA mostraram-se consistentes¹⁰, temos a seguinte situação¹¹:

- se todos os municípios gastassem o máximo permitido, a regra do art. 29-A permitiria um gasto máximo de R\$ 8,1 bilhões, contra R\$ 3,7 bilhões na regra da PEC 47/2008;
- se todos os municípios mantivessem os seus gastos efetivamente observados em 2007, ocorrendo ajustes apenas naqueles que apresentaram despesa acima do limite, o gasto total sob a regra do art. 29-A seria de R\$ 5,7 bilhões, contra R\$ 3,6 bilhões na regra da PEC 47/2008.

Não há dúvida, portanto, que a regra da PEC 47/2008 é mais restritiva em relação ao gasto agregado. **Embora introduza uma restrição fiscal no nível macro (reduz a despesa máxima permitida), ela gera diversas distor-**

¹⁰ Ver metodologia no Anexo II.

¹¹ Os dados a seguir apresentados não se referem a todos os municípios do País, mas apenas aos 4.428 municípios da amostra. Portanto, não são comparáveis aos dados da Tabela 1, que estima o gasto para a totalidade dos municípios do País.

ções no nível micro, conforme acima comentado.

VIII) A PROPOSTA CCJ

O texto aprovado na CCJ limita-se a reduzir os limites máximos de comprometimento da receita municipal, sem maiores alterações na estrutura do texto atual do art. 29-A. A Tabela 5 resume os limites propostos.

Dado que foi mantida a estrutura atual, cabe avaliar até que ponto os

novos (e menores) percentuais representariam redução de despesa. A Tabela 6 mostra o gasto estimado para cada faixa de município, supondo-se que os municípios que estiverem acima do novo limite irão reduzir seus gastos até o valor do limite (por exemplo, uma câmara que estivesse gastando 7% da receita e que tivesse como novo limite 6%, reduziria sua despesa para 6%); enquanto que os municípios que estivessem abaixo do novo limite, permaneceriam com seus gastos inalterados (por exemplo, um município que estivesse gastando

Tabela 5 – Limite de despesa das câmaras municipais: texto aprovado na CCJ

População Municipal (em 1.000 habitantes)	Limite em % da Receita	
	Proposta CCJ	Art. 29-A
Até 100	7,0	8,0
Mais de 100 até 300	6,0	7,0
Mais de 300 até 500	5,0	6,0
Mais de 500 até 2.000	4,0	5,0
Mais de 2.000 até 8.000	3,0	–
Mais de 8.000	2,0	–

Tabela 6 – Principais características dos limites fixados na proposta aprovada pela CCJ

R\$ milhões

População (1000 mil hab.)	% de Municípios incluídos	Despesa efetiva em 2007	Gasto Estimado (*)	Redução de Gasto	% de Redução de Gasto	Limite Máximo de Gasto
	(A)	(B)	(C)	(D)=(B)-(C)	(E)=(D)/(C)	(F)
Até 100	95%	2.705	2.678	28	1%	3.605
Mais de 100 até 300	3%	863	850	13	2%	1.120
Mais de 300 até 500	1%	395	376	19	5%	474
Mais de 500 até 2.000	1%	859	722	137	19%	743
Mais de 2.000 até 8.000	0,1%	557	322	235	73%	322
Mais de 8.000	0%	322	303	19	6%	303
TOTAL	100%	5.701	5.250	451	8,6%	6.567

5,5% da receita, e que tivesse como novo limite 6% da receita, não reduziria nem aumentaria seu gasto).

A redução total dos gastos seria de apenas R\$ 451 milhões ou 8% da despesa verificada em 2007, como mostra a Tabela 7.

Também se deve levar em conta que, como mostra a coluna (E) da Tabela 6, quase todo o peso do ajuste de despesas recai sobre as câmaras de municípios entre 2 milhões e 8 milhões habitantes. Esse grupo, que é composto por apenas 4 cidades (Rio de Janeiro, Fortaleza, Belo Horizonte e Salvador) teria que realizar uma redução de 73% nas suas despesas, sen-

do responsável por 52% (235/451) de toda a economia.

Esta parece ser a principal fraqueza da Proposta CCJ: a título de controlar a despesa do total das câmaras, joga o ajuste sobre apenas quatro câmaras; quando o diagnóstico do problema, feito nas seções anteriores, mostra que o mais importante é conter a expansão do gasto legislativo principalmente nos municípios de até 10 mil habitantes.

IX) PROPOSTA DE LIMITE

A análise feita até este ponto do texto permite estabelecer alguns parâme-

Tabela 7 – Redução imediata de gastos em cada uma das opções

CRITÉRIO	GASTO TOTAL ESTIMADO (R\$ milhões)	ECONOMIA (R\$ milhões)	Economia %
REALIZADO 2007 (ART. 29-A)	5.701	0	0%
PEC 47	3.612	2.088	37%
Relatório CCJ	5.250	451	8%

tros para a redação de uma PEC alternativa ao texto apresentado na PEC 47/2008:

1. instituir limites não apenas para as câmaras de vereadores mas também para os legislativos estaduais e da União;

2. evitar fixar os limites como percentual da receita;

3. evitar agregar os municípios por faixa de receita;

4. não inserir valores nominais ou referências temporais fixas (tais como um ano específico) no texto da Constituição;

5. em se agregando os municípios por algum critério (população, por exemplo) cuidar de criar faixas mais adequadas ao perfil populacional e que representem, de fato, grupos de municípios com câmaras de diferentes tamanhos e diferentes necessidades de gasto (como afirmado acima, uma faixa com municípios de até 100 mil

habitantes junta cidades de características muito diversas, sendo necessário subdividir esse agrupamento em vários grupos mais homogêneos);

6. evitar concentrar os ajustes em um grupo restrito de câmaras municipais.

Para não inserir valores nominais ou referências temporais fixas no texto da Constituição, deve-se colocá-los no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), remetendo para lei ordinária ou complementar a fixação de regras definitivas. Com isso, cria-se um limite de eficácia imediata sem que se corra o risco de colocar no corpo da Constituição dispositivos que se tornarão caducos com o passar do tempo.

A alteração mais problemática é a sugerida no item 2: se o limite de despesas não será um percentual da receita, que parâmetro utilizar?

A sugestão que se faz é de que se utilize um limite individualizado para cada câmara municipal, representado pela média de dois valores:

a) a despesa da própria câmara no passado (**Fator Despesa Individual**) e

b) um valor *per capita* fixado para municípios de acordo com faixas de população (**Fator Despesa per capita**).

O Fator Despesa Individual

Analisemos a lógica de tal limite, iniciando pelo Fator Despesa Individual. Sugiro que se utilize para esse Fa-

tor a despesa da câmara no exercício de 2007; limite a ser reajustado, ano após ano, pela inflação.

Qual a racionalidade desse limite? Como argumentado no texto, os limites vigentes não foram capazes, nos últimos anos, de conter a expansão de gastos das câmaras, pois a receita cresceu fortemente e, com ela, também cresceu o limite máximo. Assim, pode-se considerar que todas as câmaras do País tiveram ampla liberdade para elevar seus gastos e que todas estão em posição orçamentária confortável.

Logo, um limite que tome como parâmetro o gasto da própria câmara no passado recente não correrá o risco de representar um corte draconiano de despesas, como pode ocorrer com uma PEC que sugira novos percentuais de receita e novas faixas de classificação dos municípios. A PEC 47/2008, por exemplo, ao representar forte corte de gastos, tem alta probabilidade de inviabilizar diversas câmaras. E o que é pior, o “aperto” ou “afrouxamento” de limites, para cada câmara, acaba ocorrendo de forma aleatória, dependendo de como se agrupam os municípios (por população ou por receita) e dos limites arbitrados para cada faixa. Já a Proposta CCJ, como visto acima, joga o “grosso” do ajuste nos ombros de apenas quatro câmaras municipais.

Ao se estabelecer um limite individualizado para cada câmara, como aqui proposto, esse risco é minimizado.

Por outro lado, tomar como limite a despesa da própria câmara, no pas-

sado, apresenta alguns problemas. O primeiro é que se as câmaras gastaram mais que o necessário no passado recente, o seu gasto será congelado no pico, não sendo possível promover um desejado corte imediato de despesas. A resposta a essa questão é simples. Em primeiro lugar, o mais importante não é fazer um corte imediato de gastos (que, aliás, pode gerar ineficiência, que ocorre sempre que se reduz bruscamente o orçamento de um órgão). O mais importante é acabar com a lógica de se elevar o limite sempre que a receita cresce. Como a tendência de longo prazo é que a receita cresça acima da inflação (ainda que em alguns anos isso não ocorra), no longo prazo o limite representado pela despesa de 2007, corrigido pela inflação, representará uma redução paulatina do limite de gastos, quando comparado com um limite em percentual da receita.

Outra opção seria o uso de redutores: em vez de se adotar como limite a despesa de 2007, adotar-se-ia como limite o equivalente, por exemplo, a 90% daquela despesa. Também se poderia trabalhar com uma escala decrescente: no primeiro ano, 100% da despesa de 2007, no segundo ano 90%, e assim por diante até se chegar a um percentual desejado de economia, como 70%.

Há, ainda, um outro problema: adotar como limite máximo o gasto do passado beneficiaria as câmaras que gastaram mais e prejudicaria aquelas que foram mais parcimoniosas: as primeiras teriam seus gastos congelados no pico e as segundas, no vale. Uma

forma de mitigar esse problema (embora não o resolvendo por completo), evitando-se beneficiar quem “se comportou mal”, seria adotar um limite misto, formado pela média entre o gasto do passado (*Fator Despesa Individual*) e um limite máximo de gasto *per capita* (*Fator Despesa per capita*).

O Fator Despesa per capita

Um exemplo simples ilustra a utilidade do *Fator Despesa per capita*. Suponhamos dois municípios de mesma população. O município A gastou R\$ 5 milhões com sua câmara em 2007 e o município B gastou R\$ 10 milhões. Suponhamos, ainda, que na faixa de população desses municípios, a despesa média *per capita* foi de R\$ 8 milhões. Se o limite de gasto de cada câmara fosse constituído apenas do *Fator Despesa Individual*, o limite do município A seria R\$ 5 milhões e o limite do município B seria de R\$ 10 milhões. Para evitar beneficiar excessivamente quem gastou mais em 2007, toma-se como limite a média entre a despesa individual (*Fator de Despesa Individual*) e a despesa média *per capita* dos municípios daquela faixa de população (*Fator Despesa per capita*). Nesse caso, o limite do município A subiria para R\$ 6,5 milhões (média entre 5 e 8) e o limite do município B cairia para R\$ 9 milhões (média entre 10 e 8). Ainda haveria diferença entre os dois, mas esta se reduziria de R\$ 5 milhões para R\$ 2,5 milhões.

O modelo admite variações. Por exemplo, em vez de se usar a média aritmética entre os dois *Fatores*, poder-

se-ia dar mais peso para um dos dois. Outra opção seria aplicar um redutor à média da despesa *per capita*. Por exemplo: 90% do valor da média ou a média menos 30% do desvio padrão.

Uma vez explicado o motivo de se trabalhar com um limite composto por dois fatores, cabe perguntar o porquê da escolha da variável despesa *per capita* média, por faixa de população, para ser o segundo fator. Não seria melhor escolher como segundo fator o percentual da receita municipal? Afinal, já está estabelecido na tradição desse limite a fixação de percentuais da receita.

Há dois motivos para preferir a despesa *per capita* média em vez de um percentual da receita. Em primeiro lugar, já se argumentou neste trabalho que não se deve fazer vinculação entre despesa legislativa e receita municipal, visto que não há motivos para

que aquela despesa cresça no mesmo ritmo da receita. Em segundo lugar, porque não existe uma clara relação entre o tamanho da população municipal e o percentual da receita gasto com a câmara. Tal relação parece ser muito mais estável e bem definida no caso da variável “despesa *per capita*”

A Tabela 8 ajuda a esclarecer esse segundo ponto. Nessa Tabela os municípios são agrupados por faixa de população. Na coluna (A) são apresentadas as despesas médias *per capita* das câmaras para cada faixa de população. Observa-se que há um padrão de despesa *per capita* decrecente à medida que a população aumenta. As câmaras das cidades de até 3 mil habitantes, por exemplo, gastaram, em média, no ano de 2007, R\$ 108 por habitantes, enquanto nos municípios de mais de 500 mil habitantes essa despesa *per capita* somou apenas R\$ 33.

Tabela 8 – Despesa Legislativa per capita e como percentual da receita municipal por faixas de população – 2007

População (1.000 habitantes)	Despesa Legislativa Média per capita em 2007 (R\$)	Despesa Legislativa em % da Receita
	(A)	(B)
Até 3	108	5,0%
3 a 5	70	5,3%
5 a 7	53	5,5%
7 a 9	46	5,8%
9 a 15	40	5,6%
15 a 20	40	5,7%
20 a 50	35	5,5%
50 a 100	33	5,5%
100 a 500	34	4,8%
Mais de 500	33	4,5%

A coluna (B) apresenta a despesa das câmaras em percentual da receita municipal. E nesse caso observa-se comportamento diverso: à medida que a população municipal aumenta, a despesa legislativa como proporção da receita também **umenta** (em vez de diminuir, como seria de se esperar), até atingir um pico na faixa de municípios de 7 a 9 mil habitantes. Depois estaciona em torno dos 5,6% e só começa a cair a partir da faixa de 100 mil a 500 mil habitantes.

Portanto, não está correto o pressuposto de que existe uma relação inversa entre o tamanho da população e o percentual da receita que é gasto com a câmara municipal.

Parece ser muito mais estável e confiável a relação entre população e *gasto per capita*. Ademais, utilizando-se essa variável manteríamos a coerência entre os dois fatores utilizados para compor o limite: ambos seriam valores nominais, em R\$, obtidos das

estatísticas de gastos de 2007, e que seriam corrigidos por índice de inflação ano após ano.

Uma vez aceita conveniência do uso do gasto *per capita* médio por faixa de população, é preciso calibrar essas faixas de população. Deve-se defini-las de modo que a média de gasto em cada faixa seja claramente distinta das demais. Do contrário, não faria sentido separar em faixas distintas municípios que têm gastos similares.

A Tabela 9 analisa essa distinção. Toma-se como ponto de partida a detalhada divisão dos municípios em 10 faixas, conforme já feito na Tabela 8. A coluna (D) apresenta um teste estatístico, em que se mede a probabilidade de a média apresentada para uma dada faixa de população não ser estatisticamente diferente da média apresentada para a faixa seguinte. Por exemplo: a média da despesa *per capita* dos municípios de até 3 mil habitantes é de R\$ 108. Qual a probabilidade

Tabela 9 – Despesa Legislativa per capita por faixas de população – 2007

Em R\$

População (1.000 habitantes)	Média (A)	Mediana (B)	Desv. Padrão (C)	Probabilidade de a média ser igual à da próxima faixa (D)
Até 3	108	103	41	0,0%
3 a 5	70	66	26	0,0%
5 a 7	53	49	22	0,0%
7 a 9	46	41	20	0,0%
9 a 15	40	37	17	41,8%
15 a 20	40	35	24	0,0%
20 a 50	35	29	25	19,0%
50 a 100	33	27	23	73,4%
100 a 500	34	29	23	29,6%
Mais de 500	33	35	12	-

de esse valor não ser estatisticamente diferente da média obtida para os municípios de 3 a 5 mil habitantes (R\$ 70)? A coluna (D) indica que essa probabilidade é de 0%, ou seja, as médias são estatisticamente distintas.

O que se observa nessa tabela é que a despesa média para a faixa de 9 mil a 15 mil habitantes não é estatisticamente diferente da média para a faixa de 15 mil a 20 mil habitantes.

Logo, não é necessário manter essas duas faixas separadas. Elas podem ser fundidas em uma só, pois a despesa média é similar nas duas. O mesmo ocorre com as faixas de 20 mil a 50 mil habitantes em diante.

A Tabela 10 apresenta essa nova classificação. Nota-se que agora temos apenas seis faixas, que a média e a mediana de cada faixa é nitidamente inferior à média e à mediana da fai-

Tabela 10 – Despesa Legislativa per capita por faixas de população – 2007

Em R\$

População (1.000 habitantes)	Média	Mediana	Desv. Padrão	Probabilidade de a média ser igual à da próxima faixa
Até 3	108	103	41	0,0%
3 a 5	70	66	26	0,0%
5 a 7	53	49	22	0,0%
7 a 9	46	41	20	0,0%
9 a 20	40	36	20	0,0%
Mais de 20	34	29	24	-

xa anterior, e que em todos os casos a probabilidade de haver igualdade com a média de outra faixa é zero. Este parece ser um agrupamento adequado dos municípios.

Em suma, o que se propõe é o seguinte limite (com possíveis variações de pesos e percentuais já indicadas no texto):

$$\text{Limite} = \left[\frac{\text{Despesa em 2007} + \text{Desp. Média per capita da faixa pop em 2007} * \text{Pop}}{2} \right]$$

A cada ano esse limite seria corrigido pela taxa de inflação.

Vejamos como esse limite se compara aos demais anteriormente analisados. Iniciemos pela despesa total. A Tabela 11 mostra que a economia imediata

promovida pela Nova Proposta seria pequena, muito similar à obtida pela Proposta CCJ.

Caso haja interesse em se fazer uma redução imediata de despesa mais significativa é possível lançar mão

Tabela 11 – Redução imediata de gastos em cada uma das opções

CRITÉRIO	GASTO TOTAL ESTIMADO (R\$ milhões)	ECONOMIA (R\$ milhões)
REALIZADO 2007 (ART. 29A)	5.701	0
PEC 47	3.612	2.088
Proposta CCJ	5.250	451
Nova proposta	5.217	484

dos redutores anteriormente referidos (por exemplo, adotar como limite 90% do valor calculado na fórmula acima).

Quanto ao limite máximo de despesa, a Nova Proposta o reduziria dos atuais R\$ 8,1 bilhões para R\$ 5,7 bilhões, valor um pouco inferior ao da Proposta CCJ. Contudo, além de se ter a opção de usar redutores, deve-se considerar que o mais importante é que, com o passar do tempo, o limite das outras opções tenderá a crescer em ritmo muito mais acelerado que o limite da Nova Proposta. Tanto no caso da PEC 47 quanto da Proposta CCJ o limite máximo crescerá no mesmo ritmo de crescimento da receita real. Assim se, por exemplo, durante cinco anos, a receita nominal crescer 7% ao ano e a inflação atingir 5% ao ano, o limite real, ao final do quinto ano, estará 10% maior em termos reais¹².

Tabela 12 – Limite máximo de gastos

	R\$ Milhões
Art. 29-A	8.152
PEC 47	3.795
Prop. CCJ	6.56
Nova Proposta	5.703

¹² $(1,07/1,05)^5 - 1 = 0,0989 \approx 10\%$ Esse cálculo supõe como irrisória a redução do limite em função do crescimento populacional, que faria alguns municípios passarem para faixas populacionais mais altas e, portanto, com menor limite máximo de gasto.

Já no caso da Nova Proposta, desconhecendo-se o efeito do crescimento populacional, o crescimento real do limite máximo seria zero, pois todos os parâmetros de cálculo desse limite são reajustados pela inflação, não havendo qualquer vinculação com a variação da receita real dos municípios.

CONCLUSÕES

Este estudo teve por objetivo analisar a necessidade de se impor limite às despesas das câmaras e de vereadores, bem como a melhor forma de fazê-lo. As suas principais conclusões podem ser assim sumariadas:

- Existe a necessidade de se impor limite máximo aos gastos das câmaras, reduzindo a autonomia federativa dos municípios, porque o modelo de financiamento municipal baseado em transferências e a autonomia financeira dos legislativos nos três níveis de governo geram incentivos para permanente expansão de gastos das câmaras;
- A evolução do somatório dos gastos de todas as câmaras do País no período 1999-2007 mostra um crescimento moderado da despesa, mas

isso decorre da forte redução de gastos da maior câmara (Município de São Paulo) e de uma evolução moderada em alguns municípios médios e grandes, de modo que o dado agregado oculta o intenso crescimento da despesa real da maioria dos municípios (que são de pequeno porte e pouco afetam a despesa agregada). Assim, o problema maior é microeconômico (pressão das câmaras sobre o orçamento dos respectivos municípios) e não macroeconômico (expansão da despesa global das câmaras pressionando as contas fiscais do País).

- Os legislativos estaduais e federal também apresentaram forte expansão de despesas e deveria ser submetidos a limites máximos de gastos;
- Os limites atualmente vigentes para as câmaras municipais (art. 29-A) são pouco eficazes e apresentam problemas e distorções que justificam a apresentação de uma nova proposição. Entre os principais problemas destacam-se:
 - limites fixados como proporção da receita municipal: quando a receita cresce (que é a tendência de longo prazo) as câmaras passa a poder gastar mais, ainda que a necessidade de recursos das câmaras nada tenha a ver com a evolução da receita municipal;
 - com o passar do tempo e o crescimento da receita real, os limites acabam ficando muito elevados e não são eficazes na contenção da despesa;

- incompatibilidade do conceito de receita usado no art. 29-A e na Lei de Responsabilidade Fiscal, gerando baixa transparência e aumento de burocracia na demonstração do cumprimento dos limites;
- a possibilidade de dedução de gastos com inativos abre espaço para manipulações contábeis e não se justifica pelo argumento de que se trata de despesa rígida pois, afinal, toda a despesa de pessoal (que representa parcela considerável da despesa legislativa) é bastante rígida;
- os sublimites para despesa de pessoal e para o gasto com a remuneração dos vereadores, dentro do limite total, não se justificam, restringem excessivamente a gestão financeira das câmaras e podem induzir o uso ineficiente dos recursos, sendo mais eficiente fixar um único limite para a despesa total e deixar por conta dos gestores das câmaras a alocação dos recursos;
- A proposta da Câmara dos Deputados (art. 2º da PEC 20/2008, transformada, no Senado, em PEC 47/2008), não soluciona os problemas atuais e cria novas distorções, tais como:
 - redução real no limite de despesa da câmara em função do crescimento nominal da receita, decorrente de processo inflacionário;
 - revoga o vínculo entre tamanho da população municipal e necessidade de recursos da câmara, passando a vincular o limite de despesa à

receita, o que é inadequado pois o Brasil tem municípios pequenos (câmaras menos complexas e mais baratas) com alta receita e municípios grandes (câmaras mais caras) com baixa receita;

- a PEC 47/2008 teria como principal resultado a redução no gasto agregado de todas as câmaras; porém esse não é o problema que tem que ser resolvido (pois basta controlar a despesa das maiores câmaras que a despesa total fica sob controle); o problema relevante é de ordem microeconômica: como impedir que as câmaras dos municípios menores expandam excessivamente seus gastos, pressionando o orçamento municipal; e esse problema o texto da PEC 47/2008 não resolve, pois mantém a vinculação entre expansão da receita e limite de gastos.
- O Relatório aprovado na CCJ do Senado, em substituição à redação original da PEC 47 também não parece adequado, pois joga o ajuste sobre apenas quatro câmaras municipais, além de gerar economia irrisória de recursos;

Em função dessas conclusões, foi apresentada uma proposta alternativa, acompanhada de minuta de substitutivo para o texto da PEC 47/2008 cuja principal característica é acabar com o vínculo entre o limite de gasto da câmara e a receita municipal. Propõe-se um limite representado pela média entre o gasto da câmara em 2007 e a média *per capita* do gasto das câmaras em diferentes faixas de população. Esse novo limite tem

várias vantagens em relação às propostas ora em análise: não gera cortes de gastos imediatos excessivos (que poderiam inviabilizar diversas câmaras); dilui no tempo o ajuste; estabelece um limite efetivo, ao evitar que os limites cresçam no mesmo ritmo da receita municipal; melhor distribui o ajuste entre as câmaras, evitando que o corte de despesa recaia sobre algumas poucas câmaras municipais e fixa limites similares para câmaras de municípios com características sócio-econômicas similares.

Outras mudanças propostas no texto oferecido são:

- Fim do subteto de 70% da despesa total para a despesa de pessoal;
- Fim do subteto de 5% da receita para a despesa com vencimentos dos vereadores;
- Introdução do crime de responsabilidade para o presidente de câmara municipal que gastar acima do limite;
- Estipulação de que lei ordinária definirá o índice de inflação e o período de acumulação do índice para fins de correção do limite (para evitar detalhamento excessivo do texto constitucional), jogando para as disposições transitórias a definição desses parâmetros para o período em que a lei ordinária não tiver sido aprovada.

ANEXO I

a) Constituição Federal, art. 29-A:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

b) Art. 2º da PEC 20/2008, convertido, por desmembramento, na PEC 47/2008:

Art. 2º O art. 29-A da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual de até R\$ 30.000.000, (trinta milhões de reais);

II – 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) e de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais);

III – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) e de até R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais);

IV – 2,75% (dois inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) e de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

V – 2% (dois por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

§ 1º Para fins de cálculo dos montantes de receita previstos nos incisos de I a V do *caput* deste artigo será utilizado o somatório especificado no *caput* deste artigo.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade:

I – do Prefeito Municipal:

a) efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

b) não enviar o repasse até o dia 20 (vinte) de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária;

II – do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito aos limites de despesa definidos neste artigo.

§ 3º (Revogado).” (NR).

ANEXO II

Os dados agregados de despesas das câmaras municipais são compilados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que os divulga em seu sítio na internet (www.tesouro.fazenda.gov.br) sob o título de “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios”, conhecido também pela sigla FINBRA. As informações estão disponíveis para o período 1989-2007.

A base de dados FINBRA, embora bastante útil e abrangente, apresenta alguns problemas. O seus dados são alimentados pelos próprios municípios, que nem sempre o fazem de forma correta ou completa. Assim é que, em todos os anos, mais de 10% dos municípios informantes reportam despesa legislativa zero; ao passo que outros reportam valores excessivamente elevados (e provavelmente incorretos). Há, ainda, municípios que não prestam qualquer informação.

Frente a essa limitação, é preciso trabalhar os dados de modo a torná-los consistentes. Basicamente o que se fez foi desconsiderar as informações de despesas legislativas excessivamente baixas e excessivamente altas, atribuindo-se a esses municípios e àqueles que nada informaram, valores de despesa legislativa estimados a partir dos dados dos municípios cuja informação demonstra maior consistência.

A seguir são descritos os métodos utilizados no tratamento da base de dados.

a) Estimação da despesa total das câmaras de vereadores em 2007 (Tabela 1):

- O banco de dados FINBRA relativo a 2007 contém informação para 5.295 municípios, ficando outros 268 municípios sem qualquer informação acerca de despesa ou receita; para esses municípios dispunha-se, inicialmente, apenas da informação acerca da população estimada pelo IBGE para o ano de 2007.
- Como critério de consistência da informação relativa à despesa legislativa, tomou-se a média da relação “despesa legislativa/despesa corrente” (igual a 3,83%), considerando-se como consistentes as informações que estivessem situadas a, no máximo, 1,5 desvio padrão da média (intervalo 0,90% a 6,76%)
- As informações fiscais fora do intervalo acima descrito foram consideradas inconsistentes. O conjunto de municípios com dados considerados consistentes passou a ser de 4.428 municípios.
- Para os municípios que dispunham de dados fiscais, mas cuja informação de despesa legislativa foi considerada inconsistente (867 municípios), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela a seguir):

Despesa Legislativa = $-197.792,3 + 11,69 * \text{População} + 0,0336 * \text{Transferências Correntes} - 0,0132 * \text{Receita Tributária}$. (R^2 ajustado = 0.90)

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t
Interseção	-197972,317	40465	-4,89243
POP07	11,68794631	0,997602	11,71604
Transfer.	0,033613748	0,00124	27,10415
Rec Tributária	-0,013239559	0,000867	-15,2629

Para os municípios que dispunham apenas do dado referente à população (268), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

Despesa Legislativa = $44.735 + 35,15 * \text{População}$ (R^2 ajustado = 0.89)

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t
Interseção	44735,33013	41068,06	1,089297
POP07	35,1499289	0,187075	187,8922

b) Estimação da despesa total das câmaras de vereadores em 1999 (Tabela 1):

- O banco de dados FINBRA relativo a 2007 contém informação para 4.323 municípios, ficando outros 1.183 municípios sem qualquer informação acerca de despesa ou receita; para esses municípios dispunha-se, inicialmente, apenas da informação acerca da população contada pelo Censo do IBGE do ano 2000.

- Como critério de consistência da informação relativa à despesa legislativa, tomou-se a média da relação “despesa legislativa/despesa corrente” (igual a 5,05%), considerando-se como consistentes as informações que estivessem situadas a, no máximo, 1,5 desvio padrão da média (intervalo 1,49% a 8,62%)
- As informações fiscais fora do intervalo acima descrito foram consideradas inconsistentes. O conjunto de municípios com dados considerados consistentes passou a ser de 3.791 municípios.
- Para os municípios que dispunham de dados fiscais, mas cuja informação de despesa legislativa foi considerada inconsistente (532 municípios), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

Despesa Legislativa = 30.714,0 + 4,69*População + 0,0258*Transferências Correntes + 0,0491* Receita Tributária. (R² ajustado = 0.98)

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t
Interseção	30713,99645	13423,9	2,28800779
POP2000	4,690129373	0,260283	18,01937924
RTRIB	0,04905975	0,000798	61,44239007
Transf	0,02583437	0,000682	37,89677424

- Para os municípios que dispunham apenas do dado referente à popula-

ção (1.183), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

Despesa Legislativa = -222.801,0 + 25,97*População (R² ajustado = 0.95)

	Coeficientes	Erro padrão	Stat t
Interseção	-222800,9612	22144,99	-10,06100844
POP2000	25,96892415	0,099464	261,0879165

c) Avaliação da variação da despesa das câmaras de vereadores entre 1999 e 2007 (Tabela 2 e Gráficos 1 a 4):

- Foram selecionados os municípios que cumpriam todas as seguintes condições:
 - ter apresentado dados fiscais nos exercícios de 1999 e 2007;
 - ter dados de despesa legislativa, em 1999 e em 2007, considerados consistentes, com base nos critérios descritos nos itens (a) e (b), acima
- Um total de 3.154 municípios preencheram essas condições.

INFRAESTRUCTURA DE
TRANSPORTES



INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL EM INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES EM REGIME DE CONCESSÃO – SUBSÍDIOS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS¹

Por:

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt²

Resumo

Este texto analisa uma questão que tem passado despercebida no debate sobre a questão fiscal e orçamentária no Brasil: a realização de despesas da União com obras em bens federais de infraestrutura de transportes (nos segmentos rodoviário, ferroviário e hidroviário) que estejam sob a administração privada, em regime de concessão, arrendamento ou similares. A questão básica é: cabe despender recursos públicos em bens que estão sendo geridos pelo setor privado? Após a discussão sobre o tema, são apresentadas propostas para a de políticas públicas relacionadas ao tema. Inicialmente o trabalho apresenta um exercício de descrição e quantificação de tais investimentos, a partir de um levantamento empírico das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União nos cinco últimos exercícios. Em seguida, discute a fundamentação jurídica de tais despesas, bem como os requisitos formais imprescindíveis à sua autorização orçamentária à vista da situação peculiar dos bens considerados. A terceira parte reflete sobre estas decisões de investimento sob a perspectiva de sua lógica macroeconômica e gerencial. Conclui com um leque de propostas de ação no âmbito do Poder Legislativo para a correta gestão da alocação orçamentária em obras dessa natureza, abrangendo medidas legiferantes, de controle e outras que se façam necessárias para compatibilizar esse tipo de despesa com as exigências do ordenamento jurídico e da lógica econômica.

¹ Uma primeira abordagem sobre o tema deste trabalho foi apresentada no XII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Brasília, 05/11/2008) cf. Bittencourt, 2008. O autor agradece aos colegas do Centro de Estudos da Consultoria do Senado pela oportunidade de desenvolvimento do projeto, e aos comentários de Marcos Mendes.

² Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Economista.



1) INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo discutir a realização de despesas da União com obras em bens federais de infraestrutura de transportes (nos segmentos rodoviário, ferroviário e hidroviário) sujeitos a regimes de concessão, arrendamento e similares, concluindo por propostas para a formulação e controle de políticas públicas relacionadas ao tema. A questão básica que se coloca é se faz sentido investir recursos públicos federais em estradas, ferrovias, portos e outros bens que estão sob a administração de empresas privadas ou de estados e municípios.

Inicialmente, oferece-se um exercício de descrição e quantificação de tais investimentos, a partir de um levantamento empírico das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União nos cinco últimos exercícios.

Em seguida, discute-se a possibilidade jurídica de tais despesas, bem como os requisitos formais imprescindíveis à sua autorização orçamentária à vista da situação peculiar dos bens considerados. A terceira parte reflete sobre estas decisões de investimento sob a perspectiva de sua lógica macroeconômica e gerencial.

O estudo conclui com um leque de propostas de ação no âmbito do Poder Legislativo para a correta gestão da alocação orçamentária em obras dessa natureza, abrangendo medidas legiferantes, de controle e outras que se façam necessárias para compatibilizar esse tipo de despesa com as exi-

gências do ordenamento jurídico e da lógica econômica.

2) DESCRIÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DO PROBLEMA SOB ESTUDO

A infraestrutura de transportes da União nos segmentos rodoviário, ferroviário e hidroviário compreende os bens próprios por ela mantidos e operados, bem como um conjunto de bens cuja gestão e operação são entregues a terceiros a diferentes títulos (concessão, delegação, arrendamento, etc.). Necessariamente, incluem o imobilizado de transportes (rodovias, trilhos, cais e berços portuários, etc.), podendo ou não incluir bens móveis necessários ao transporte (como trens e embarcações)³. Em comum a todos, a circunstância de que são bens públicos integrantes do patrimônio da União, aplicados em serviços públicos de competência constitucional da mesma União, cuja operação e manutenção – incluindo-se os resultados econômicos da exploração – está atribuída a terceiros. Entre estes terceiros, incluem-se Estados e Municípios (inclusive entidades de sua administração indireta), bem como empresas privadas.

Em muito breve síntese, no setor ferroviário todas as linhas de demais ati-

³ Neste caso, não se verificam no país (nem foram estudados) casos de concessão de serviços de transporte nos quais apenas o material rodante (por exemplo, trens) é operado por empresa privada concessionária e o imobilizado (como a linha férrea) e mantido pelo setor estatal (casos da Suécia ou da Inglaterra, por exemplo – Kopicki & Thompson, 1997, pp. 169-237), tampouco os casos de convivência em caráter concorrencial de ferrovias estatais e privadas (como o exemplo canadense, Kopicki & Thompson, 1997, pp. 279-308)

vos operacionais que compunham a então Rede Ferroviária Federal, representando a totalidade da malha ferroviária nacional, foram objeto de contratos de arrendamento em 1996/97. A nova ferrovia Transnordestina teve sua construção concessionada a um grupo privado em 2005, enquanto duas outras ferrovias de grande porte (Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro Carajás) foram construídas e são exploradas pela empresa Vale, hoje de capital privado. Mantém-se como exceção relevante sob administração de empresa federal a Ferrovia Norte-Sul, estando em construção o trecho Aguiarnópolis-Palmas; na mesma ferrovia, o trecho já construído (Aguiarnópolis-Açailândia) teve também a sua exploração concessionada a uma empresa privada.

No âmbito hidroviário, inserem-se gastos com obras portuárias marítimas e fluviais, bem como eclusas e instalações similares. O objeto central de nossa atenção aqui são as obras portuárias: convivem com os portos explorados por companhias federais inúmeros outros regimes de delegação e concessão da exploração portuária a entes de administrações estaduais e municipais, além de um porto (no município de Imbituba, em Santa Catarina) explorado inteiramente por empresa privada. Dentre esses portos operados por terceiros, estão alguns dos maiores portos nacionais⁴ (incluindo um porto que experimenta

⁴ Entre os classificados como “Portos Grandes” sob exploração de terceiros, encontram-se Paranaguá e Rio Grande, e os “Portos Médios” incluem Itajaí, São Francisco do Sul, Manaus e Suape (*ranking* de portos em função do movimento econômico do transporte, Campos Neto, 2006, p. 38).

um vigoroso programa de expansão física como o de Suape/PE)⁵.

Já o sistema rodoviário é, em sua maioria, operado diretamente pela União, existindo porém um conjunto importante de trechos de maior movimento de tráfego que foi concessionado para exploração privada mediante pedágio entre 1995 e 1998. Uma segunda etapa de concessões rodoviárias foi formalizada no início do ano de 2008, também em trechos de grande volume de tráfego. Todas as concessões foram feitas a empresas privadas. Um levantamento detalhado das infraestruturas sob estes regimes de exploração por terceiros, a partir das informações publicadas pelas respectivas agências reguladoras federais, pode ser consultado no Anexo⁶.

É sobre as despesas de capital realizadas pela União com obras nos bens acima descritos que versa este trabalho. Para quantificar o montante de recursos envolvidos, levantamos empiricamente as despesas com investimentos⁷ realizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União nos exercícios de 2005 a 2008 (incluindo a

⁵ Cabe esclarecer que despesas tendo por objeto exclusivamente dragagem ou derrocamento de portos e canais de acesso, mesmo em portos sob exploração de terceiros, não foram consideradas como realizadas em bens concedidos, uma vez que existe lei específica incluindo a dragagem de vias navegáveis como um serviço público de competência da União (Brasil, 2007).

⁶ Não apresentamos, por desnecessário, todos os bens federais sujeitos a concessão, arrendamento ou similares, mas tão somente a referência precisa da situação daqueles bens para os quais foram detectadas despesas orçamentárias da União.

⁷ A expressão Investimentos é aqui tomada na acepção da contabilidade pública de gastos com capital físico e obras (classificadas na GND4). Foram levantadas também eventuais aplicações relativas a Inversões Financeiras, mas entre estas não foi encontrada qualquer dotação para obras em bens concedidos. Maiores detalhes sobre esta questão constam do Anexo.

informação relativa à Lei Orçamentária sancionada para 2009), classificados funcionalmente nas subfunções Transportes Rodoviários, Transportes Ferroviários e Transportes Hidroviários, identificando nominalmente as ações/subtítulos que indicam a destinação física da aplicação do recurso. A partir da identificação dessas ações, selecionamos aquelas que destinam recursos a obras em bens de infraestrutura sujeitos a regimes de concessão, arrendamento e similares (ou seja, que não estejam sob exploração direta da União ou de empresas federais), com a conseqüente sistematização dos valores na forma deste capítulo. A metodologia do levantamento empírico consta do Anexo a este estudo, no qual indicam-se todos os projetos considerados como despesas destinadas a bens sujeitos a estes regimes⁸.

2.1) É significativa a destinação de recursos nas condições estudadas

2.1.1) É significativa em números absolutos

A constatação empírica básica é a de que a União tem dispendido desde

⁸ A enumeração individualizada de cada projeto pode parecer um grau de detalhamento excessivo para um trabalho como este. No entanto, representa cuidado de transparência imprescindível, pois evidencia quais bens federais foram considerados como envolvidos na questão e permite ao leitor contrastar os critérios aplicados para esta classificação. Um levantamento bastante mais agregado para o setor ferroviário é apresentado por Frischtak (2008, pp. 326-328) no período 1997-2007; embora o mencionado trabalho apresente apenas números globais do setor, podendo ser útil para eventuais comparações intertemporais com o período anterior.

2005 um montante muito significativo de recursos em obras nos bens considerados. Nas Tabelas 1 e 2 abaixo vê-se o montante absoluto destas despesas a valores atualizados (base: janeiro de 2009)⁹.

Verifica-se que os investimentos em cimento alcançam no período valores anuais nunca inferiores a cem milhões de reais em ferrovias e hidrovias. Quanto às rodovias, embora os valores tenham sido mais reduzidos até 2007, verifica-se a partir de 2008 a realização de muitas despesas especificamente para os trechos que foram concessionados naquele ano, elevando em muito o total envolvido (o que se reflete nas linhas das Tabelas 1 e 2 relativas a “Concessão recente”). Também se constatam muitas dotações para trechos rodoviários que se superpõem parcialmente aos trechos concedidos, situação que abre a possibilidade de aplicação dos recursos não apenas nos trechos não-concedidos das respectivas estradas, mas também naqueles pontos que já foram submetidos à concessão. Para totalização com os demais segmentos de transporte, considerar-se-á apenas o primeiro conjunto de dotações (para os quais há inequívoca destinação a obras em bens concedidos), uma vez que não existem informações suficientes para avaliar a situação dos outros dois subgrupos de despesas rodoviárias ante a situação dos bens envolvidos (sendo, no

⁹ Os valores deflacionados a janeiro de 2009 (pelo Índice Nacional da Construção Civil da Fundação Getúlio Vargas) permitem avaliar da maneira a mais próxima possível o valor do esforço fiscal envolvido nos investimentos considerados. Os valores nominais de cada ano constam de na Tabela 16 do Anexo.

Tabela 1 – DESPESAS COM OBRAS EM BENS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES VALORES AUTORIZADOS NO ORÇAMENTO E CRÉDITOS ADICIONAIS

Valores absolutos em R\$ de 2009

	2005	2006	2007	2008	2009 (**) (Autógrafo)	Total
Ferrovias	116.324.902	149.922.233	256.106.971	370.850.174	202.935.304	1.096.139.584
Hidrovias	272.250.332	156.270.408	338.019.569	942.267.572	82.440.000	1.791.247.881
Rodovias						
Concedido	25.749.370	0	28.478.297	103.995.119	80.000.000	238.222.785
<i>Concessão recente</i>	0	0	0	85.184.757	38.000.000	123.184.757
<i>Trechos potencialmente coincidentes</i>	0	0	0	153.104.316	173.639.264	326.743.580
Total (*)	414.324.603	306.192.641	622.604.837	1.588.446.936	1.417.112.861	3.125.610.250

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: (*) O Total inclui, dos investimentos em rodovias, apenas as parcelas referentes a trechos concedidos no máximo até 1998. As demais parcelas, marcadas em itálico, não são incluídas nessa totalização.

(**) "Autógrafo" representa os valores constantes do texto final da lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional e enviada ao Presidente da República para sanção. Não contempla, portanto, eventuais vetos apostos pelo Presidente ao projeto.

Tabela 2 – DESPESAS COM OBRAS EM BENS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES VALORES EXECUTADOS (LIQUIDADOS)

Valores absolutos em R\$ de 2009

	2005	2006	2007	2008	Total
Ferrovias	57.228.445	88.279.728	227.622.316	222.661.767	595.792.256
Hidrovias	171.630.156	118.832.248	307.856.218	492.340.319	1.090.658.942
Rodovias					
Concedido	23.493.066	0	22.864.927	103.995.115	150.353.109
<i>Concessão recente</i>	0	0	0	57.044.957	57.044.957
<i>Trechos potencialmente coincidentes</i>	0	0	0	114.289.118	114.289.118
Total (*)	252.351.667	207.111.977	558.343.461	818.997.202	1.836.804.307

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: (*) O Total inclui, dos investimentos em rodovias, apenas as parcelas referentes a trechos concedidos no máximo até 1998. As demais parcelas, marcadas em itálico, não são incluídas nessa totalização.

entanto, imprescindível salientar, ainda que isoladamente, os grandes montantes envolvidos nessas últimas categorias).

Constata-se ainda, na Tabela 3 abaixo, que o grau de execução dos projetos no período examinado¹⁰ é bastante elevado, nunca reduzindo-se a menos de cinquenta e dois por cento

(exceto para o caso das ferrovias em 2005, que atingiram apenas quarenta e nove por cento). De fato, o grau de execução aproxima-se ao que apresenta o total dos gastos do Orçamento da União em cada modalidade de transporte, como se verifica na Tabela 4. Isto significa que não se trata de mera alocação “simbólica” de recursos: uma vez autorizadas formalmen-

Tabela 3 – DESPESAS COM OBRAS EM BENS FEDERAIS DE Infraestrutura DE TRANSPORTES SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES GRAU DE EXECUÇÃO (VALOR LIQUIDADO COMO PROPORÇÃO DO AUTORIZADO)

Valores em percentuais

	2005	2006	2007	2008	Total
Ferrovias	49,20	58,88	88,88	60,04	66,70
Hidrovias	63,04	76,04	91,08	52,25	63,83
Rodovias					
Concedido	91,24	0,00	80,29	100,00	95,03
<i>Concessão recente</i>	0	0	0	66,97	66,97
<i>Trechos potencialmente coincidentes</i>	0	0	0	74,65	74,65
Total (*)	60,91	67,64	89,68	57,79	66,55

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: (*) O Total inclui, dos investimentos em rodovias, apenas as parcelas referentes a trechos concedidos no máximo até 1998. As demais parcelas, marcadas em itálico, não são incluídas nessa totalização.

Tabela 4 – DESPESAS TOTAL DA UNIÃO COM OBRAS EM Infraestrutura DE TRANSPORTES GRAU DE EXECUÇÃO (VALOR LIQUIDADO COMO PROPORÇÃO DO AUTORIZADO)

Valores em percentuais

	2005	2006	2007	2008	Total
Ferrovias	83,78	85,83	91,79	59,85	77,66
Hidrovias	61,41	72,81	82,88	58,75	67,62
Rodovias	80,80	80,90	87,64	83,63	83,70
Total dos três segmentos de transporte	78,88	80,44	87,80	76,98	81,32

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: (*) O Total inclui, dos investimentos em rodovias, apenas as parcelas referentes a trechos concedidos no máximo até 1998. As demais parcelas, marcadas em itálico, não são incluídas nessa totalização.

¹⁰ Na análise do grau de execução, não se inclui o exercício de 2009, por estar o ano ainda em sua primeira metade, distorcendo de forma evidente a comparabilidade dos números.

te no orçamento, tais despesas são de fato executadas em proporção significativa.

2.1.2) É significativa (e crescente) em relação a quanto a União investe de seus recursos fiscais nos segmentos de transportes

Uma outra comparação é particularmente importante: quanto a União gasta em bens concedidos, em relação ao total do que gasta de seus recursos orçamentários nos setores considerados?

Vemos nas Tabelas 5 e 6 a seguir que os investimentos em tela representam uma proporção bastante elevada dos

caso, aliás, representam praticamente todos os investimentos ferroviários da União à exceção da construção da Ferrovia Norte-Sul. Dado o elevado valor desta obra de grande porte (nunca inferior a duzentos milhões de reais em cada exercício), a proporção de outros investimentos termina por ser aparentemente pequena. No entanto, representa praticamente cem por cento de todos os demais gastos (e ainda assim proporções em torno de vinte por cento de todo o investimento federal em ferrovias indicam uma parcela muito importante da despesa pública dessa natureza).

Tabela 5 – DESPESAS COM OBRAS EM BENS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES
PROPORÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE INVESTIMENTO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO EM CADA MODALIDADE DE TRANSPORTE
VALORES AUTORIZADOS NO ORÇAMENTO E CRÉDITOS ADICIONAIS

Valores em percentuais

	2005	2006	2007	2008	2009(*) (Aut.)	Total
Ferrovias	19,01	31,87	13,80	19,52	10,47	15,87
Hidrovias	27,47	21,09	28,83	53,55	7,77	31,03
Rodovias						
Concedido	0,34	0,00	0,27	1,07	1,09	0,60
<i>Concessão recente</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,88</i>	<i>0,52</i>	<i>0,32</i>
<i>Trechos potencialmente coincidentes</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>1,58</i>	<i>2,36</i>	<i>0,87</i>
Total (*)	0,34	0,00	0,27	3,52	3,96	1,79

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: (*) O Total inclui, dos investimentos em rodovias, apenas as parcelas referentes a trechos concedidos no máximo até 1998. As demais parcelas, marcadas em itálico, não são incluídas nessa totalização

(**) "Autógrafo" representa os valores constantes do texto final da lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional e enviada ao Presidente da República para sanção. Não contempla, portanto, eventuais vetos apostos pelo Presidente ao projeto.

gastos federais totais nos segmentos de ferrovias e hidrovias¹¹. No primeiro

¹¹ Para as tabelas seguintes, computamos como total do investimento físico em hidrovias não somente os valores contabilizados no Grupo de Natureza de Despesa 4, mas também todas as ações e subtítulos com

Grupo de Natureza de Despesa 5 (Inversões financeiras) que tivessem por objeto a ampliação da participação do capital da União em Companhias Docas federais com destinação a algum projeto específico de obras, com vistas a evitar uma sub-avaliação desse tipo de investimento pela União. As justificativas e metodologia de cálculo estão detalhadas no Anexo.

Tabela 6 – DESPESAS COM OBRAS EM BENS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES PROPORÇÃO EM RELAÇÃO À DESPESA DE INVESTIMENTO TOTAL DO ORÇAMENTO FEDERAL POR MODALIDADE DE TRANSPORTE
VALORES EXECUTADOS (LIQUIDADOS)

	Valores em percentuais				
	2005	2006	2007	2008	Total
Ferrovias	11,17	21,86	13,36	19,58	15,96
Hidrovias	28,20	22,03	31,68	47,63	35,08
Rodovias					
Concedido	0,39	0,00	0,25	1,28	0,54
<i>Concessão recente</i>	0,00	0,00	0,00	0,70	0,21
<i>Trechos potencialmente coincidentes</i>	0,00	0,00	0,00	1,41	0,43
Total (*)	0,39	0,00	0,25	3,39	1,18

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: (*) O Total inclui, dos investimentos em rodovias, apenas as parcelas referentes a trechos concedidos no máximo até 1998. As demais parcelas, marcadas em itálico, não são incluídas nessa totalização.

Para as hidrovias, esta proporção é ainda mais alta, entre vinte e trinta por cento¹², o que se torna mais significativo se considerarmos que três entre os quatro maiores portos brasileiros são diretamente administrados por companhias federais e portanto não têm suas obras computadas nesse total¹³. Estamos então diante de uma proporção importante das aplicações federais em infraestrutura de transportes.

Para o segmento rodoviário, os valores aplicados mostram-se muito reduzidos no início do período, em fun-

ção do elevado valor do investimento total em rodovias em todo o território nacional. No entanto, mesmo desconsiderando os trechos de recente concessão e aqueles potencialmente coincidentes com trechos concedidos, nota-se que em 2008 os valores aplicados mais do que dobram. Evidencia-se o aumento da parcela destinada a obras em rodovias concedidas, e a possibilidade de um aumento ainda maior em função do início da exploração comercial das novas concessões.

Uma disposição gráfica permite visualizar de forma mais intuitiva a importância quantitativa das obras em bens concedidos. O exercício de plotagem do Gráfico 1 a seguir superpõe a despesa orçamentária total da União e a despesa em bens concedidos, para os segmentos ferroviário e hidroviário individualizadamente, sempre em valores deflacionados para janeiro de 2009. Para estes seto-

¹² A proporção de cinquenta por cento em 2008, ainda que empiricamente correta, parece atípica, pela existência de uma obra emergencial de reconstrução de grande parte do Porto de Itajaí (muito destruído por inundações) e pelo aumento do valor da obra de ampliação de molhes do canal de acesso do Porto de Rio Grande (que é parcialmente composta por serviços de dragagem, não incluídos entre as obras em bem concedidos, e parcialmente em obras nas instalações físicas do porto – Brasil, 2007A). Portanto, consideramos para efeito de análise a proporção entre vinte e trinta por cento para hidrovias.

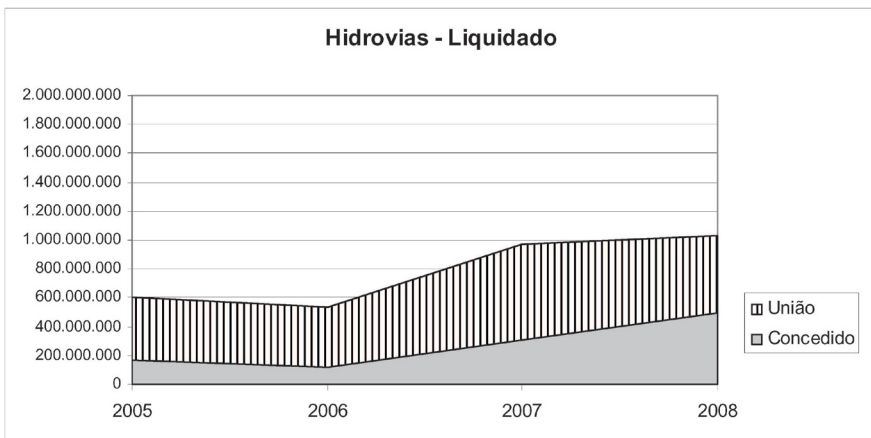
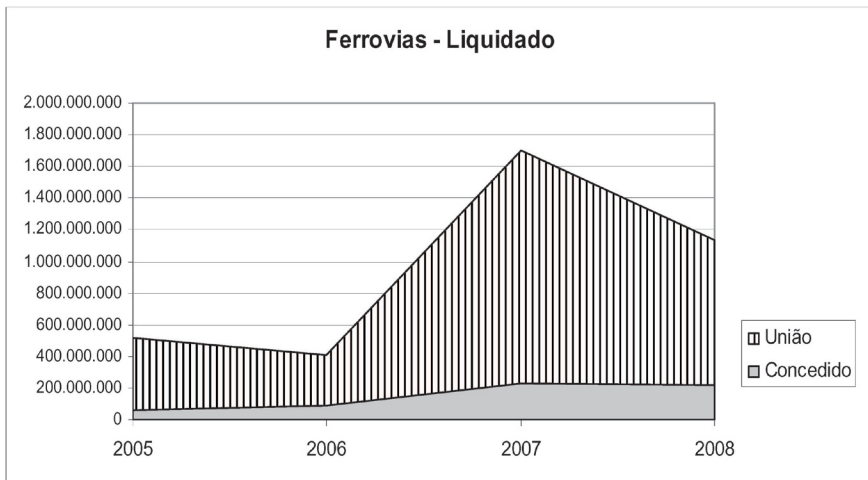
¹³ Santos, Vitória e Rio de Janeiro: *Ranking* dos portos brasileiros (Campos Neto, 2006, p. 40).

res, nota-se bem claro as tendências e crescimento ao longo do período, tanto dos valores absolutos quanto da proporção do investimento em bens concedidos dentro do investimento total da União com cada segmento.

O mesmo exercício para as rodovias teria pouco potencial de visualização, tendo em vista a pequena proporção que mantém as obras em bens concedidos em relação ao total de investimento rodoviário da

Gráfico 1 – DESPESAS COM OBRAS EM BENS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – MODALIDADES FERROVIAS E HIDROVIAS
DESPESA ORÇAMENTÁRIA TOTAL DA UNIÃO E DESPESA EM BENS SOB REGIMÉ DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES (VALORES EXECUTADOS)

Valores absolutos em R\$ de 2009



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

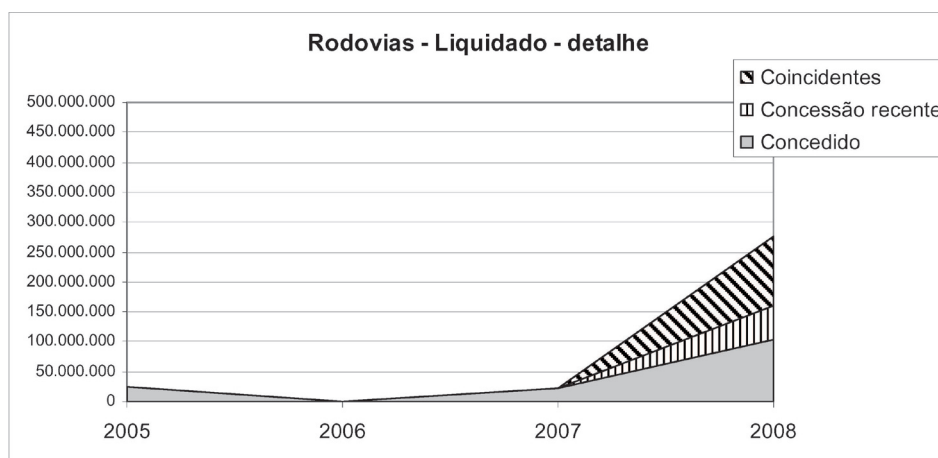
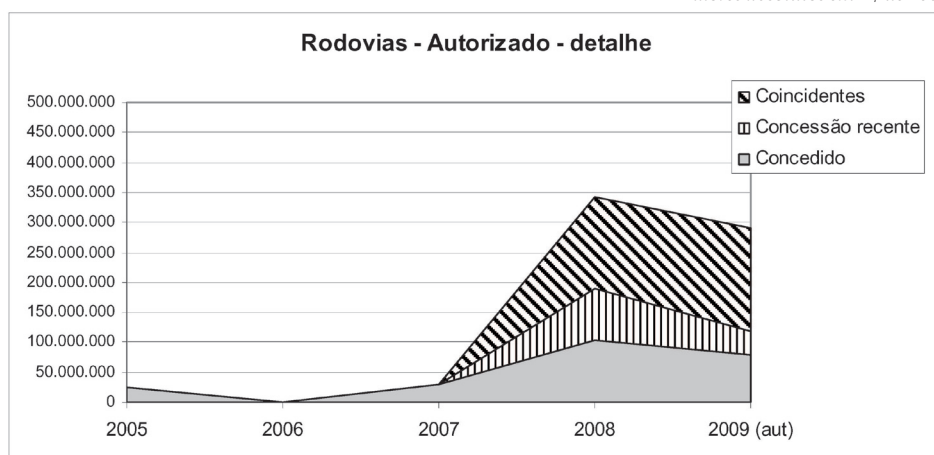
OBS: “União” representa a despesa total executada pela União nesse segmento de transporte; “Concedido” representa a despesa executada pela União em bens concedidos nesse segmento de transporte.

União. Neste segmento, visualização mais significativa será a da evolução das diferentes situações das obras em bens concedidos relativamente à situação dos bens em relação ao concessionamento, constante do Gráfico 2 abaixo. A partir de 2007, elevam-se bastante os valores envolvidos em obras não só naqueles trechos rodo-

viários que já haviam sido concedidos anteriormente mas também – e ainda mais – naqueles cuja concessão foi adjudicada no início de 2008, além do surgimento da possibilidade de dotações para obras em trechos mais largos que se superpõem a trechos já concedidos nas respectivas rodovias.

Gráfico 2 – DESPESAS EM BENS SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES – MODALIDADE RODOVIAS (VALORES AUTORIZADOS NO ORÇAMENTO E EXECUTADOS)

Valores absolutos em R\$ de 2009



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Em síntese da apresentação dos dados, temos que a aplicação de recursos orçamentários da União em obras realizadas em bens de infraestrutura de transportes assume montante economicamente significativo tanto em valores absolutos quanto em proporção à despesa total realizada pela União nos segmentos ferroviário, hidroviário e rodoviário. Portanto, uma parte muito importante do que o governo federal gasta de seus recursos fiscais com ferrovias, hidrovias (e crescentemente com rodovias) é destinada a obras em bens já entregues à exploração de terceiros. Ademais, os montantes são crescentes ao longo dos anos, indicando uma ampliação da prática de ser colocar recursos do erário em empreendimentos sob concessão ou similares. Trata-se, portanto, de tema de elevada materialidade, de amplo impacto orçamentário e econômico.

2.2) A existência de dotações “genéricas” ou múltiplas

Antes mesmo de qualquer discussão teórica, o levantamento empírico já impõe uma conclusão acerca da gestão desses recursos orçamentários. Algumas ações orçamentárias (detalhadas no Anexo) apresentam uma especificação redigida de forma tão genérica que não contemplam qualquer possibilidade de identificação da obra ou projeto de infraestrutura específico. A Tabela 7 a seguir contém uma seleção de dotações orçamentárias que se encaixam nesta situação.

Ora, tal imprecisão na definição do objeto do gasto representa de per si,

para o processo decisório de investimentos de qualquer organização, em qualquer circunstância, uma severa deficiência. Está-se tratando da alocação de recursos de capital em projetos de vulto considerável, e o mínimo que se requer para decisões racionais é saber quais são estes projetos que concorrem pelos recursos da organização. Para que o Orçamento da União seja um instrumento de decisão sobre a alocação dos recursos federais – tal como preconiza a Constituição nacional – é preciso que pelo menos diga em que os aloca. Este é o primeiro imperativo de qualquer sistema de finanças públicas que pretenda gerir os gastos de capital do ente público:

A primeira e principal parte do planejamento financeiro público, independentemente da existência de um orçamento de capital, está relacionada à determinação dos recursos a serem alocados. Os critérios para isto devem ser rigorosos e aplicados de forma consistente. Os custos e benefícios associados a políticas, programas e projetos governamentais devem ser identificados em detalhe e avaliados porque estes custos implicam oportunidades reais a que se renuncia. (Premchand, 2007, p. 95)¹⁴

Esta exigência fundamental é refletida diretamente no ordenamento jurídico: desde a lei geral de finanças

¹⁴ The first and major part of public financial planning, regardless of whether a capital budget exists, relates to the determination of resources to be allocated. The criteria for this purpose need to be rigorous and applied consistently. The costs and benefits associated with government policies, programs, and projects need to be identified in detail and evaluated because these costs imply real opportunities forgone. (Premchand, 2007, p. 95).

Tabela 7 – ALGUMAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS COM TÍTULOS GENÉRICOS QUE NÃO ESPECIFICAM AS OBRAS A QUE SE REFEREM

AÇÃO	SUBTÍTULO
10EJ – IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA	0002 – NACIONAL 0002 – IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NACIONAL
1E75 – INFRAESTRUTURA PARA FORTALECIMENTO DA NAVEGAÇÃO NA REGIÃO NORTE	0002 – INFRAESTRUTURA PARA FORTALECIMENTO DA NAVEGAÇÃO NA REGIÃO NORTE – NA REGIÃO NORTE
1E84 – CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MELHORIA DE PORTOS NA REGIÃO SUL	0002 – CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MELHORIA DE PORTOS NA REGIÃO SUL – NA REGIÃO SUL
5E29 – RECUPERAÇÃO DE PORTOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 – RECUPERAÇÃO DE PORTOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA – NO ESTADO DE SANTA CATARINA
5E45 – CONSTRUÇÃO DE PORTOS – NO ESTADO DO AMAPÁ	0016 – CONSTRUÇÃO DE PORTOS – NO ESTADO DO AMAPÁ – NO ESTADO DO AMAPÁ
5E67 – INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 – INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
5E69 – INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NA REGIÃO AMAZÔNICA	0056 – INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NA REGIÃO AMAZÔNICA – NA REGIÃO AMAZÔNICA
5E75 – MODERNIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE PORTOS – NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 – MODERNIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE PORTOS – NO ESTADO DE SANTA CATARINA
7E78 – APOIO A INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NA REGIÃO NORDESTE	0056 – APOIO A INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NA REGIÃO NORDESTE – NA REGIÃO NORDESTE
7F06 – CONSTRUÇÃO DE PORTOS NO ESTADO DO AMAZONAS	0056 – CONSTRUÇÃO DE PORTOS NO ESTADO DO AMAZONAS – NO ESTADO DO AMAZONAS
7F33 – IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA	0001 – IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA – NACIONAL
869V – MANUTENÇÃO E GESTÃO DOS ATIVOS FERROVIÁRIOS	0101 – MANUTENÇÃO E GESTÃO DOS ATIVOS FERROVIÁRIOS – NACIONAL (CRÉDITO EXTRAORDINAR
5E69 – INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NA REGIÃO AMAZÔNICA	0056 – INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA – NA REGIÃO AMAZÔNICA – NA REGIÃO AMAZÔNICA

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

públicas (a já vetusta Lei 4.320/64¹⁵ em seu artigo 20) consta a elementar regra que “Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.” Do mesmo modo, ao buscar a responsabilidade na gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶ veda em seu artigo 5º, § 4º, “consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada”. Também se prevê nessa lei (art. 50, § 3º), reiterando exigência já formulada pela lei geral, que o ente público manterá “sistema

de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.” Evidentemente, sem se identificarem os projetos de obras no orçamento, é impossível qualquer tipo de avaliação *ex ante* dos respectivos custos, e o acompanhamento *ex post* terá de basear-se em critérios extra-orçamentários para ser levado a efeito (o que de per si inviabilizaria uma avaliação precisa da execução do orçamento, uma vez que os padrões de comparação não seriam estabelecidos a partir de critérios nele fixados mas, ao contrário, teriam origem em outros sistemas de informação).

¹⁵ Brasil, 1964.

¹⁶ Brasil, 2000.

Algumas abordagens à gestão orçamentária relativizam esta imprecisão, sustentando que a ausência de especificação física do gasto autorizado seria tão somente uma previsão de abrangência maior, contemplando uma política nacional que poderia ser desdobrada e aplicada de maneira uniforme em todo o território (dito de outra forma, um orçamento assim estruturado estaria apenas adiando a definição do local de aplicação do gasto para uma fase administrativa de execução do orçamento aprovado):

Por vezes, o critério utilizado [na especificação do Orçamento da União, FMRB] permite distinguir a unidade da Federação responsável pela definição do gasto, por vezes aponta para a localização física da unidade orçamentária que libera os recursos e, por último, ao local efetivo da aplicação dos recursos. [...] Logo, uma dotação cujo local de aplicação seja definido como nacional não deve necessariamente ser tomada como um gasto em uma política abrangente e de escopo universalista. O oposto também é verdade: poucos recursos aplicados em municípios específicos não são sinônimo de clientelismo ou distributivismo. Gastos locais podem estar e, em geral como mostraremos, estão conectados a políticas nacionais definidas pelo governo central. Afinal, as políticas nacionais precisam ganhar corpo em locais específicos. Em última análise, todo gasto é local. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 127)

Este argumento, porém, é inteiramente desprovido de sentido mate-

rial nos investimentos em infraestrutura de transportes: ao contrário de outros exemplos de investimento físico (a exemplo de aquisição em bloco de equipamentos hospitalares que possam ser distribuídos a hospitais por todo o país), não existe um “lote” de bens de infraestrutura que possa ser fabricado em bloco e depois “distribuído”: cada obra (um trecho de estrada, uma ponte) é única, pois não pode ser realizada senão em função as condições e necessidades específicas de cada local. Mesmo uma interpretação menos rígida da especificidade orçamentária não subsiste no setor de transportes – ou, para o efeito, em qualquer setor que possua as características de incontornável particularidade geográfica dos objetos de gasto, em especial os que contemplem obras de infraestrutura física como transportes ou energia.

Como o exemplo dos “trechos parcialmente coincidentes” de rodovias demonstra, a omissão na especificação do objeto do gasto (ou mesmo quando, identificado este, a sua delimitação física na autorização orçamentária permite que a despesa seja aplicada indistintamente em bens da União ou em bens sob exploração de terceiros) faz com que o Legislativo não possa saber, quando a autoriza, qual parcela daquela determinada dotação irá para o custeio de obras em cada categoria de bens. Assim, o instrumento orçamentário não consegue definir com antecipação quanto dos recursos da União subsidiará a operação e exploração de terceiros. Qualquer que seja avaliação de mérito a que se chegue quanto à destinação

de recursos para estes bens, a falta de especificidade do objeto da dotação (inclusive quanto à consideração da delimitação física dos bens concedidos) impede que sequer se conheça o volume destes recursos. Desnecessário dizer que o Legislativo não poderá formular qualquer decisão alocativa relativamente à destinação de recurso para obras em bens concedidos se não puder deduzir da estrutura em que é formulado o orçamento qual proporção de recursos é efetivamente a isto destinada. Tampouco quaisquer outros usuários da informação orçamentária para fins gerenciais ou estatísticos poderão utilizar o orçamento como ferramenta gerencial para este tipo de decisão ou análise.

Desta forma, desde já é preciso apontar alguns imperativos de técnica orçamentária que se constata ausentes nas situações examinadas:

a) as dotações para obras em bens de infraestrutura de transportes devem necessariamente conter em sua descrição informação suficiente para identificar com precisão a obra física ou projeto de engenharia que a dotação custeará, evitando-se qualquer forma de descritor que possa abranger mais de uma obra ou serviço;

b) mesmo no âmbito de um mesmo bem de infraestrutura (por exemplo, a manutenção de uma única rodovia dentro do território de uma Unidade da Federação), a gestão da política de concessões exige a individualização das dotações destinadas a trechos dessa estrutura pública que estejam sob o regime de concessão ou outra

exploração a cargo de terceiros (no exemplo citado, quando apenas um trecho dessa rodovia encontra-se concessionado), de forma a segregar os valores aplicados nos bens sob esta condição daqueles aplicados nos bens diretamente mantidos e explorados pela União.

Neste sentido, cabe observar que a prática dos Poderes envolvidos no orçamento já descumpre os dispositivos legais, sendo necessárias medidas adicionais à da simples enunciação geral do princípio. A este respeito, o Congresso Nacional buscou detalhar este comando na norma que regula a apreciação interna das leis de orçamento¹⁷, verificando-se que não foram constatadas situações semelhantes nos orçamentos a partir de 2008 (o que pode indicar algum efeito positivo da norma interna na superação do problema). No entanto, sendo uma tal norma de natureza *interna corporis*, sujeita a interpretações variadas, limitada sua abrangência às emendas parlamentares, e de qualquer modo não aplicável aos governos subnacionais, representa instrumento ainda insuficiente para a erradicação dessa prática.

3) HÁ POSSIBILIDADE JURÍDICA DESTE TIPO DE DESPESA, MAS SOB CONDIÇÕES ESTRITAS

Passamos a considerar agora, sob o aspecto jurídico, a possibilidade e as condições necessárias para a regula-

¹⁷ Art. 47, inciso II, da Resolução no 01/2006-CN, de 22 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006A).

ridade da realização de despesas da União em bens submetidos ao regime de concessão, arrendamento ou outra forma de exploração por terceiros. Preliminarmente, fique claro que nesta análise jurídica não se questiona o mérito de tais obras sob o ponto de vista das políticas de transporte ou logística (ou seja, não se põe em dúvida a desejabilidade da existência dos bens de transporte almejados pelas despesas). Considera-se apenas se, na condição particular de afetação à exploração por terceiros de tais ativos, existem limites e condições jurídicas para a destinação de recursos orçamentários federais a serem incorporados a estes bens sob a forma de obras e melhoramentos.

3.1) Existe a possibilidade jurídica da despesa, em tese, mas em caráter excepcional

Nos termos do direito positivo, a concessão de serviços públicos rege-se no país pelas regras gerais da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Este diploma legal não veda, em princípio, a possibilidade de que os bens públicos afetados à concessão recebam recursos orçamentários destinados à melhor prestação do serviço público a que se destinam. De fato, a referida Lei prevê expressamente que os editais e contratos de concessão respectivos contenham cláusulas que regulem a situação dos bens submetidos à concessão.¹⁸

¹⁸ Artigos 18, incs. VII, X, XI; 23, incs. V, X; 35, §§ 1º e 3º; 36; 44 e 45 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Brasil, 1995) O seu art. 50, em particular, determina a novação dos instrumentos de outorga de concessões

Em particular, a operação dos serviços de transporte vinculados à exploração de infraestrutura é obrigatoriamente exercida nos termos de concessão, pois assim determina expressamente a Lei nº 10.233, de 05 de julho de 2001, que estabelece as bases da prestação e exploração de serviços de transporte e gestão das respectivas infraestruturas¹⁹, vigendo as mesmas condições gerais para o tratamento dos bens físicos afetados à prestação do serviço. No caso particular da modalidade de arrendamento dos bens vinculados ao transporte, é tratamento específico dos bens vinculados à concessão do serviço, permitido expressamente pelo art. 4º das Leis nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e 9.491, de 09 de setembro de 1997, ambas reguladoras do Programa Nacional de Desestatização²⁰. Para o caso dos portos, as mesmas condições são deferidas pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993²¹. Ainda quanto aos portos, é prevista na Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996²² a possibilidade da delegação de sua exploração a Es-

reguladas por legislação anterior, adaptando-a aos novos critérios ora fixados.

¹⁹ Artigos 13, inc. I; 14, inc. I, alíneas “a” e “b” e §§ 1º e 3º; e 35, incs. IV e XI da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001. (Brasil, 2001)

²⁰ No caso que nos concerne, a desestatização da Rede Ferroviária Federal S.A. que deu origem aos contratos de concessão das atuais malhas ferroviárias fez uso dessa modalidade de arrendamento (Brasil, 1990; Brasil, 1997).

²¹ Artigos 1º, § 2º, (obrigatoriedade de concessão nos termos da lei geral de concessões), 4º, inc. I (permissão de celebração de contrato de arrendamento) e § 4º, incs IV, V e VII (obrigatoriedade de regulação das condições de realização de obras nos bens concedidos ou arrendados), bem como o art. 53 (obrigatoriedade de adaptação dos contratos anteriores às novas regras), todos da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Brasil, 1993)

²² Brasil, 1996. A mencionada lei permite também a delegação da exploração de rodovias, mas não abordamos este caso em tese por não terem sido localizados no levantamento de dados quaisquer trechos rodoviários sob delegação aos entes subnacionais.

tados, Distrito Federal e Municípios, que podem concessioná-la nas mesmas condições impostas ao governo federal como poder concedente, ficando a União autorizada a destinar recursos financeiros a obras nesses portos delegados, “desde que tais obras e serviços não sejam de responsabilidade do concessionário”. Nas rodovias federais e águas interiores (eclusas, diques e barragens), apenas o regime de concessões e permissões é facultado (artigo 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995²³).²⁴

Por outro lado, é inerente ao regime de jurídico da concessão – e representa o principal motivo de sua adoção, afinal – que as obras necessárias à exploração do serviço corram por conta do concessionário:

Este contrato administrativo se caracteriza, basicamente, por ser um ajuste no qual o Poder Público transfere a terceiros a execução de uma obra, de modo que o contratado se remunere

²³ Brasil, 1995A.

²⁴ Para as rodovias federais, existe a previsão legal de simples delegação de sua operação a Estados e Distrito Federal. Denominada descentralização, essa simples transferência de administração das rodovias foi inicialmente autorizada pela Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002 (Brasil, 2002B), que autorizava apenas transferências aos concessionários de recursos em valor fixo por quilômetro de rodovia transferida. Em 2006, a Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006 (Brasil, 2006), autorizou a realização direta de obras federais nestes trechos entre julho e setembro de 2006, sendo esta autorização reaberta em dezembro de 2008 até dezembro de 2010, pela Medida Provisória nº 452, de 24 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008E). Embora não tenha sido detectada a ocorrência de obras federais nesta situação no período examinado, somente foram considerados neste trabalho como inseridos no fenômeno estudado os trechos viários concedidos diretamente pela União a empresas privadas e regulados pela ANTT. Há menção na literatura à concessão pelos Estados de trechos de rodovias federais transferidas (Oliveira, 2008, pp. 183-184; Araujo, 2008, p. 315), mas o objeto do estudo empírico é a realização de obras com o orçamento da União.

*através de tarifa paga diretamente pelo administrado. A sua essência consiste, portanto, no fato de que a Administração Pública não necessita recorrer a recursos próprios para executar uma obra, utilizando-se de uma parceria com outra pessoa, seja de direito público ou de direito privado, que, por sua vez, visa, além do retorno dos investimentos aportados, a parcela de lucro a ser obtido mediante a exploração da obra durante determinado período.*²⁵ (grifo nosso)

De fato, a própria definição legal de concessão é a exploração do serviço por conta e risco do concessionário (existindo ou não a obrigação deste de arcar com o encargo prévio de determinadas obras para fruição da concessão)²⁶. No campo particular dos transportes, a própria Lei 10.233, de 05 de julho de 2001, exclui expressamente da competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes as competências de administração e obras em “elementos da infraestrutura concedidos ou arrendados pela ANTT e pela ANTAQ” (ressalvados apenas a gestão de trânsito e os sistemas de sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário diretamente vinculados ao controle de trânsito)²⁷. Em caráter geral, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995²⁸ é expresso em definir a responsabilidade do concessionário pelos bens públicos recebidos:

²⁵ Souto, 1997. p. 240

²⁶ A teor das definições literais do art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Brasil, 1995).

²⁷ Art. 82, § 1º, da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001; a ressalva quanto ao trânsito, feita neste dispositivo, é regulada pelo art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Brasil, 1997A).

²⁸ Brasil, 1995A

Art. 34. A concessionária que receber bens e instalações da União, já revertidos ou entregues à sua administração, deverá:

I – arcar com a responsabilidade pela manutenção e conservação dos mesmos;

II – responsabilizar-se pela reposição dos bens e equipamentos, na forma do disposto no art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995.

Estas prescrições não são porém absolutas: apesar da ausência de dispositivos legais expressos neste sentido, a doutrina consagra o poder-dever estatal de formular alterações nas condições de quaisquer contratos visando ao atendimento ao interesse público, sempre que novas circunstâncias supervenientes exigirem mudanças nas formas de prestação do serviço público²⁹ – possibilidade ressalvada expressamente na norma geral de contratos, por força dos artigos 58, inciso I, e 65, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Constituinto os bens concessionados um instrumento de prestação de serviços públicos, ademais, está-se diante do princípio da mutabilidade do serviço público, o “dever para a Administração de atualizar a prestação do serviço, tomando em vista as modificações técnicas, jurídicas e econômicas supervenientes”³⁰. Um exemplo simples dessa possibilidade seria a ocorrência ao longo do tempo de grande adensamento populacional às margens de uma ferrovia cuja exploração tenha sido concedida a particulares. Esta situação, inexistente à época da

concessão, pode tornar necessário ao interesse público a construção de uma passarela de pedestres para substituir passagens de nível nas quais se verificarem acidentes frequentes pelo aumento do volume de transeuntes³¹.

Por conseguinte, os fatos geradores desta intervenção são circunstâncias originalmente imprevisíveis, provenientes da evolução social e que exigem uma intervenção pública modificativa das condições de prestação do serviço pelo bem objeto da intervenção correspondente à modificação das situações fáticas verificada. A realização das referidas obras deve circunscrever-se a situações excepcionais de interesse público, em que se apresente a conveniência e oportunidade da medida extrema de intervenção na prestação do serviço e modificação das condições do contrato respectivo, existindo amparo nos termos do art. 29, inc, III, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e dos arts. 58, inc. I, e 65, inc. I, alíneas ‘a’ e ‘b’ da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993³².

É importante lembrar que o ordenamento jurídico nacional já contempla figuras específicas de contrato nas quais o Estado concedente reconhece de antemão que não há no projeto concedido rentabilidade projetada suficiente para a sua sustentação apenas pela exploração privada, sendo cabível o subsídio público. São a “con-

²⁹ Furtado, 2007, pp. 362-363 e, especificamente para concessões, p. 564.

³⁰ Justen Fo., 2005, p. 490 (apud Furtado, 2007, p. 717)

³¹ Este exemplo relaciona-se a uma situação problemática no sistema ferroviário brasileiro (Garrido, 2006, p. 10). Para exemplos de outras situações consideradas motivos relevantes de intervenção pública, cf. Frischak, 2008, pp. 327-32/8.

³² Brasil 1995; Brasil, 1993A.

cessão patrocinada” e a “concessão administrativa”, as duas modalidades de “parceria público-privada” (PPP) definidas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004³³. Comum a ambas as modalidades é a autorização legal de uma contraprestação pecuniária

³³ Brasil, 2004. É necessário ressaltar que esta previsão legal faz com que a expressão parceria público-privada tenha, no Brasil, um significado bastante preciso e restrito: o de concessões cujo contrato contemple, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do poder público ao parceiro privado, ou o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta (ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens). Este significado restrito difere muito da acepção que o termo parceria público-privada (*public private partnership*, ou em sua versão britânica *public finance initiative PFI*) tem na literatura internacional. Na maior parte das fontes que analisam o assunto, a acepção da palavra é muito mais ampla, abrangendo praticamente toda forma de contrato na qual um agente privado assume algum papel que vai além do simples fornecimento contratual de bens ou serviços específicos dos quais o setor público seja o adquirente direto. Definido como “um arranjo de papéis e relacionamentos no qual duas ou mais entidades públicas e privadas se coordenam de maneira complementar para atingir seus objetivos individuais através da busca com junta de um ou mais objetivos comuns (Williams, 2003, p.5) ou um acordo contratual formado entre uma agência governamental e uma entidade do setor privado que permite maior participação do setor privado na oferta de projetos de infraestrutura públicos” (Eggers & Startup, 2006, p. 5), a noção técnica internacional de PPP abrange um *continuum* que vai desde um contrato de fornecimento do tipo *Design-Build* (no qual o executor da obra é também o responsável pelo seu projeto, o que no Brasil representa o típico contrato de obra pública convencional) em um extremo, até a privatização pura e simples dos ativos relativos a uma prestação de serviços com pequenas restrições sobre a sua utilização em outro extremo. Entre os extremos, o conceito abrange vários estágios intermediários, tais como o modelo *BOOT Build, Own, Operate, Transfer* (no qual o parceiro privado constrói e opera a infraestrutura por um determinado período, após o qual os bens são cedidos ao Estado), o simples arrendamento dos bens de infraestrutura, a concessão do serviço (cessão da exploração da infraestrutura com um modelo de regulação sob obrigações mais severas e direitos de exclusividade ou restrição à entrada de concorrentes), a contratação do parceiro privado apenas para gestão dos bens de infraestrutura ou a prestação de serviços específicos (sem a assunção por ele da titularidade e dos riscos da exploração direta, sendo remunerado pelo Estado por unidades de serviço prestado), entre outros. (Eggers & Startup, 2006, pp. 5-6; Williams, 2003, pp. 5, 7 e 9; Salamon, 2002, p. 591; De Rus, 1999, pp. 10-11; Estache, 1999, pp. 199-200; para uma definição mais restrita, enfatizando o papel do concessionário como provedor direto do serviço público, cf. Kerf et alii, 1998, p. 1)

do poder público ao concessionário privado, como forma de compensar uma rentabilidade insuficiente da exploração. No entanto, esta insuficiente rentabilidade é reconhecida pelo Estado desde a licitação, explicitada em contrato e os licitantes formulam suas propostas sob esta condição.

Nenhuma das situações aqui levantadas e relatadas encaixa-se nesse modelo: são regimes de exploração que foram considerados contratualmente – pelo Estado e pelos licitantes interessados – rentáveis para a operação privada. A própria existência do regime legal próprio de PPP indica que os demais contratos de concessão não contemplam a possibilidade de subsídios adicionais do orçamento público como parte do regime de exploração, o que reforça a absoluta excepcionalidade das situações a que nos referimos.

De um ponto de vista patrimonial, é da natureza do regime de concessão que os bens públicos entregues à exploração do serviço e seus acréscimos por acessão ou construção permaneçam como patrimônio do poder concedente ao longo do prazo da concessão, e retornem à sua posse após expirado aquele prazo³⁴.

³⁴ *Os bens públicos relacionados com a concessão poderão apresentar diferentes características, conforme a situação. [...] Esses bens são atribuídos à guarda do concessionário, que os utiliza para a prestação do serviço público. Eles reverterão automaticamente ao poder concedente, quando encerrada a concessão. [...] De modo genérico, pode-se estimar que as acessões e benfeitorias realizadas nos bens imóveis tornam-se automaticamente integradas no domínio público. (Justen Fo. 2003, pp. 264-265)*

Existe ainda fundamento legal expresse que assegura o retorno dos bens à União, na figura dos bens reversíveis que obrigatoriamente terão sua especificação no edital de licitação para a concessão (art. 18, inc. X e

Portanto, não se vislumbra ilegalidade em tese na destinação de recursos públicos para obras em bens da União Federal entregues em concessão (inclusive na modalidade de arrendamento) nos termos da atual legislação que rege este instituto. Esta faculdade, porém, há de ser exercida com absoluta parcimônia, atendidos sempre seus parâmetros de excepcionalidade. Sob tais condições, em atendimento à regra expressa de motivação dos atos administrativos³⁵, torna-se sempre obrigatória a demonstração formal da licitude dessa intervenção, mediante o registro documentado dos fatos ocorridos e das razões para adoção da medida administrativa de modificação das condições de exploração do bem concedido.

3.2) A realização das despesas causa alteração das condições do contrato, o que implica na exigência imprescindível da reavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato

Por outro lado, a realização de obras públicas nos bens concedidos altera

as condições de prestação do serviço, na medida em que incide – de forma presumivelmente favorável – nas condições técnicas e econômicas em que as atividades do concessionário são realizadas (por exemplo, pela disponibilidade de vias férreas em melhores condições de trafegabilidade, ou de canais de navegação desassoreados ou derrocados que permitam receber embarcações de maior calado, etc.)³⁶. Já apuramos que o porte das despesas realizadas pela União com obras, globalmente e em cada projeto individual, demonstra que tais alterações são inegavelmente de caráter material em relação às operações dos serviços concedidos, não se tratando aqui de modificações superficiais ou de bagatela. Desta forma, implicam inexoravelmente em alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Isto ocorrerá independentemente de terem sido formalizados os aditivos contratuais correspondentes, na medida em que:

[...] o equilíbrio econômico-financeiro abrange não apenas o montante de dinheiro devido ao particular contratado, mas também o prazo estimado para o pagamento, a periodicidade dos pagamentos e qualquer outra vantagem que a configuração da avença possa produzir. O

art. 35, § 1º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Brasil, 1995).

³⁵ O princípio da motivação, presente em toda a doutrina administrativista, tem no âmbito da Administração Federal a sua enunciação expressa e especificação precisa no art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1999, grifos nossos): *Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;*

³⁶ “Qualquer alteração no programa de investimento alocação ou supressão, antecipação ou postergação de obras ou serviços é ajustado anualmente no fluxo de caixa da concessão, a fim de refletir o cronograma físico-financeiro, de execução obrigatória, assumido pela concessionária à época da licitação. Vasconcelos, 2008, pp. 228-229 (no mesmo sentido, tratando da modificação dos cronogramas de investimentos para modificação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, pp. 245-246). Para uma lista de fatores detectados como causas de desequilíbrio econômico-financeiro de concessões no Brasil, cf. Vasconcelos, 2008, pp. 241-242.

*mesmo se passa com a questão dos encargos. Integram a equação econômico financeira todos os fatores aptos a influenciar o custo e o resultado da exploração.*³⁷

Ora, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em geral, e do contrato de concessão em particular – e sua recomposição ante alterações supervenientes – é princípio inescapável da gestão desse tipo de avenças, conforme expressamente determinam o art. 9º, § 4º, e 35, § 1º, alínea ‘b’, da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e o art. 65, inc. II, alínea ‘d’, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993³⁸, no que reiteram comando constitucional expresso³⁹. Trata-se de preservar a proporção originalmente pactuada⁴⁰ quando do contrato de concessão entre os encargos do concessionário com o contrato (agora alterados, para mais ou para menos, em função das novas condições operacionais que as

obras públicas trarão) e os respectivos benefícios⁴¹.

Tais modificações, é verdade, tendem a ser em geral favoráveis aos concessionários ou arrendatários, visto que seria pouco provável que o poder público viesse a promover investimentos que reduzissem a eficiência econômica dos ativos de infraestrutura⁴². Isto porém não altera no mais mínimo a obrigação de reposição das proporções do contrato original, que deve ser providenciada em favor de qualquer uma das partes que tiver seus encargos acrescidos em função da obra realizada. A obrigação de reequilíbrio econômico-financeiro baseia-se, ente outros princípios que tendem ao mesmo resultado, na isonomia entre as partes; a isonomia vale tanto para o contratado privado quanto para a coletividade representada pelo poder concedente:

Se os eventos extraordinários ampliam os benefícios e vantagens do contratado, a Administração deverá rever as condições e reduzir seus próprios encargos,

³⁷ Justen Fo., 2003. p. 388.

³⁸ Brasil, 1995 e Brasil, 1993. No caso particular das concessões de transportes, também por comando expresso do art. 35, § 1º, da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001 (Brasil, 2001).

³⁹ De fato, o artigo 37, inciso XXI da Carta Magna dispõe que: *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.* (Brasil, 1988 – grifos nossos)

⁴⁰ Ou seja, mantendo-se no máximo possível as proporções na data de celebração do contrato: “As condições que levaram à celebração do contrato devem servir de parâmetro para a definição do ponto de equilíbrio do contrato. Este é o princípio básico adotado pela Lei nº 8.987/95.” (Furtado, 2007, p. 564; no mesmo sentido, resenhando a doutrina brasileira, Albuquerque, 2008, pp. 388-390). Para este princípio jurídico aplicado à experiência internacional, cf. Rey & López, 2003, pp. 71-72.

⁴¹ Silva, 2007, pp. 64-65. Sequer os termos bastante generosos de delegação de portos aos entes subnacionais da Lei no 9.277, de 10 de maio de 1996, dispensam o reequilíbrio econômico-financeiro: ao mesmo tempo que autorizam a cobrança de tarifa ou outra forma de pagamento aos usuários, os parágrafos do seu artigo 3º impõem a vinculação dos recursos assim auferidos “em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização” dos bens delegados. Desta forma, existe uma proporção entre encargos e benefícios do ente delegatário (ainda que possivelmente menos estruturada que num contrato de concessão) que não pode deixar de ser revista quando da realização das obras com recursos federais.

⁴² Além do que seria pouco provável que as empresas concessionárias ou arrendatárias, normalmente de organizações de grande porte e capacidade institucional, viessem a conformar-se com alterações que lhes sejam prejudiciais sem uma vigorosa reação, inclusive por meios judiciais. (Spiffler, 1998, pp. 261)

*para impor a manutenção da situação original. Não é admissível que toda a comunidade seja sacrificada para beneficiar um sujeito em específico*⁴³.

Outro fator é de consideração inafastável: sendo a concessão ou arrendamento precedida de licitação, como exigência absoluta do ordenamento jurídico⁴⁴, a realização de despesas em favor do contratado altera o conteúdo econômico da sua remuneração (como já vimos), o que representa uma alteração do valor presente da proposta que este ofertou na licitação. Esta alteração é o outro lado da moeda de uma alteração do objeto do contrato após realizada a licitação, uma vez que as condições de execução do contrato foram materialmente alteradas: o concessionário ou arrendatário ofertou proposta para explorar a suas expensas um determinado conjunto de bens operacionais, com os custos

⁴³ Justen Fo., 2003. p. 388. No mesmo sentido, cf. Coutinho, 2008, pp. 272-274, mencionando amplamente a doutrina, além do Voto condutor da Decisão TCU 464/2000 – Plenário (Brasil, 2000A), que determina recomposição de equilíbrio econômico-financeiro de contrato em favor da Administração Pública: Isso configura alteração imprevisível e inevitável na esfera econômica, estranha à vontade das partes, que acarretou distorção entre o valor recebido e os encargos suportados pela contratada, em benefício desta e, de outra parte, na mesma proporção, a imposição de ônus excessivo à contratante, o que enseja a aplicação da teoria da imprevisão (*rebus sic stantibus*). Ressalte-se que essa teoria, albergada pela atual Lei de Licitações, no seu art. 65, inciso II, alínea d, pode ser empregada tanto em favor do contratado quanto em favor do contratante. Aliás, como exemplo de aplicação da teoria da imprevisão em benefício da Administração Pública, pode ser citado o Decreto nº 2.399/97 que, em virtude da estabilização da economia e da necessidade de expurgar dos preços contratados a expectativa de inflação, determinava que os órgãos e entidades da Administração Federal promovessem a reavaliação dos instrumentos contratuais em vigor, objetivando a redução dos preços aos níveis daqueles atualmente praticados no mercado para o mesmo bem ou serviço.

⁴⁴ Artigo 14 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Brasil, 1995); artigo 2º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (Brasil, 1995A).

e produtividades daí decorrentes, e as obras custeadas pela União transformam este conjunto de bens em outro mais moderno e produtivo. Além do desequilíbrio que se estabelece entre as partes (Administração e concessionário, em desfavor da primeira), configura-se também um desequilíbrio entre as propostas concorrentes à licitação pela concessão ou arrendamento, na medida em que uma delas – a que veio a vencer o certame – teve uma redução do seu valor líquido ao longo da execução do contrato. Caso não haja recomposição do equilíbrio em novas bases (utilizando-se rigorosamente os mesmos critérios do Edital para recálculo das prestações econômicas das partes), estará sendo descumprido o princípio basilar da vinculação ao instrumento convocatório, segundo o qual na celebração e execução de um contrato “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”⁴⁵.

Todas estas razões conduzem à conclusão de que a execução das referidas obras deve obrigatoriamente ser acompanhada de uma avaliação formal da ocorrência de alterações do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou ato de outorga dos ativos beneficiados pelas mesmas, seguida

⁴⁵ Esta conduta, aliás, é tipificada e severamente apenada no Estatuto Licitatório, que considera crime Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos Contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais”. (dicação literal do art. 41 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Brasil, 1993A – princípio reafirmado no art. 3º da mesma Lei). Para digressão acerca desse princípio de vinculação ao edital, cf. Furtado, 2007, pp. 416 et seqs.

da celebração dos respectivos termos de formalização de alteração contratual para repactuação do reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

3.3) É necessária a existência de procedimentos de controle externo desse reequilíbrio contratual induzido pelas obras custeadas com recursos da União

Ao estabelecer as diferentes modalidades de concessão e arrendamento de bens e serviços públicos, o legislador teve a sábia prevenção de submeter tais modalidades de ação administrativa a um amplo regime de controle externo sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União, a teor do art. 18, inc. VIII, da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e dos arts. 2º *caput*, 113, *caput*, e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993⁴⁶. De fato, as modificações acarretadas pelas obras em exame podem gerar grandes reflexos nas finanças públicas ou na composição tarifária dos contratos envolvidos, razão pela qual é prudente e conveniente manter ativos os mecanismos aplicáveis à salvaguarda do Erário⁴⁷.

Este controle, por sua vez, não necessita ser realizado na modalidade de

controle prévio: pela multiplicidade das ações envolvidas, a variedade de suas naturezas e a complexidade do cálculo, somente se faz adequado o controle *a posteriori*, pois

[..] apesar de o controle posterior apresentar algumas desvantagens, ele é adotado tendo em vista a impossibilidade física de serem realizadas auditorias permanentes direcionadas para o acompanhamento pari passu da execução de todos os contratos de concessão ou permissão de serviços públicos⁴⁸.

Para tanto, prevê o art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 27, de 02 de dezembro de 1998⁴⁹, que o Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução dos contratos de concessão mediante auditorias, inspeções requerimento de informações e relatórios periódicos por parte dos órgãos concedentes⁵⁰. Desta forma, a disponibilização tempestiva de informações relativas aos procedimentos de reavaliação do equilíbrio contratual constitui-se em elemento importante para assegurar a eficácia do controle. No caso que examinamos, em particular, a gravidade das alterações acarretadas no contrato respectivo pela realização de obras com recursos da União nos bens concedidos ou arrendados torna imprescindível o desenho de procedimentos de informação ao órgão de controle, para o que se apresentarão propostas específicas mais adiante.

⁴⁶ Brasil, 1997 e Brasil, 1993A, respectivamente.

⁴⁷ A participação intensa da entidade fiscalizadora superior nesse controle encontra similaridade na ampla experiência relativa a privatizações e concessões de serviço público em todo o mundo, em países de distintos graus de desenvolvimento e englobando tanto os aspectos de legalidade quanto as condições financeiras das transações e contratos, bem como os aspectos de política pública perseguidos e alcançados com a desestatização (Oza, 1997; GAO, 2008, pp. 49-51)

⁴⁸ Zymler & Almeida, 2005, p. 163. Para uma tipologia simplificada das modalidades de controle quanto à oportunidade, cf. Furtado, 2007, pp. 1053-1054.

⁴⁹ Brasil, 1998.

⁵⁰ Para uma abrangente visão sobre o controle externo da execução de serviços federais concedidos, cf. Oliveira, 2008.

3.4) O controle externo já apreciou casos de obras com recursos da União em bens concedidos ou arrendados, indicando a necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo

3.4.1) Atuação do Tribunal de Contas da União

As observações aqui formuladas coadunam-se perfeitamente com precedente já pronunciado pelo Tribunal de Contas da União. Pelo Acórdão 599/2005 – Plenário⁵¹, a Corte de Contas examinou despesas com o projeto de adequação rodoviária na BR-392/RS, trecho Rio Grande/RS – Pelotas/RS.

Na oportunidade, o Tribunal, reconhecendo ser o trecho objeto de concessão, resolveu determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, que:

9.2.1. previamente ao início das obras de duplicação, proceda a estudos com vistas a quantificar o impacto da duplicação sobre o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão e avaliar a melhor alternativa para os usuários da rodovia (sob o ponto de vista da prestação de

serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95), para o poder concedente (sob o ponto de vista do desembolso do Tesouro Nacional) e para a concessionária (sob o ponto de vista de sua taxa de retorno), nas hipóteses de realização de obras pela própria concessionária ou pelo DNIT;

9.2.2. após conhecido o responsável pela condução das obras, proceda ao ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal, de que trata a cláusula 4.2.1 do contrato de concessão;

As obras no trecho sob concessão, então planejadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes/DNIT, tiveram sua realização suspensa até que as providências de formalização da alteração contratual fossem adotadas:

9.3 [...] somente autorize o início das obras após terem sido adotadas as pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, as medidas determinadas no subitem anterior;

Por fim, a Corte de Contas, auxiliar do Congresso Nacional para o controle externo, dirige-se expressamente ao Parlamento, fazendo constar de forma inequívoca sua posição na matéria (grifos nossos):

9.8. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orça-

⁵¹ Brasil, 2005. As mesmas determinações foram confirmadas e reiteradas pelo Acórdão 974/2005 – Plenário (Brasil, 2005A) e pelo Acórdão 1254/2006 – Plenário (Brasil, 2006).

mentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que os indícios de irregularidades verificados na execução do Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0101 – Adequação de trechos rodoviários na BR-392/RS – Trecho Rio Grande-Pelotas (LOA 2003) não foram considerados sanados, sendo conveniente manter a paralisação de recursos financeiros e orçamentários para os contratos PD-10-056/01-00 e PD-10-057/01-00, firmados com as empresas Construtora Triunfo S/A e Ivaí Engenharia de Obras S/A, respectivamente, até que as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas da União sejam implementadas pela ANTT e pelo DNIT, uma vez que o trecho rodoviário encontra-se concedido, tornando-se necessário, de modo a que sejam evitados desembolsos indevidos pelo poder público, um acordo prévio entre o concedente e a concessionária para definição da responsabilidade pela condução da obra, bem como a avaliação de seu impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, ao que se soma o fato de ainda não haver sido concedido o devido licenciamento ambiental; (grifo nosso)

Em apreciação posterior do caso, o Tribunal manteve a posição pela imprescindibilidade da revisão completa das condições da concessão, desde a quantificação dos impactos da obra até a formalização de todos os novos termos econômicos, jurídicos e operacionais da exploração:

Segundo as informações encaminhadas pela ANTT, foi anali-

sado o impacto sobre o contrato de concessão e conseqüente restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro, em função do acréscimo dos custos de manutenção, operação e investimentos decorrentes da duplicação da BR-392/RS, avaliado em 1,50% na tarifa básica. O segundo termo aditivo ao contrato de concessão com a ECOSUL, foi publicado no Diário Oficial da União em 23/03/2007, com a supressão da cláusula décima quarta do primeiro termo aditivo, que vedava ao DNER executar às suas próprias expensas obras de ampliação de trechos daquela concessão. Para o integral cumprimento da determinação do TCU restaria a revisão do Plano de Exploração da Concessão e a formalização do ajuste que regule não só a exploração futura do trecho duplicado, mas também o período de execução dos serviços.⁵²

Outras muitas decisões⁵³ relativas a alterações das condições originais de contratos de concessão rodoviária, inclusive frente a modificações físicas feitas pela própria concessionária (tipicamente, a instalação em rodovias concessionadas de mais postos de pedágio do que os previstos no edital de licitação da concessão), nas quais o órgão de controle exige vigorosamente a

⁵² Acórdão 1749/2007 – Plenário, grifos nossos (Brasil, 2007B). A suspensão condicional da execução da obra foi levantada posteriormente (decisão cautelar referendada na Sessão Plenária de 23/01/2008), mas consta a informação de que, no interregno, a ANTT cumpriu integralmente a determinação aqui transcrita – respectivamente item 33 do Relatório e item 6 do Voto relativo ao Acórdão 1677/2008 Plenário (Brasil, 2008B)

⁵³ Resenhadas em TCU, 2005, p. 15 *et seqs.* Dentre elas, são paradigmáticas as Decisões 337/2001, Ata 22/2001 Plenário (Brasil, 2001A), 1648/2002, Ata 46/2002 – Plenário (Brasil, 2002) e 1654/2002, Ata 46/2002 – Plenário (Brasil, 2002A).

manutenção das condições pactuadas do contrato e seu retorno ao equilíbrio econômico-financeiro original.

As decisões aqui mencionadas têm então, inicialmente, um impacto argumentativo em nossas conclusões, uma vez que a linha de raciocínio até aqui desenvolvido encontra eco na prática jurisprudencial da Corte de Contas federal. Seu efeito principal, porém, é de outra natureza: demonstram que existem casos de obras por conta da União nos bens concedidos nos quais as medidas de reequilíbrio econômico-financeiro não foram adotadas pelo órgão responsável pela concessão. Portanto, apesar de permanecer fora do escopo deste estudo a verificação direta do processo administrativo relativo a cada caso individual de despesa em bens concedidos, o trabalho da instituição de controle oferece evidência clara de que existem instâncias concretas de inobservância das exigências legais apontadas, o que torna relevantes os efeitos concretos de quanto vai aqui assinalado.

3.4.2) Apreciação do Congresso Nacional quando da elaboração orçamentária

A questão factual suscitada originalmente pelo TCU relativamente à concessão da rodovia BR-392 teve exame detalhado da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (por meio de seu comitê especializado na análise dos casos de obras irregulares).

Verificando que a Corte de Contas, ressaltando embora a necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro da concessão em função da obra, deixava de considerar sua ausência impedimento cautelar à aplicação de recursos federais na obra, o mencionado comitê faz referência a documentos da agência reguladora que afirmam que “[p]ara a concessionária, sob o ponto de vista de sua taxa de retorno não há qualquer alteração”⁵⁴ e à ponderação do TCU de que “a importância sócio-econômica da obra autoriza, no caso concreto, a dispensa da exigência de que a revisão econômico-financeira da concessão seja prévia ao início das obras”⁵⁵. Com base nessas duas manifestações, o comitê retira, em caráter excepcional, o veto à aplicação de recursos na obra mencionada, mas ressalva que:

Esta dispensa excepcional, entretanto, não pode conciliar com a inação verificada na necessária revisão do equilíbrio econômico-financeiro da concessão beneficiada pelas obras, que será impactada tanto em custos (para manter área concessionada ampliada, como preocupasse a Nota Técnica da ANTT) quanto em benefícios (elevando-se a atratividade da rodovia e conseqüentemente captando maior volume de veículos, o que redundará em maiores receitas tarifárias para a concessionária). Admite-se que tal revisão, em caráter de absoluta excepcionalidade, seja concomitante à execução das obras, mas há de feita, por imposição legal e de

⁵⁴ Brasil, 2007C, p. 3.

⁵⁵ Brasil, 2007C, p. 4.

preservação do Erário público e do usuário que paga a tarifa. Quanto a isto, verifica-se que o Tribunal de Contas da União já determinou, em vão, que a ANTT procedesse à revisão em comento, desde 2005. É preciso, portanto, a máxima atenção do controle em relação ao cumprimento de determinações (sic) tão relevante.⁵⁶

Em função do raciocínio exposto, o comitê conclui seu relatório na matéria (aprovado pelo Pleno da Comissão Mista) solicitando ao Tribunal de Contas a realização de fiscalização exatamente “para examinar e avaliar os estudos de impactos da obra de duplicação da BR-392 no equilíbrio econômico-financeiro da concessão dessa rodovia”⁵⁷. Verifica-se assim que o órgão titular do controle externo, por mandamento constitucional, tem no caso concreto a mesma posição em prol da necessidade do equilíbrio contratual.

Já o raciocínio de caráter geral apresentado neste trabalho foi discutido amplamente pelo Congresso Nacional na tramitação da lei orçamentária para 2008. O relator setorial da Área I – Infraestrutura do Orçamento Geral da União para 2008⁵⁸ aponta em seu relatório exatamente as mesmas questões aqui suscitadas: a existência de um número expressivo de dotações (provenientes quer de emendas parlamentares, quer do próprio projeto de lei do Executivo), que

destinam recursos a obras em ativos públicos federais que são objeto de concessão, arrendamento ou outro tipo de cessão da exploração a terceiros alheios à Administração Federal; a necessidade de demonstração formal da possibilidade jurídica destas despesas à luz dos contratos pertinentes, e a indispensável exigência da revisão contratual do equilíbrio econômico-financeiro da concessão ou arrendamento correspondente. Constatando a inexistência de regramento expresso da matéria, propõe emenda ao texto da lei orçamentária que estabeleça tais condições. Naquela oportunidade, o relator geral da lei orçamentária (responsável pela propositura do texto final da lei) reconhece a relevância da proposição, mas declina da emenda proposta alegando tratar-se de “tema complexo para ser tratado no PLOA/2008”⁵⁹, acrescentando a possibilidade de que a medida colidisse com o princípio da exclusividade orçamentária imposto à lei orçamentária anual pelo art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Recomendou porém ao Congresso Nacional a análise da matéria com vistas à obtenção de solução adequada.

O tema suscitado não escapou, assim, da apreciação pelo próprio Congresso Nacional, não tendo havido medida concreta apenas em função da visão da inadequação formal da lei orçamentária anual como instrumento para veicular medidas dessa natureza. Relevante se torna, assim, a questão das obras em bens concedidos também sob a ótica do legislador.

⁵⁶ Brasil, 2007C, p. 4.

⁵⁷ Brasil, 2007C, pp. 4-5.

⁵⁸ Brasil, 2008C, pp. 25-28. O relatório foi apresentado e aprovado no plenário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional em 10/12/2007.

⁵⁹ Brasil, 2008D, p. 20.

4) É QUESTIONÁVEL A LÓGICA ECONÔMICA DA REALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS EM BENS CONCEDIDOS

Ao avaliar políticas públicas de investimento, o legislador tem o encargo de considerar não só os princípios de natureza jurídica, mas também o mérito da política sob o ponto de vista técnico e econômico. Neste sentido, cabe inquirir se os investimentos em tela têm, em sua totalidade, consistência com premissas mais amplas de racionalidade na ação financeira do setor público.

4.1) Contradiz a rationale essencial das políticas de concessão e privatização: a insuficiência de recursos do setor público para investir em infraestrutura.

Estamos no terreno dos factos comerciais, senhor Algor, teorias que não estejam ao serviço dos factos e os consolidem não contam para o Centro, já agora deixe-me que lhe diga que nós também somos competentes para elaborar teorias, e algumas já tivemos que lançar por aí, no mercado, quer dizer, mas só as que serviram para homologar e, se necessário, absolver os factos aquando alguma vez eles se portaram mal. (Saramago, 2000, p. 97)

Os processos de concessão da exploração de serviços públicos tiveram como fundamento essencial a revisão

da necessidade da presença do Estado nestas áreas, baseada em vários argumentos esgrimidos tanto em caráter geral quanto na especificidade do caso brasileiro. Em primeiro lugar, uma justificativa de natureza fiscal: a União e suas empresas estatais têm a partir da década de 1990, por uma variedade de razões, capacidade de investimento insuficiente para as demandas macroeconômicas de infraestrutura, especialmente se levada em conta a necessária prioridade de gasto público em áreas como saúde e educação, o que exigiria a abertura do mercado de infraestrutura às inversões privadas⁶⁰. Em segundo lugar, existiriam razões microeconômicas: o investimento privado seria capaz de otimizar os custos das inversões em relação à capacidade gerencial do Estado, além de aproveitar os projetos deixados inacabados pelo poder público e incorporar as inovações tecnológicas necessárias à expansão dos serviços⁶¹. No âmbito das concessões, ademais, a participação privada poderia viabilizar jurídica e gerencialmente a utilização de todo o leque de recursos do *project finance*, que seria de difícil aplicabilidade quando o parceiro principal da operação é ente público⁶².

⁶⁰ Pego Fo.; Cândido Jr.; Pereira, 1999, pp. 27-29; Kelman & Veras, 2008, p. 543; Frischtak, 2008, pp. 311-315; Pinheiro, 2005, pp. 43-44 e 62; Pasin & Borges, 2003, pp. 175-178; Vives, 1997, pp. 1-2; Kopicki & Thompson, 1997, pp. 20-21; Rey & López, 2003, pp. 17-18; Estache, 1999, p. 203; Verbítsky, 1991, p. 52 (este último autor, referindo-se à privatização argentina, verbera que: Es imposible encontrar en los hechos de la realidad trazas de esta retórica adiposa).

⁶¹ Pego Fo.; Cândido Jr.; Pereira, 1999, pp. 33-34; Williams, 2003, p. 8 e 27; Borges & Neves, 2005; Vives, 1997, pp. 1-2; GAO, 2008, pp. 19-24; Estache, 1999, p. 203; no âmbito específico ferroviário, Marques, 1996.

⁶² Pego Fo.; Cândido Jr.; Pereira, 1999, p. 42; Borges & Neves, 2005; Vives, 1997, pp. 1-2; Lopicki & Thompson, 1997, pp. 117.

Esta *rationale* foi inclusive incorporada na legislação federal. A Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, contempla em seu artigo 1º entre os objetivos fundamentais da desestatização promovida pelo governo federal:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
[..]

III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
[..]

*V – permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;*⁶³

Ora, a realização de investimentos estatais de vulto nos mesmos sistemas logísticos submetidos à concessão representa o oposto de toda a argumentação que sustentou essa mesma concessão: se o Estado não tem recursos para investir, como então está investindo (e em não pequena escala)? Se as inversões estatais são ineficientes ou não têm capacidade de alavancagem financeira ou tecnológica, porquê são feitas?

Não se está aqui a sustentar a inconveniência da política de abertura do setor de infraestrutura de transportes ao setor privado, mas apenas salientamos a contradição entre os fundamentos desta política e a permanência de um esforço fiscal considerável

⁶³ Brasil, 1997A.

para inversões nos mesmos bens para os quais o investimento privado foi apontado como única forma de recuperação física e operacional.

4.2) Estabelece uma inconsistência intertemporal na política de transportes

A contradição assinalada na seção anterior tem reflexos mais amplos: revela uma inconsistência temporal na formulação de políticas no setor de transporte. Em qualquer política pública, a inconsistência temporal por parte do formulador representa uma situação indesejável, ao provocar reações dos agentes privados que, ao refletirem desconfiança nos objetivos anunciados pelo governo, agem contrariamente a esses mesmos objetivos e aos incentivos que o formulador de política pretende emitir às ações privadas⁶⁴.

As características do setor de transportes brasileiro aprofundam o custo de políticas inconsistentes. Trata-se de um segmento particularmente capital-intensivo, com grande volu-

⁶⁴ Sobre a inconsistência temporal em políticas econômicas, num sentido geral, cf. Drazen, 2000, pp. 101-131, e especificamente na função regulatória, cf. Gheventer, 2005, p. 52, e Gomez, 2008, pp. 12-14. A passagem seguinte é particularmente ilustrativa: *As we saw in the previous chapter, when we consider equilibrium solutions, the optimum is achieved when the policymaker is led at $t + s$ to carry out the policy announced at t , rather than some other policy, and it is common knowledge that he will indeed carry out the announced policy. That is, is carrying out at $t + s$ the policy announced at t is expected by the public, and the government knows it is expected and can act accordingly. Put more concisely, the optimum is achieved if the announcement at t of the first-best policy for the future is credible, credible in the sense that the public expects that announced policy will be carried out or adhered to. (Drazen, 2000, p. 131)*

me de inversões físicas intransferíveis a outra aplicação produtiva (*sunk costs*), horizontes de tempo bastante largos para a decisão de investimento privado e a respectiva maturação, e profundo impacto político em função da natureza do serviço que presta⁶⁵. A coordenação de decisões entre os participantes, e especialmente a indução das decisões privadas consideradas desejáveis pelo formulador de políticas, sofre ainda mais com a instabilidade de decisões (especialmente quando não enunciadas as justificativas correspondentes). Em setores desta natureza, típicos candidatos à regulação estatal⁶⁶, a decisão pública necessariamente tangencia a delicada linha entre a “captura governamental” da apropriação oportunística pelo governo do *fait accompli* representado pelos ativos inconversíveis do investidor privado, por um lado, e a “captura regulatória” do domínio dos operadores privados sobre as decisões da agência reguladora, fazendo com que as decisões estatais reflitam o interesse privado dos operadores em detrimento dos demais participantes (como os usuários ou os contribuintes)⁶⁷.

⁶⁵ Irwin, 1997, pp. 23-25; Rey & López, 2003, pp. 26-27.

⁶⁶ Gheventer, 2005, pp. 35-38; Rey & López, 2003, pp. 66-73

⁶⁷ Gheventer, 2005, pp. 40-43; Beato, 1997, p. 21; Vives, 1997, p. 7; Rey & López, 2003, pp. 48-57.; Irwin et alii, 1997, p. 94; Kerf et alii, 1998, p. 28; Estache, 1999, p. 207. Uma descrição particularmente vívida da perversidade desta estrutura de incentivos – em qualquer contrato administrativo – é oferecida por Salamon, 2002, p. 294: [Quando uma mudança no contrato deve ser negociada], *em geral um contratado tem incentivos, num contrato a preços definidos, a interpretar as exigências originais da forma mais estreita possível e a receber ordens de mudança no contrato (pelos quais ele recebe valores a mais) o mais frequentemente possível. Isto cria o perigo de surgir uma relação adversarial entre o governo e o contratado acerca da exata abrangência das exigências originais. Ordens de mudança aumentam o custo do contrato, e são negociadas em*

O órgão de fiscalização superior português sintetiza nos termos claros de sua recomendação o essencial da consistência intertemporal imprescindível para a correta gestão dos mecanismos de concessão de infraestruturas ao setor privado:

*Durante a implementação de um projeto as circunstâncias que levaram ao contrato público-privado tendem a mudar, afetando a distribuição dos benefícios e custos. O mais aspecto importante de uma participação privada sustentável é a continuidade do entendimento entre as partes acerca desta distribuição.*⁶⁸

Recomendação da mesma natureza é feita pelo Government Accountability Office norte-americano relativamente à gestão da participação federal em projetos sob exploração privada de rodovias: “desenvolver e submeter [ao Congresso] critérios objetivos de identificação dos interesses públicos nacionais em parcerias [...]”, devendo para tanto “identificar qualquer competência legal, orientação ou instrumentos de avaliação apropriados e necessários para assegurar que os interesses públicos nacionais estarão protegidos”⁶⁹. Em termos administrativos, trata-se da enunciação clara de objetivos de política que guiem de forma consistente e coerente as decisões (inclusive alocativas) do governo como poder concedente ou contratante⁷⁰.

um ambiente monopólico com o contratado, privando o governo dos benefícios da competição.

⁶⁸ Vives, 1997, p. 10, tradução do autor deste trabalho. No mesmo sentido, Tribunal de Contas, 2007 p. 52; Estache, 1999, pp. 206-207

⁶⁹ GAO, 2008, p. 73

⁷⁰ *Change for its own sake can be constly, pointless and demoralizing. [...] Oly if the change has, and is seen to*

No caso brasileiro, inclusive, não faltam relatos de um considerável hiato entre as expectativas de investimento privado que alimentavam os formuladores das políticas de concessão e os números do investimento efetivo feito pelas concessionárias (exceto no setor de telecomunicações), o que torna ainda mais crítica a questão da desconfiança induzida pela inconsistência das decisões do poder concedente afetando a exploração⁷¹.

Este risco de “captura regulatória” contra o contribuinte é particularmente intenso no setor ferroviário brasileiro, objeto de fortes e difundidas reivindicações por “dinheiro novo” estatal, sob pena de não-realização dos investimentos necessários e mesmo inviabilização da operação do sistema:

Isso sugere que, para viabilizar novos investimentos no setor de transportes, o Estado talvez precise participar, seja bancando parte do financiamento necessário, a custo compatível com as taxas de retorno geradas por esses projetos, seja dando garantias que minimizem alguns dos riscos envolvidos⁷².

[..]

Do ponto de vista privado, as novas companhias ferroviárias irão provavelmente manter fluxos de caixa positivos, com um retorno relativamente bom sobre o preço pago pela concessão; entretanto, esse retorno prova-

velmente não será suficiente para justificar ou manter qualquer investimento na expansão da capacidade ou, em alguns casos, até mesmo para financiar a própria manutenção do sistema⁷³.

As demandas por fundos públicos são inclusive formuladas com objetos bastante precisos: a conectividade entre as malhas⁷⁴, os contornos ferroviários, as passagens de nível e as faixas de domínio das ferrovias⁷⁵ – significativamente, a parcela majoritária dos projetos de investimento realizados pela União nas ferrovias. Existem então indícios sólidos de que, longe de serem reivindicações esparsas de lideranças locais, as obras custeadas pelo contribuinte em ferrovias concedidas respondem a uma lógica bastante próxima às manifestações de interesse do segmento regulado.

Assim, políticas deliberadamente inconsistentes nesse ambiente regulado representam o pior dos mundos: ao introduzir incertezas quanto ao comportamento futuro do Estado regulador, geram *ex ante* para o investidor privado o temor à “captura governamental”, reduzindo o seu apetite pelo risco da inversão em infraestrutura; assim, encolhem os recursos disponíveis para o investimento e elevam o seu custo⁷⁶. De outra parte, a concessão discricionária de benefícios ao investidor privado sob a forma de subsídios diretos (obras no siste-

have, a coherent and positive set of goals will it foster commitment and justify, in the end, the huge amount of work involved in bringing it about. (Lopicki & Thompson, 1997, p. 236)

⁷¹ Pinheiro, 2005, pp. 45-46 e 85-86 (na área específica dos transportes, pp. 65-66).

⁷² Castro, 2000B, p. 21 apud Pinheiro, 2005, p. 68

⁷³ Castro, 2000A, p. 21 apud Pinheiro, 2005, p. 70

⁷⁴ Pinheiro, 2005, p. 71

⁷⁵ Garrido, 2006, p. 10

⁷⁶ Quando a lógica da concessão de bens de infraestrutura de transporte é exatamente a de captar recursos privados para a inversão.

ma concedido) já representa de per si uma forma de captura regulatória, em detrimento dos contribuintes.

4.3) Reduz o valor obtido pelo poder concedente em retribuição da concessão realizada

A inconsistência temporal tratada nas duas seções anteriores tem um reflexo imediato na perda de valor para o Estado como poder concedente. Na medida em que futuras obras, de valor materialmente relevante para a conformação do resultado final da exploração, não são explicitadas nas condições do edital de concorrência pelas concessões, não se verão refletidas nos preços ofertados pelas concorrentes. Qualquer obra pública nos bens concedidos representa um ganho de eficiência na operação do sistema de transportes por ela beneficiado, o que tem imediato reflexo no desenho do fluxo de caixa da operação, e portanto no seu valor presente e na sua taxa de retorno. Caso a concorrência seja competitiva (como exige a lei brasileira), qualquer ganho significativo em tais variáveis financeiras deverá refletir-se na composição das propostas ofertadas, uma vez que representa um elemento do fluxo de caixa comum a todos os potenciais licitantes⁷⁷ – podendo inclusive ser a sua consideração exigida como condição de aceitabilidade das próprias propostas. Se estes benefícios à exploração não forem explicitados, antes da licitação, como componentes do

fluxo de caixa da operação da concessão, nada haverá que leve a que sejam incluídos na formação do preço dos ofertantes – portanto, a ausência dessas condições no edital fará com que as ofertas dos concorrentes sejam menores do que o Estado poderia obter pela concessão nas condições do mercado⁷⁸. À parte a observação já desenvolvida na seção 3.2 acima sobre o tratamento não-isonômico ao licitante vencedor (que recebe o benefício da obra sem ter pago por ele na proposta), a sua desconsideração no momento da licitação reduz o valor obtido pelo Estado qualquer que seja o vencedor.

Não por outras razões, a controladora federal australiana (*Australian National Audit Office*) extrai da avaliação da longa experiência daquele país com a concessão e desestatização recomendações expressas em favor da prévia evidenciação das prestações feitas pelo Estado ao concessionário:

Um objetivo comum de qualquer privatização é obter um valor justo pela venda. Na venda de empreendimentos, o valor justo pode ser obtido mediante um processo de concorrência aberta e competitiva que permita o estabelecimento de um valor de mercado pelos ativos ou empresas. Por isto, um claro foco das auditorias de desem-

⁷⁸ O raciocínio aplica-se ao valor econômico da proposta pela concessão independentemente da heurística de julgamento adotada (vale indistintamente para concorrências decididas pelo menor preço cobrado ao usuário, pela maior oferta à vista feita ao Poder Público, pelo maior valor de pagamentos realizados periodicamente ao longo da concessão, etc.). Raciocínio análogo, aplicado a outro item do fluxo de caixa da proposta dos licitantes, é encontrado em Vasconcelos, 2008, p. 229

⁷⁷ Vives, 1997, p. 10

penho das vendas de empreendimentos tem sido no processo de concorrência e na avaliação das propostas dos interessados. A partir destas auditorias, o ANAO identificou alguns princípios saudáveis para a prática administrativa com o fim de orientar as futuras vendas de empreendimentos da Commonwealth (governo nacional australiano), incluindo:

[..]

- a busca de uma definição prévia da posição do governo relativamente a futuras exigências sobre o serviço, e quaisquer pagamentos ou subsídios continuados ao empreendimento, de forma que os licitantes tenham um quadro completo do potencial do negócio e possam montar suas propostas de forma com ele compatível;

*- realizar uma avaliação confiável dos benefícios financeiros líquidos de todas as propostas para maximizar os retornos financeiros da venda*⁷⁹.

Da mesma forma, a ocorrência de razões realmente supervenientes à concessão que recomendem mudanças nos termos da concessão também implica na perda do valor justo a receber pelo poder concedente, sempre que – como no caso – circunstâncias externas e não relacionadas com a capacidade do concessionário⁸⁰ vêm afetar positivamente o resultado da exploração. Não existe apenas a razão

⁷⁹ NAO, 2001, p. 2 (grifos nossos). Tradução do autor deste trabalho.

⁸⁰ Naturalmente, os ganhos que se devam comprovadamente à maior eficiência de gestão do concessionário vis-à-vis os parâmetros apresentados numa concorrência competitiva devem ser em grande medida apropriados por ele mesmo, alinhando os incentivos do operador privado aos objetivos do poder concedente em elevação da eficiência global do sistema de transporte.

jurídica para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato: a sua inobservância representa prejuízos diretos e injustificáveis ao patrimônio público.⁸¹

4.4) Distorce a alocação de riscos adequada aos contratos de co-participação privada

Na medida em que o Estado, em busca da contraprestação econômica, propõe ao particular no edital de concessão vender-lhe o direito de exploração de uma atividade em bases comerciais, ingressa em um cenário em que as alternativas e decisões (sem prejuízo da observância da legalidade, como em qualquer outro aspecto da vida social) deslocam-se para a lógica empresarial de gestão⁸². Não poderia ser diferente: ao entrar em entendimentos acerca de projetos de exploração econômica (ainda que, no caso, com características de serviço público), o Estado impõe-se um zelo especial à modelagem do negócio, visto que o insucesso empresarial representaria a interrupção ou grave ameaça à prestação de serviço público e, seguramente, o aporte de novos e vultosos fundos públicos com o fito de preservar a prestação do serviço público de transporte. Assim, mesmo presente em tese a possibilidade de

⁸¹ A manutenção do valor econômico da concessão para o Estado concedente, aliás, é diretriz vigorosamente exigida pelas entidades de fiscalização e auditoria governamentais, no Brasil e no mundo (TCU, 2005, p. 15; NAO, 2001, p. 6; Brasil, 2002, item 8.3.2 da Decisão)

⁸² Esta seção aplica raciocínios de gestão de risco em contratos de concessão que estão mais desenvolvidos em Bittencourt, 2008B.

socorro financeiro (“*bailing out*”) implícita nos contratos administrativos, o investimento privado (cuja realização é objeto do interesse do Estado ao concessionar) fica condicionado a uma lógica equiparada à de um investimento em atividade privada. Qualquer agente econômico, diante de uma tal decisão analisará *ex ante* as expectativas de retorno do capital investido frente aos riscos envolvidos no projeto⁸³. A mesma postura adotará um eventual empreendedor de fundos para o projeto quando o mesmo utilizar capital de terceiros ou estruturas mais complexas de *project finance* (o que é exatamente um dos objetivos da atração de capital privado para tais empreendimentos)⁸⁴.

A correta alocação dos riscos do projeto é portanto um componente indispensável da regularidade global do processo de concessão, por impactar direta e profundamente a viabilidade da atividade pretendida e, de igual modo, a formação do preço na contraprestação oferecida ao Estado concedente. A indeterminação dos riscos quando da formulação da proposta tende a elevar o prêmio de risco exigido pelo investidor (aumentando o custo do capital investido) ou, no limite, à desistência de investir⁸⁵.

⁸³ “Risco” neste contexto é a probabilidade de ocorrência de eventos desfavoráveis (de várias naturezas) que impeçam o atingimento dos objetivos das partes contratantes.

⁸⁴ Para a lógica teórica geral de compartilhamento de risco entre promotores e financiadores do investimento, cf. Keynes, 1985, p. 106

⁸⁵ “Somente empresários irresponsáveis arriscam-se em negócios cuja margem de risco é ilimitada e indeterminada. Esses empresários costumam acabar arruinados.” (Justen Fo., 2003, pp. 333-334; no mesmo sentido, Irwin et alii, 1997, p. 94; Williams, 2003, p. 18 e 21)

Como regra geral, a alocação dos riscos de um grande projeto dessa natureza entre as diferentes partes intervenientes (governo, usuários, concessionário) é determinada segundo dois critérios básicos: o controle que a parte tem sobre o risco (a sua capacidade direta para prevenir sua ocorrência e mitigar os seus efeitos)⁸⁶ e o custo incorrido pela parte no tratamento dos riscos (o “custo de carregamento do risco”).

Ora, dentro desta lógica, a alocação dos riscos de projeto, construção e ambiental de uma concessão⁸⁷ tende a ficar, sempre, a cargo do concessionário⁸⁸. Se a administração estabelece a concepção da intervenção e o respectivo projeto, o concessionário arca com os riscos financeiros derivados de suas deficiências, embora seja a parte que melhor possa controlá-lo (por

⁸⁶ “Este princípio está sujeito a uma ponderação em particular: *os riscos controláveis devem ser carregados, ao menos em parte, pela parte melhor equipada a controlá-los, já que os agentes têm menos incentivos a serem eficientes quando eles não carregam um risco que possam parcialmente controlar.* (Irwin et alii 1997, p. 94, tradução do autor deste trabalho)

⁸⁷ O risco de projeto/desenvolvimento materializa-se em erro de projeto de engenharia. O risco de construção, em elevação de custos, atraso na finalização e incapacidade do projeto em atender aos critérios de desempenho quando concluído. O risco ambiental trata de possíveis incidentes ambientais. (Kerf et alii, 1998, pp. 26-27).

⁸⁸ Outros riscos (financeiros, político e de força maior) são mais freqüentemente atribuíveis parte ao concessionário, parte ao concedente pelos mecanismos legais de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, e em parte não controláveis. Já o risco de custos operacionais é atribuído, por definição, ao concessionário, podendo o risco de permissões, licenças ou aprovações ser em parte assumido pelo poder concedente na medida em que apresente à licitação um projeto com parte das licenças urbanísticas e ambientais concedidas, ao menos para o início das obras. O risco ambiental, neste sentido, pode ter uma parcela assumida em última instância pelo poder concedente na medida em que este, ao conceder o licenciamento, assume a responsabilidade pelos impactos ambientais ocorridos quando os termos do licenciamento são cumpridos pelo concessionário.

responsabilizar-se pela construção)⁸⁹. Mas o risco do projeto e da construção de quaisquer novos acréscimos deve ser atribuído ao concessionário por razões óbvias. Pela posição em que se encontra relativamente à infraestrutura física, é ele quem detém a gestão do parque produtivo e das operações físicas do transporte; é ele portanto que melhor pode especificar e gerenciar a interferência das obras com a infraestrutura de operação (durante a fase de construção), e a interconexão da infraestrutura construída com a existente⁹⁰. Incumbirá a ele, também, a responsabilidade de operar a nova infraestrutura (e portanto qualquer risco de inadequação operacional desses bens acrescidos). Por fim, espera-se pela própria justificativa da concessão, que o parceiro privado seja veículo de “inovações e economias de custo na construção”⁹¹, o que se anula se o responsável direto pela obra é o poder concedente. Destaque-se que estas considerações valem inclusive para obras que legitimamente sejam exigidas *a posteriori* como alteração das condições da concessão: mesmo nestas situações⁹², as obras eventualmente necessárias devem ser de

⁸⁹ Irwin et alii, 1997, p. 95. Mesmo que a responsabilidade contratual por este risco esteja expressamente com a Administração concedente (o que não é uma tarefa fácil), a caracterização da circunstância de erro de projeto é sempre uma situação conflitiva. Uma falha no projeto torna-se então um potencial objeto de conflito entre os contratantes (com os reflexos disso nos custos associados, como o valor dos prêmios de seguro). Caso detivesse a atribuição de elaborar também o projeto executivo, nenhuma dúvida restaria acerca da responsabilidade do concessionário por erros de projeto.

⁹⁰ No setor ferroviário, esta inter-conexão é particularmente importante sob a forma de raios de curva. Bitolas, conexões de eletrificação e controle eletrônico de tráfego, etc.

⁹¹ Williams, 2003, p. 25; Kerf et alii, 1998, p. 28

⁹² Os relatos da experiência internacional na seção seguinte detalharão este ponto.

responsabilidade do concessionário (com as alterações que correspondam nas cláusulas econômicas do contrato, caso impliquem em aumento líquido dos encargos do agente privado).

É claro que todos os sinistros que impactarem negativamente o concessionário sem a respectiva autonomia para gerenciar os riscos correspondentes serão objeto de reivindicações de reequilíbrio ou compensações equivalentes. No entanto, este tipo de divergência já encontra inúmeras oportunidades para ocorrer em relação às naturezas de risco que não cabem regularmente ao concessionário (riscos políticos, força maior, etc.) – não existe razão alguma para ampliar o potencial de conflitos da concessão atribuindo ao poder concedente riscos a atribuições que, num desenho tecnicamente adequado, devem caber ao concessionário.

4.5) Não tem precedentes internacionais

Um dos cuidados mais básicos na formulação de políticas públicas é o de apoiar-se no conhecimento e na experiência já existente, “para aprender lições e evitar reinventar a roda ou repetir um aspecto de uma política que não funcionou bem no passado”⁹³, além de aproveitar as inovações que possam ter surgido em outras implementações dos mesmos objetivos.

Cabe então o questionamento: existe na experiência internacional algum

⁹³ NAO, 2001A, p. 43.

precedente do modelo de decisões públicas que observamos neste estudo?

Com efeito, não pudemos detectar quaisquer exemplos na experiência internacional de realização sistemática de obras por parte do poder concedente nos bens concedidos, em especial quando tais obras não se fixam previamente nos instrumentos formais que regem a concessão⁹⁴. Ao contrário, os mecanismos habituais de co-participação estatal – que existem – são mais transparentes na forma e na inserção ao longo do processo de adjudicação e formalização da concessão: pagamentos “*one-time/lump sum*” realizados ao concessionário no início do período contratual, ou pagamentos periódicos no tempo (em valores fixos ou variáveis na medida necessária à garantia de uma receita prefixada para a concessão); garantias em sentido estrito (pagamentos contingentes, exigíveis ao Estado quando da ocorrência de

determinados eventos previstos em contrato), e mesmo compensações e incentivos não-monetários (direito de explorar terras adjacentes à infraestrutura concedida). Em nenhuma hipótese, porém, constam obras a serem definidas *a posteriori*⁹⁵ e cuja efetiva execução contém um grande componente de aleatoriedade, visto que a inclusão de dotação no orçamento não garante a efetividade do gasto, e que a denominação genérica das dotações orçamentárias não especifica em que o dinheiro será gasto.

Nas poucas situações em que se verificam responsabilidades claras por obras atribuídas *ex ante* ao poder concedente, tais responsabilidades estão refletidas nas propostas submetidas a licitação e nos contratos respectivos (como no caso dos serviços de transporte urbano/metropolitano de passageiros privatizados junto com as malhas ferroviárias argentinas)⁹⁶. Em casos como os de Portugal ou do Japão⁹⁷, as modificações que se fazem aos sistemas concedidos por iniciativa do poder público são incorporadas aos contratos de concessão, com os conseqüentes reflexos financeiros. Ainda assim, o órgão de controle daquele país combate veementemente tais alterações (ainda que formal-

⁹⁴ Exceto se tomarmos em conta o caso extremo e teratológico da concessão argentina de rodovias de 1990, na qual os concessionários receberam o direito de pedagiar (imediatamente e sem obrigações de investimento) rodovias que haviam sido construídas e mantidas inteiramente pelo Estado até o dia da privatização (Verbitsky, 1991, pp. 330-341). Esta experiência, porém, não deve ser precedente válido para qualquer análise séria ou de boa-fé sobre qualquer processo de co-participação privada em serviços públicos: *El capitalismo de rapiña que impera en la Argentina ha entrado en una nueva etapa. En lugar de extraer los recursos y transferirlos, el Estado ha cedido patentes de corso para que los mismos beneficiarios del esquema anterior los obtengan ahora en forma directa, sin órganos regulatorios, sin objetivos nacionales definidos, sin recaudos para impedir la implantación de monopolios privados en lugar de públicos, y con la corrupción como forma de pago por la participación en semejante despilfarro del patrimonio acumulado en las empresas públicas por generaciones de argentinos* (Verbitsky, 1991, p. 53; em termos bastante mais eufemísticos, muchos de los operadores privados de ferrocarriles y carreteras obtuvieron extensiones adicionales no previstas inicialmente en sus contratos de concesión, Estache, 1999, p. 203)

⁹⁵ Tribunal de Contas, 2007, pp. 53-58; Beato, 1997, p. 10-12; Vives, 1997, p. 10; GAO, 2008, pp. 41-47; Beato, 1997; Kopicki & Thompson, 1997; Irwin, 1997, pp. 26-29; De Rus, 1999, pp. 14; Nash, 1999, pp. 219-222; Vasconcelos, 2008, pp. 247-249. Kerf et alii, 1998, pp. 98 (insistindo em que a implementação de qualquer subsídio considerado de interesse público deve ser uma contraprestação financeira ofertada apenas em troca de serviços realmente prestados).

⁹⁶ Campos-Méndez; Estache; Trujillo, 2001, pp. 4-5.

⁹⁷ Tribunal de Contas, 2007, pp. 53-58; Lopicki & Thompson, 1997, pp. 99; Lopicki & Thompson, 1997, p. 157.

mente ensejadoras da revisão financeira do contrato) recomendando à autoridade concedente que:

O Estado deverá condicionar as sistemáticas pretensões de “obras adicionais” provenientes das autarquias e populações a uma análise custo-benefício evitando deste modo que sucessivas alterações aos projetos venham a onerar o esforço financeiro do Estado no âmbito destes contratos.⁹⁸

Em síntese, o mecanismo de revisão “indireta” das condições da concessão por meio da provisão direta de obras por parte do poder concedente encontra poucos – ou nenhum – precedente a nível internacional, cabendo o questionamento inclusive pelo seu ineditismo numa seara em que tantas experiências já se encontram disponíveis.

5) CONCLUSÕES

La perspectiva promercado dominante en los noventa tenía un supuesto implícito muy fuerte: la máxima flexibilización de los compromisos y exigencias a los privados, de modo de poder garantizar inversiones y ganancias para el capital. Esto conllevó no sólo el establecimiento de reglas contractuales muy favorables para las operadoras de los servicios, sino un clima general de interpretación de cláusulas y condiciones en función de los reclamos y necesidades empresarias. (Rey & López, 2003, p. 13)

⁹⁸ Tribunal de Contas, 2007, p. 53.

5.1) Síntese das constatações

Verificamos neste trabalho que existe nos anos recentes uma aplicação de recursos orçamentários da União, em montante significativo, para a realização de obras em bens de infraestrutura de transportes (segmentos rodoviário, ferroviário e hidroviário), pertencentes ao patrimônio federal mas cuja exploração direta é cedida a terceiros alheios à Administração Pública Federal sob a forma de concessão, arrendamento ou delegação. Estes terceiros podem ser administrações públicas estaduais e municipais ou empresas privadas.

Os valores aplicados são materialmente relevantes, tanto em valor absoluto quanto como proporção do investimento total da União nos mencionados segmentos de transporte. Por outra parte, existem evidências de que – ao menos em parte – estas obras não estão contempladas nos atos originais de outorga da concessão ou outro regime de exploração pelos terceiros, e não são objeto de revisão dos respectivos instrumentos para fins de alteração nas cláusulas econômico-financeiras que os regem.

Adicionalmente, algumas das dotações orçamentárias relativas a obras de infraestrutura de transportes apresentam nos instrumentos orçamentários (lei orçamentária anual e respectivos anexos) uma especificação redigida de forma tão genérica que não contempla qualquer possibilidade de identificação da obra ou projeto de infraestrutura específico. Desta forma, o orçamento não possibilita a

segregação precisa completa das despesas que serão aplicadas nos bens federais concedidos e daquelas que beneficiam os bens diretamente sob a exploração da União. Em caráter mais geral, a existência de dotações genéricas para investimentos físicos compromete o valor do orçamento como instrumento de alocação de recursos de capital, pois impossibilita ao Poder Legislativo (ao não identificar os projetos beneficiários dos recursos) a análise minimamente objetiva das razões econômicas, técnicas e sociais para autorizar a destinação de recursos para cada obra.

As constatações ora relatadas padecem, naturalmente, da limitação de terem sido obtidas somente através dos dados orçamentários, sem a possibilidade material de exame individualizado de cada procedimento administrativo em particular⁹⁹. Revelam no entanto um quadro geral e permitem afirmar a existência de todos os traços descritos, senão no todo, ao menos em parte das despesas. Portanto, mesmo dentro dos limites indutivos que obviamente possui, o levantamento empírico permite a elaboração de conclusões e avaliações de natureza geral e prescritiva, como se faz a seguir.

Do ponto de vista jurídico, é inerente ao regime jurídico da concessão (e assemelhados) – e representa o principal motivo de sua adoção – que as obras necessárias à exploração do serviço corram por conta do conces-

⁹⁹ Desta forma, é possível que algumas das práticas aqui apontadas como indevidas não estejam ocorrendo na totalidade dos casos levantados.

sionário. Dado porém que as finalidades dos bens concedidos são a prestação de serviço público em sentido estrito, esta exigência não é absoluta. Sempre que novas circunstâncias supervenientes e imprevisíveis exigirem mudanças nas formas de prestação do serviço público, será lícita a intervenção pública modificativa das condições de prestação do serviço pelo bem objeto da intervenção correspondente à modificação das situações fáticas verificada (o que inclui, naturalmente, a determinação pela realização de obras que modifiquem fisicamente os bens públicos alocados à prestação do serviço). No entanto, a realização das referidas obras deve circunscrever-se a situações excepcionais de interesse público, em que se apresente a conveniência e oportunidade da medida extrema de intervenção na prestação do serviço e modificação das condições do contrato respectivo.

Portanto, não se vislumbra ilegalidade em tese na destinação de recursos públicos para obras em bens da União Federal entregues em concessão (inclusive na modalidade de arrendamento) nos termos da atual legislação que rege este instituto, desde que:

- a) esta faculdade do poder público seja exercida com absoluta parcimônia, atendidos sempre seus parâmetros de excepcionalidade; e
- b) seja sempre obedecida a exigência legal de demonstração formal da licitude dessa intervenção, mediante o registro documentado dos fatos ocor-

ridos e das razões para adoção da medida administrativa de modificação das condições de exploração do bem concedido; e

c) seja observado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo, nos termos adiante descritos.

Por outro lado, a realização de obras públicas nos bens concedidos significa alteração significativa das condições de prestação do serviço, e portanto nas condições de execução do contrato de concessão, alterando as relações entre direitos e obrigações de ambas as partes (concedente e concessionário). Desta forma, implica inexoravelmente em alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por aplicação direta do princípio de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em geral, e do contrato de concessão em particular, expressamente constante do ordenamento jurídico nacional. A recomposição do equilíbrio é obrigatória independentemente do beneficiário final da alteração, ou seja, quer ela tenha acarretado vantagem líquida à Administração, quer tenha favorecido o contratado; a isonomia vale tanto para o contratado privado quanto para a coletividade representada pelo poder concedente:

Ademais, tendo sido a concessão ou arrendamento precedida de licitação, como exigência absoluta, a realização de despesas em favor do contratado altera o conteúdo econômico da sua remuneração e por conseguinte alte-

ra as condições de execução do contrato vis-à-vis aquelas que resultaram da licitação. Portanto, a recomposição do equilíbrio é necessária não só à isonomia entre Administração e contratado, mas também à isonomia entre os licitantes, sendo imprescindível para evitar a caracterização de fraude à licitação.

Por tudo isto, a execução das obras, quando admissíveis nos termos dos parágrafos anteriores, deve obrigatoriamente ser acompanhada de uma avaliação formal da ocorrência de alterações do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou termo equivalente, seguida da celebração dos respectivos instrumentos jurídicos de repactuação do reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Naturalmente, as modificações operadas nas condições dos contratos devem ser minuciosamente acompanhadas pelos órgãos de controle, para verificação da legalidade e regularidade econômico-financeira dos atos correspondentes. Nesse sentido, inclusive, já se manifestaram inequivocamente o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas funções de controle externo, e o Congresso Nacional, quando da apreciação da lei orçamentária.

Do ponto de vista da sua eficiência econômica, porém, esta possibilidade excepcional de alterações custeadas pela União deve ser bastante relativizada. Em primeiro lugar, a aplicação de recursos fiscais em infraestruturas já concessionadas contradiz todos os fundamentos centrais que embasaram os processos de concessão e pri-

vatização da exploração de serviços públicos. A principal razão para a sua adoção foi a alegada incapacidade do orçamento público arcar com os custos do investimento necessário aos setores de infraestrutura. Além disso o investimento privado seria alegadamente capaz de otimizar os custos das inversões, por ser mais eficiente que o Estado e mais capaz de incorporar inovações tecnológicas. Por fim, a participação privada seria a única forma de viabilizar a utilização do leque de recursos do *project finance*, para mobilização de capitais para o investimento. Ora, se Estado tem recursos insuficientes, é menos eficiente, é menos inovador, e tem menos acesso aos mercados de capitais, por que razão é a ele que cabe a responsabilidade de custear e executar obras necessárias ao interesse público que, exatamente por tantas disfunções atribuídas ao Estado, foram delegadas aos concessionários mediante contraprestação econômica paga pelos usuários dos serviços concedidos? Este setor tem apresenta riscos de captura regulatória, e uma das principais formas pelas quais os entes privados regulados podem buscar benefícios à custa do consumidor ou da sociedade é exatamente a demanda por benefícios diretos advindos do tesouro público sob a forma de melhorias nos bens operados (demandas estas, aliás, que já se verificam claramente em alguns setores como o ferroviário). A inconsistência de políticas nesse ambiente é prejudicial por um lado ao introduzir incertezas quanto ao comportamento futuro do Estado regulador (que gera para o investidor privado o temor à “captura governamental”,

reduzindo a sua disposição de investir), e prejudicial por outro na medida em que a concessão discricionária de benefícios ao investidor privado sob a forma de subsídios diretos (obras no sistema concedido) já representa de per si uma forma de captura regulatória, em detrimento dos contribuintes.

A realização de obras sem a sua previsão nos editais de licitação da concessão tem também o efeito de reduzir o benefício final ofertado pelos licitantes ao poder concedente, uma vez que estes não têm razões (e mesmo possibilidade) para incorporar à sua formação de preços um benefício à exploração que não sabem se e quando receberão. Outro fator de inconveniência é a distorção que introduz no correto gerenciamento dos riscos da concessão: os riscos de um grande projeto dessa natureza devem ser distribuídos entre as partes (governo, usuários e concessionário) segundo dois critérios básicos: o controle que a parte tem sobre o risco (a sua capacidade direta para prevenir sua ocorrência e mitigar os seus efeitos) e o custo incorrido pela parte no tratamento dos riscos (o “custo de carregamento do risco”). Ora, no caso de realização de obras, é o concessionário que tem mais controles sobre os riscos delas decorrentes (pois controla operacionalmente todo o sistema de transportes) e tem mais informação e incentivos para minimizar os riscos de inadequação operacional dos projetos e de execução defeituosa das obras (dois fatores que vão afetar em primeiro lugar os resultados da sua própria exploração). Por fim, a

prática de executar diretamente pelo Erário obras nos bens concedidos não foi identificada em nenhuma outra experiência anterior de concessão ou privatização a nível internacional, o que sugere fortemente a sua inadequação frente a outras formas de gestão de política de transportes.

5.2) Conclusões para o desenho de políticas

In economic life the possibilities for rational social action, for planning, for reform – in short, for solving problems – depend not upon our choice among mythical grand alternatives but largely upon choice among particular social techniques... techniques and not 'isms' are the kernel of rational social action in the Western world. (Dahl & Lindblom, 1953, apud Salamon, 2002, p. 1)

As considerações deste trabalho têm evidentes reflexos em propostas de políticas para o setor de transportes – e para a aplicação dos instrumentos de concessão em geral. Tais propostas são de variada natureza, incluindo alterações legislativas, critérios de gestão de políticas de concessões e ações específicas do sistema de controle.

5.2.1) Medidas de natureza legislativa

As considerações jurídicas revelam que a exigência de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos estão dispersas pelo ordenamento

jurídico¹⁰⁰. Embora qualquer interpretação sistemática de boa-fé desse ordenamento conduza à conclusão por tais exigências, é de bom alvitre e de boa técnica legislativa que tais prescrições sejam formuladas de forma explícita, precisa e inequívoca. Desta forma, a primeira proposta a emergir desta análise é a aprovação de dispositivo legal que estabeleça os princípios jurídicos de precaução na matéria, estabelecendo para a realização de quaisquer despesas federais com obras em bens concedidos as exigências de:

- a) prévia demonstração formal da licitude do gasto à luz dos instrumentos contratuais respectivos;
- b) prévia avaliação econômico-financeira da alteração do equilíbrio contratual em função da obra custeada, e da também prévia formalização contratual da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;
- c) disponibilização tempestiva dos dados imprescindíveis ao controle externo da modificação.

Tais requisitos podem ser atendidos em caráter geral (para todas as esferas de governo) pela aprovação e promulgação do seguinte dispositivo legal:

Art... Os subtítulos da lei orçamentária que contemplem a destinação de recursos a obras em ativos públicos pertencentes a um ente da Federação que são objeto de concessão, arrenda-

¹⁰⁰ Quanto à dispersão desse comando entre os diferentes textos legais, cf. também Coutinho, 2008, pp. 269-270.

mento ou outro tipo de cessão da exploração a terceiros alheios ao proprietário de tais bens têm sua execução orçamentária, física e financeira condicionada a:

I – prévio ato formal de demonstração, por parte do dirigente máximo do órgão executor, de que a aplicação da despesa é juridicamente possível à vista da legislação aplicável à concessão ou cessão de que se trata, bem como das condições previstas nas licitações e contratos pelos quais os bens tenham sido concedidos, arrendados ou cedidos;

II – demonstrada a condição prevista no inciso I deste parágrafo, prévia avaliação do impacto da obra financiada na alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ou arrendamento, bem como qualquer outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiados;

III – prévia modificação contratual que contemple o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, se houver, tomando por base:

a) os termos do edital da licitação e do contrato de concessão, arrendamento ou outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiados;

b) as proporções de alteração do equilíbrio econômico-financeiro estimadas na avaliação de que trata o inciso I deste parágrafo.

IV – envio ao Tribunal de Contas que tem a jurisdição sobre o ente, nos termos dos artigos 71 e 75 da Constituição Federal, para fins de informação, de cópia dos processos administrati-

vos e estudos relativos às condições especificadas nos incisos I a III deste parágrafo, a ser efetuado no prazo máximo de quinze dias contados a partir:

a) da data de conclusão de cada uma das atividades descritas nos incisos I a III deste parágrafo; e

b) em qualquer caso, da data do primeiro empenho do exercício realizado à conta do subtítulo envolvido.

A medida proposta sintetiza as restrições legais aplicáveis aos riscos aqui apontados, ao não vetar a possibilidade de obras, mas submetê-las ao crivo de todos os critérios hoje vigentes no ordenamento jurídico: a compatibilidade com a legislação específica e os contratos de concessão vigentes, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e a possibilidade do escrutínio do sistema de controle. Não representa, ademais, “engessamento” administrativo ou financeiro de qualquer espécie, pois apenas determina de forma mais cuidadosa o cumprimento de legislação já existente e não introduz qualquer tipo de bloqueio prévio; apenas reitera as responsabilidades que cabem ao ordenador da despesa e estabelece mecanismo de informação a ser fornecida ao controle externo – *a posteriori*, mas tempestivamente – como subsídio ao seu trabalho fiscalizador.

O raciocínio implementado pela medida é de caráter geral, abrangendo indistintamente qualquer concessão e qualquer esfera de governo. Idealmente, pois, o dispositivo proposto deve ser incorporado à lei geral que regula a execução orçamentária das

despesas públicas de todas as esferas da Federação, por incidir sobre concessões (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964¹⁰¹), por definir exclusivamente procedimentos para a execução dos gastos públicos envolvidos – sem afetar qualquer aspecto dos termos das concessões respectivas.

Caso porém apenas a União Federal considere implantar tais precauções como medida administrativa, relativamente a seus próprios gastos, já se verificará grande avanço: estarão sendo corretamente administrados valores consideráveis¹⁰², e ficará estabelecido um sólido exemplo, inclusive em caráter de precedente para a apreciação da regularidade dos gastos dos entes subnacionais. Neste caso, como norma específica para o orçamento federal, a lei de diretrizes orçamentárias da União (LDO) pode ser o veículo da regulação da matéria, no papel de orientação da elaboração e execução orçamentária que lhe é privativo, nos termos do § 8º do art. 165 constitucional¹⁰³.

¹⁰¹ Brasil, 1964

¹⁰² Que correspondem exatamente aos valores levantados neste trabalho.

¹⁰³ Neste caso, uma redação um pouco mais específica para o setor público federal seria mais apropriada: *Art.... Os subtítulos da lei orçamentária que contemplem a destinação de recursos a obras em ativos públicos federais que são objeto de concessão, arrendamento ou outro tipo de cessão da exploração a terceiros alheios à Administração Federal têm sua execução orçamentária, física e financeira condicionada a: I prévio ato formal de demonstração, por parte do dirigente máximo do órgão executor, de que a aplicação da despesa é juridicamente possível à vista da legislação aplicável, inclusive o art. 82, § 1º, da Lei nº 10.233, de 05 de julho de 2001, e das condições em que os bens tenham sido concedidos, arrendados ou cedidos; II demonstrada a condição prevista no inciso I deste parágrafo, prévia avaliação do impacto da obra financiada na alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ou arrendamento, bem como qualquer outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiados; III prévia modificação contratual que contemple o reequilíbrio*

Já no que se refere ao tema geral das **dotações “genéricas”**, também se impõe a edição de outro dispositivo¹⁰⁴ que contemple com maior precisão a restrição a autorizações orçamentárias formuladas de maneira tão inespecífica que impeça a especificação (formal e material) do objeto material do gasto autorizado pelo Legislativo. Como vimos, a prática dos Poderes envolvidos no orçamento já descumpre os dispositivos legais, sendo insuficiente a simples enunciação geral do princípio. Para prevenir a ocorrência, propõe-se acrescentar à lei geral de finanças públicas, no ponto em que trata do princípio¹⁰⁵ parágrafos que incorporem tanto a melhor especificação já lançada pelo Legislativo federal em sua norma interna¹⁰⁶ quanto formas de impugnação de seu descumprimento. Assim, o tratamento do problema pode ser abordado acrescentando-se os seguintes parágrafos ao artigo 20 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os seguintes parágrafos ¹⁰⁷

econômico-financeiro do ajuste, se houver, tomando por base: a) os termos do edital da licitação e do contrato de concessão, arrendamento ou outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiados; b) as proporções de alteração do equilíbrio econômico-financeiro estimadas na avaliação de que trata o inciso I deste parágrafo. IV envio ao Tribunal de Contas da União, para fins de informação, de cópia dos processos administrativos e estudos relativos às condições especificadas nos incisos I a III deste parágrafo, a ser efetuado no prazo máximo de quinze dias contados a partir: a) da data de conclusão de cada uma das atividades descritas nos incisos I a III deste parágrafo; e b) em qualquer caso, da data do primeiro empenho do exercício realizado à conta do subtítulo envolvido.

¹⁰⁴ De natureza independente do anterior, por tratar de tema inteiramente diverso.

¹⁰⁵ Artigo 20, *caput*, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

¹⁰⁶ Art. 47, inciso II, da Resolução nº 01/2006-CN, de 22 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006).

¹⁰⁷ Renumerando-se o atual parágrafo único como parágrafo primeiro. Pelas razões expostas, o veículo ideal para esse dispositivo também é a Lei nº 4.320/64.

§ 2º Toda dotação orçamentária destinada a investimentos deve identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

§ 3º A inobservância do disposto neste artigo implica na vedação da execução da dotação e na nulidade da despesa, sendo competente para declará-la também o Tribunal de Contas que jurisdicionar o ente público envolvido.

5.5.2) Medidas voltadas às ações de controle

As ocorrências relatadas neste trabalho têm, algumas, natureza de descumprimento da lei, enquanto outras são de cunho gerencial e de mérito de políticas públicas. Ambas as naturezas podem e devem ser avaliadas pelo sistema de controle interno e externo, tendo em vista a ampla competência que lhe conferem os artigos 70 a 75 da Constituição Federal e a legislação específica dos diferentes regimes de concessão e similares¹⁰⁸. Os organismos de controle (em particular, os Tribunais de Contas), têm uma ampla atuação na auditoria de obras,

No entanto, se a União desejar adotar essas restrições como normas administrativas específicas para seu orçamento, aqui também é viável a inserção de dispositivo similar nas leis de diretrizes orçamentárias federais.

¹⁰⁸ Conforme detalhadamente examinado na seção 3.3 do trabalho.

inclusive aquelas realizadas em bens sujeitos à exploração privada. Dadas as constatações aqui realizadas, entendemos que os órgãos de controle necessitam ampliar o escopo de suas verificações: antes de conferir se a licitação foi conduzida adequadamente e se os projetos, orçamentos e medições estão calculados e executados em condições regulares de preços e quantitativos, o auditor tem que perguntar antes se a obra deveria ou poderia ter sido custeada com os recursos públicos.

O elemento-chave para assegurar efetividade das verificações do controle, sendo o centro do processo técnico e organizacional de auditoria, são os critérios de auditoria¹⁰⁹ adotados pelas instituições de controle. É preciso portanto que tais instituições, a começar pelos Tribunais de Contas, incorporem na auditoria de investimentos públicos novos critérios que levem os auditores aos questionamentos necessários, a saber:

- a) os ativos públicos beneficiários dos recursos orçamentários são objeto de concessão, arrendamento ou outro tipo de cessão da exploração a terceiros alheios à Administração Pública que realiza a despesa?
- b) em caso positivo, existe prévio ato formal de demonstração, por parte do dirigente máximo do órgão executor, de que a aplicação da despesa é juridicamente possível à vista da legisla-

¹⁰⁹ Para uma discussão conceitual sobre o papel dos critérios de auditoria como instrumento conceitual para incorporação da realidade normativa ao processo de auditoria, cf. Bittencourt (2000; 2007).

ção aplicável à concessão ou cessão de que se trata, bem como das condições previstas nas licitações e contratos pelos quais os bens tenham sido concedidos, arrendados ou cedidos?

c) demonstrada a condição prevista na alínea “a”, existe avaliação do impacto da obra financiada na alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ou arrendamento, bem como qualquer outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiados, elaborada e formalizada previamente ao início da execução da despesa?

d) se no passo anterior a avaliação concluir pela existência de alterações no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabe avaliar se existe prévia modificação contratual que contemple o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, tomando por base:

d.1) os termos do edital da licitação e do contrato de concessão, arrendamento ou outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiado; e

d.2) as proporções de alteração do equilíbrio econômico-financeiro estimadas na avaliação de que trata o inciso I deste parágrafo.

e) existe uma política claramente enunciada pela Administração Pública concedente no que diz respeito às condições e critérios de conveniência e oportunidade na realização de despesas com obras em bens que foram

concedidos ou tiveram a exploração cedida a terceiros? No caso de existir tal política, as decisões de investimento têm coerência com ela?

Em complemento aos critérios, é perfeitamente cabível ao agente do controle externo aprofundar seus exames para a crítica da validade técnica e jurídica de cada um dos atos citados na alínea acima, especialmente quando da análise da solvência técnica das estimativas de impacto econômico-financeiro da obra em tela, de forma a evitar a aceitação de estudos inconsistentes ou inadequados às finalidades de preservação do Erário.

Enfatizamos aqui apenas os critérios, pois a resposta a ser dada a cada ocorrência¹¹⁰ irá variar, necessariamente, em função de seu caráter (irregularidade de ordem legal, ou questionamento de natureza gerencial ou de política pública) e da legislação que rege a ação de controle. A atenção aos critérios e sua conseqüente aplicação nos trabalhos de auditoria permitirá, em todos os casos, a evidenciação da situação envolvida, como passo prévio à responsabilização pelas decisões. Contribuirá, enfim, para que a ação do controle externo assegure a regular aplicação dos recursos públicos e a utilização dos instrumentos de concessão de obras e serviços públicos com observância dos princípios estabelecidos pela lei para esta importante modalidade de colaboração administrativa.

¹¹⁰ Que podem assumir a forma de procedimentos sancionatórios, determinações de obrigado cumprimento, recomendações consultivas ou outras do vasto leque de instrumentos de intervenção dos órgãos de controle.

5.5.3) Medidas voltadas ao conteúdo material das decisões de investimento

Verificamos, por fim, que a decisão de investimento público nos sistemas concedidos, posteriormente à concessão, suscita relevantes objeções quanto ao seu mérito técnico e econômico. O mérito de cada decisão é, por definição, província reservada à deliberação final de natureza política: deve portanto ser atribuição executiva com firme acompanhamento e avaliação do parlamento como ponto central do controle externo. No entanto, o processo de formulação e implementação das políticas que envolvam estas decisões pode ser objeto de abordagem mais ampla que indique critérios de organização e procedimento mais adequados do ponto de vista do interesse público¹¹¹.

O ponto central da crítica que se há de fazer aos investimentos examinados é a inconsistência: se era conveniente o investimento privado, qual a razão da intervenção pública direta neste mesmo investimento? Em que medida será racional aos concessionários privados assumirem um programa completo de inversões, com a totalidade das necessidades de expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas sob sua responsabilidade, quando podem investir tempo e recursos para persuadir o Estado a compartilhar, em bases discricionárias, estas mesmas inversões e sem custos para o resultado de seu empreendimento?

¹¹¹ As proposições desta seção, portanto, referem-se ao questionamento do mérito da política. O tratamento de eventuais irregularidades quanto à legalidade já está abordado na seção anterior.

Estas razões levam a propostas muito simples de organização do processo decisório do poder concedente, relacionadas à previsibilidade e consistência no tempo das políticas de concessão. É de se recomendar, neste caso, que ao executar qualquer política de concessão, arrendamento ou cessão da exploração de seus bens públicos a terceiros, o Poder Executivo de um ente federativo¹¹² estabeleça de forma clara, mediante documento de diretrizes de política específico para cada setor ou programa de concessão:

- a) os critérios e padrões de julgamento a serem adotados para determinar unilateralmente a realização de despesas com obras nos bens cedidos em função de qualquer interesse público superveniente (sem prejuízo da liberdade do concessionário de execução das obras pactuadas nos contratos de concessão e de outras que, à sua conta e risco, considere necessárias ou convenientes à exploração);
- b) os critérios a serem adotados para realizar diretamente as obras unilateralmente determinadas, em lugar de encarregá-las ao concessionário mediante o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo;
- c) as restrições específicas que devem ser feitas relativamente à consideração de fatores já conhecidos à época da licitação da concessão como ensejadores de tais alterações unilaterais;

¹¹² Já que ao Executivo cabe majoritariamente, no Brasil e na América Latina, a responsabilidade pela definição concreta dos termos e aplicação do marco regulatório dos serviços públicos concedidos (Spiller, 1998, p. 251).

d) os procedimentos específicos de garantia da revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos respectivos na ocorrência das despesas tratadas no documento.

Naturalmente, a credibilidade somente virá com a efetiva observância das diretrizes enunciadas. Todavia, a existência de critérios de caráter geral, prévia e explicitamente estabelecidos e emitidos pela mesma autoridade responsável pelas decisões de gasto, tem numerosos efeitos positivos: eleva o custo político do descumprimento posterior das diretrizes e permite parâmetros sólidos para a revisão e controle das decisões individuais de investimento à luz da própria política enunciada.

Por fim, pertence ao Parlamento um papel essencial neste contexto de formulação de políticas¹¹³. Cabe ao Legislativo inicialmente avaliar o próprio conteúdo dessas diretrizes, questionando as regras gerais para as decisões de investimento. Deve também acompanhar, na função de controle posterior¹¹⁴, a prevalência dessas regras gerais nas decisões individuais de investimento, levantando objeções a eventuais inconsistências veri-

ficadas entre a política enunciada e as decisões de gasto adotadas ao longo de sua implementação.

Por fim, é preciso que o Legislativo assuma o mesmo compromisso com a consistência, abstendo-se de provocar ele mesmo (especialmente mediante emendas ao orçamento) despesas incompatíveis com as diretrizes formuladas para a política de concessão. Na hipótese de existir por parte das Casas Legislativas uma objeção majoritária às diretrizes formuladas, existe – mesmo em contexto presidencialista – um vasto leque de medidas de controle¹¹⁵ que permitem ao Parlamento influenciar a própria política formulada, modificando de forma transparente e completa as diretrizes fixadas para a política. Caso o Legislativo não exerça suas prerrogativas institucionais e desta maneira endosse, explícita ou implicitamente, as políticas formuladas, o pior que pode ocorrer é que seja ele próprio o proponente de gastos adicionais que sejam inconsistentes com tais diretrizes gerais de política legitimamente formuladas e endossadas.

Referências bibliográficas

Albuquerque, 2008. Albuquerque, Demosthenes Tres. Execução dos contratos de concessão – possibilidade de alteração unilateral dos contratos de concessão de serviço público. In TCU, 2008.

ANAO, 2001. Austrália. Australian National Audit Office – ANAO. *ANAO. Managing and Monitoring Privatisation and Outsourcing Initiatives – Challenges in Maintaining Accountability.*

¹¹³ O Legislativo tem papel fundamental como formulador de políticas, especialmente porque admite o controle do eleitorado. *Estudos mais recentes das relações Executivo/Legislativo apontam a preponderância do primeiro sobre o último [...] Ainda que esta última afirmação seja verdadeira, não se pode negar as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo, seu poder de apresentar propostas de políticas e de vetá-las. Além disso, diferentemente da burocracia, que é quem de fato formula as políticas no Executivo, os parlamentares são submetidos a controle periódico via eleições, o que lhes dá um caráter mais público e aberto.* (Lemos, 2001, 99, pp. 569-570)

¹¹⁴ Podendo utilizar para isto os resultados do trabalho de controle das instituições de controle externo como o Tribunal de Contas a ele vinculado.

¹¹⁵ Cf. Bittencourt, 2009, pp. 21-27

In Asian Journal of Government Audit, 2001. New Dehli: ASOSAI, 2001. Também disponível em <http://www.asosai.org/journal2001/managing_and_monitoring.htm>, acesso em 03/10/2007.

Araujo, 2008. Araujo, Paulo Sisnando Rodrigues. Análise comparativa dos processos de revisão tarifária dos setores de transporte, energia elétrica e telecomunicações. In TCU, 2008.

Beato, 1997. Beato, Paulina. Road Concessions: lessons learned from the experience of four countries – Best practice study (12/97, IFM-110/97). Washington: Inter-American Development Bank, 1997. Também disponível em <http://www.iadb.org.uy/sds/IFM/publication/publication_151_14_e.htm>, Acesso em 04/05/2009.

Bittencourt, 2000. Bittencourt, Fernando. *Os critérios de auditoria e a auditoria operacional.* In Revista do TCU, 31 (83), jan/mar 2000. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

Bittencourt, 2000. Bittencourt, Fernando. *A bagagem do viajante: aspectos da auditoria como tecnologia.* In Revista de Informação Legislativa, 44 (174), abr/jun 2007. Brasília: Senado Federal, 2007; Revista de Informação Legislativa, 44 (175), jul/set 2007. Brasília: Senado Federal, 2007. (republicação).

Bittencourt, 2008. Bittencourt, Fernando. Critérios preliminares para auditoria de obras em bens públicos federais sob regime de concessão ou similar. Trabalho apresentado ao XII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 05/11/2008, Brasília (DF).

Bittencourt, 2008A. Bittencourt, Fernando. Alocação de recursos e processo decisório parlamentar – os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal. Monografia (Especialização) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Brasília, UNILEGIS/UFMS, 2008. Também disponível em <[\[Outros/390-Projetos%20Investimentos%20em%20Rodovias.pdf\]\(#\)>, Acesso em 13/03/2009.](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/Outros/Consultoria/500-Publicações/500-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Bittencourt, 2008B. Bittencourt, Fernando. *Contribuições à auditoria de concessão de obra pública voltada à exploração econômica em sentido estrito.* In Revista de Informação Legislativa, 45 (177), jan/mar 2008. Brasília: Senado Federal, 2008.

Bittencourt, 2009. Bittencourt, Fernando. O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento – Elementos para um Marco Conceitual. Texto para Discussão nº 57 do Centro de Altos Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília:Senado Federal, 2009. Também disponível em <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>, Acesso em 03/05/2009

Borges & Neves, 2005. Borges, Luiz Ferreira Xavier & Neves, Cesar. *Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura.* In Revista do BNDES, 12 (23), jun. 2005. Rio de Janeiro, BNDES, 2005

Brasil, 1964. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 23.3.1964 (retificada em 09.04.1964).

Brasil, 1988. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 05.10..

Brasil, 1990. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 13.04.1990 (retificada em 18.04.1990).

Brasil, 1993. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá

outras providências. ("Lei dos Portos"). Brasília, Diário Oficial da União, edição de 26.02.1993.

Brasil, 1993A. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 22.06.1993 (república em 24.06.1993).

Brasil, 1995. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 14.12.1995 (república em 28.09.1999).

Brasil, 1995A. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 08.07.1995 (república em 28.09.1998).

Brasil, 1996. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 13.05.1996.

Brasil, 1997. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 10.09.1997 (república em 11.09.1997).

Brasil, 1997A. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 24.09.1997 (retificada em 25.09.1997).

Brasil, 1999. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o

processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 01.02.1999.

Brasil, 1998. Brasil. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 27, de 2 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Diário Oficial da União, edição de 07/12/1998.

Brasil, 2000. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 5.5.2000.

Brasil, 2000A. Brasil. Tribunal de Contas da União. Decisão 464/2000, Ata 21/2000 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 23/06/2000.

Brasil, 2001. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 06.05.2001.

Brasil, 2001A. Brasil. Tribunal de Contas da União. Decisão 337/2001, Ata 22/2001 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 27/06/2001.

Brasil, 2002. Brasil. Tribunal de Contas da União. Decisão 1648/2002, Ata 46/2002 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 08/01/2003.

Brasil, 2002A. Brasil. Tribunal de Contas da União. Decisão 1654/2002, Ata 46/2002 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 08/01/2003.

Brasil, 2002B. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Medida Provisória nº 82, de 07 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a transferência

da União para os Estados e o Distrito Federal de parte da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 13.12.2002.

Brasil, 2004. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 31.12.2004.

Brasil, 2005. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 599/2005, Ata 17/2005 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 22/05/2005.

Brasil, 2005A. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 974/2005, Ata 26/2005 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 22/07/2005.

Brasil, 2006. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1254/2005, Ata 30/2006 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 02/08/2006.

Brasil, 2006A. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Resolução nº 01/2006-CN, de 22 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, edição de 26/12/2006.

Brasil, 2006B. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 11.314, de 03 de julho de 2006. Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios,

a Lei nº 11.171, de 2 de setembro de 2005, que dispõe sobre a criação de carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, que institui o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Gratificação Específica de Atividade Cultural – GEAC, cria e extingue cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo, dispõe sobre servidores da extinta Legião Brasileira de Assistência, sobre a cessão de servidores para o DNIT e sobre contro-
vêrsia concernente à remuneração de servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004; a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, e da Medida Provisória nº 280, de 15 de fevereiro de 2006; e autoriza prorrogação de contratos temporários em atividades que serão assumidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 04.07.2006.

Brasil, 2007. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, edição de 13.12.2007.

Brasil, 2007A. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1814/2007, Ata 37/2007 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 10/09/2007.

Brasil, 2007B. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1749/2007, Ata 36/2007 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 29/08/2007.

Brasil, 2007C. Brasil. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Adendo ao Relatório do Comitê de Avaliação das informações sobre obras e ser-

viços com indícios de irregulares graves – PLN nº 30/2007 – Proposta Orçamentária para o exercício de 2008. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/ciclos/parecercmo/Adendo_relCOI_2008.pdf>, Acesso em 08/05/2009.

Brasil, 2008. Brasil: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2009: projeto de lei orçamentária. (PLN Nº 38 – CN, de 2008 – Mensagem nº 113/2008-CN, 635/2008, na origem). Brasília, MP/SOF, 2008.

Brasil, 2008A. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009.* Brasília, Diário Oficial da União, edição de 30.12.2008.

Brasil, 2008B. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1677/2008, Ata 32/2008 – Plenário. Diário Oficial da União, edição de 18/08/2008.

Brasil, 2008C. Brasil. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Relatório Setorial da Área Temática I – Infra-Estrutura, do Projeto de Lei Orçamentária da União para 2008 (PLN 30/2007) – Relator Senador Leomar Quintanilha. Disponível em <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.9.%202008/03.2.9.5.%20Setorial/390-Setor%201-Infraestrutura/390-Relatório%20Apresentado%20%20\(Sen%20Leomar%20Quintanilha%20PMDB-TO\)/390-Relatório.pdf](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.9.%202008/03.2.9.5.%20Setorial/390-Setor%201-Infraestrutura/390-Relatório%20Apresentado%20%20(Sen%20Leomar%20Quintanilha%20PMDB-TO)/390-Relatório.pdf)>, Acesso em 30/04/2009.

Brasil, 2008D. Brasil. Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Relatório Geral – Projeto de Lei Orçamentária para 2008 (PL nº 30, de 2007-CN) – Relator Deputado José Pimentel. Disponível em <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.9.%202008/03.2.9.6.%20Ciclo%20

[Geral/410-Relatório%20Apresentado%20Corrigido/410-Relatório%20Final%20Apresentado%20\(Vol%201\)/Volume%201.1%20-%20Relatório%20e%20Voto.pdf](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.9.%202008/03.2.9.6.%20Ciclo%20)>, Acesso em 30/04/2009.

Brasil, 2008E. Brasil: Leis, Decretos, Resoluções. Medida Provisória nº 452, de 24 de dezembro de 2002. *Dá nova redação à Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil – FSB, e à Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências.* Brasília, Diário Oficial da União, edição de 26.12.2008.

Campos Neto, 2006. Campos Neto, Carlos Alvares. Portos brasileiros: área de influência, ranking, porte e os principais produtos movimentados. (Textos para Discussão IPEA nº 1164). Brasília: IPEA, 2006.

Campos-Méndez; Estache; Trujillo, 2001. Campos-Méndez, Javier; Estache, Antonio; Trujillo, Lourdes. Processes, Information and Accounting Gaps in the Regulation of Argentina's Private Railways (World Bank Policy Research Working Paper 2636). Washington, The World Bank, 2001.

Castro, 2000A. Castro, Newton. *Os desafios da regulação do setor de transportes no Brasil.* In Revista de Administração Pública, 34 (5), set/out 2000. Rio de Janeiro, EBAPE/FGV, 2000

Castro, 2000B. Castro, Newton. *Privatização do setor de transportes no Brasil.* In Pinheiro & Fukasaku, 2000.

Coutinho, 2008. Coutinho, Maria do Amparo. Validade jurídica do modelo regulatório para aferição do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessões de serviços públicos de eletricidade no Brasil. In TCU, 2008.

Dahl & Lindblom, 1953. Dahl, Robert A. & Lindblom, Charles E. *Politics, economics and welfare: planning and political-economic systems resolved into basic social processes.* New York: Harper and Row, 1953.

- Dantas et alii, 2008.** Dantas, Bruno *et alii*. (orgs.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Vol IV: Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília: Senado Federal, 2008.
- De Rus, 1997.** De Rus, Giner. *Economía y política del transporte: principios y tendencias*. In Papeles de Economía Española, 82, 1999 (Economía del transporte). Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, 1999.
- Drazen, 2000.** Drazen, Allan. Political economy in macroeconomics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- Eggers & Startup, 2006.** Eggers, William D. & Startup, Tom. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships (Deloitte Research Study). London: Deloitte, 2006
- Estache, 1997.** Estache, Antonio. *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: un panorama de las experiencias de los años noventa*. In Papeles de Economía Española, 82, 1999 (Economía del transporte). Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, 1999.
- Figueiredo & Limongi, 2008.** Figueiredo, Argentina Cheibub & Limongi, Fernando. Política orçamentária e presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.
- Franco & Lanzaro, 2006.** Franco, Rolando & Lanzaro, Jorge (coords.) Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. México: Naciones Unidas/FLACSO, 2006.
- Frischtak, 2008.** Frischtak, Claudio R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. In Pesquisa e Planejamento Econômico, 38 (2), ago. 2008. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.
- Furtado, 2007.** Furtado, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GAO, 2008.** Estados Unidos da América – United States Government Accountability Office. Highway public-private partnerships: more rigorous up-front analysis could better secure potential benefits and protect the public interest. (Report to Congressional Requesters GAO-08-44, February 2008). Washington, GAO, 2008
- Garrido, 2006.** Garrido, Juan. Mais carga nos mesmos trilhos. *Valor Setorial Ferrovias* (set. 2006). São Paulo, Valor Econômico, 2006. Disponível também em <http://www.antf.org.br/files/Setorial_Ferrovias.pdf>, Acesso em 27/04/2009.
- Gheventer, 2005.** Gheventer, Alexandre. Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.
- Gomez, 2008.** Gomez, Carlos Contreras. Un mecanismo de incentivos para la cobertura de riesgo regulatorio en concesiones de infraestructuras (Documento de trabajo nº 7/08). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2008
- Irwin et alii, 1997.** Irwin, Timothy *et alii* (eds.). Dealing with public risk in private infrastructure. Washington: The World Bank, 1997
- Justen Filho, 2003.** Justen Filho, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.
- Justen Filho, 2005.** Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2003.
- Kelman & Veras, 2008.** Kelman, Jerson & Veras, Luiz Antônio. *Constituição Federal, serviços públicos concedidos e uso de bem público*. In Dantas *et alii*, 20068
- Kerf, Michel et alii, 1998.** Kerf, Michel *et alii*. Concessions for infrastructure: a guide to their design and award (World Bank Technical Paper nº 399). Washington, The World Bank, 1998.
- Kopicki & Thompson, 1997.** Kopicki, Ron & Thompson, Louis S. Best methods of railway restructuring and privatization (CFS Discus-

sion Paper Series, number 11). Washington, The World Bank, 1997.

Keynes, 1985. Keynes, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

Lahera, 2006. Lahera, Eugenio. Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas. In Franco & Lanzaro, 2006.

Lemos, 2001. Lemos, Leany Barreiro de Sousa. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988/1994: uma análise distributivista. Dados. 44(3), 2001, p. 561-604. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

Marques, 1996. Marques, Sérgio de Azevedo. Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro (Textos para Discussão IPEA nº 434). Brasília: IPEA, 1996.

NAO, 2001. Reino Unido. National Audit Office. Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects: Report by the Comptroller and Auditor General – HC 375 Session 2001-2002: 29 November 2001. Londres, The Stationery Office, 2001

NAO, 2001A. Reino Unido. National Audit Office. Modern policy-making: ensuring policies deliver value for money: Report by the Comptroller and Auditor General – HC 289 Session 2001-2002: 01 November 2001. Londres, The Stationery Office, 2001

Nash, 1997. Nash, Chris. Desarrollo de la política ferroviaria em la Unión Europea. In Papeles de Economía Española, 82, 1999 (Economía del transporte). Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, 1999.

Oliveira, 2008. Oliveira, Deise Souza. A atuação dos tribunais de contas no controle da exploração das rodovias federais delegadas aos entes federados. In TCU, 2008.

Oza, 1997. Oza, B. M. Recent trends in the audit of privatisation – a comparative analysis. In Asian Journal of Government Audit, 1997.

New Dehli: ASOSAI, 1997. Também disponível em <http://www.asosai.org/journal1997/recent_trends_in_the_audit.htm>, acesso em 03/10/2007

Pasin & Borges, 2003. Pasin, Jorge Antonio Bozoti & Borges, Luiz Ferreira Xavier. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão da infra-estrutura pública. Revista do BNDES, 10 (20), dez. 2003. Rio de Janeiro, BNDES, 2003.

Pego Filho; Cândido Jr.; Pereira, 1999. Pego Fo, Bolívar; Cândido Jr., José Oswaldo; Pereira, Francisco. Investimento e financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002. (Textos para Discussão IPEA nº 680). Brasília: IPEA, 1999.

Pinheiro, 2005. Pinheiro, Armando Castelar. Reforma regulatória na infraestrutura brasileira: em que pé estamos?. In Salgado & Motta, 2005.

Pinheiro & Fukasaku, 2000. Pinheiro, Armando Castelar & Fukasaku, K. (eds.) A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: OCDE/BNDES, 2000.

Premchand, 2007. Premchand, A. Capital budgets: theory and practice. In Shah, 2007.

Rey & López, 2007. Rey, Mabel Thwaites & López, Andrea. Fuera de control: la regulación residual de los servicios privatizados. Buenos Aires: Temas Editorial, 2003.

Saiegh & Tommasi, 1998. Saiegh, Sebastián & Tommasi, Mariano. La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

Salamon, 2002. Salamon, Lester (ed.) The tools of government: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Salgado & Motta, 2005. Salgado, Lucia Helena & Motta, Ronaldo Seroa. (orgs.) Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

Shah, 2007. Shah, Anwar (ed.) Budgeting and budgetary institutions. Washington: The World Bank, 2007.

Saramago, 2000. Saramago, José. A caverna. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Silva, 2007. Silva, Eduardo Fernandez. Qual é o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviços públicos? In CADERNOS ASLEGIS, 11 (32), set/dez 2007. Brasília: ASLEGIS, 2007.

Souto, 1997. Souto, Marcos Juruena Villela. Desestatização: privatização, concessões e terceirizações. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

Spiller, 1998. Spiller, Pablo. Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos: implicâncias para futuras investigaciones comparadas. In Saiegh & Tommasi, 1998.

TCU, 2005. Brasil. Tribunal de Contas da União. O controle externo das agências reguladoras: questões relevantes sobre o setor de rodovias, de ferrovias e de transporte rodoviário de passageiros. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2005.

TCU, 2008. Brasil. Tribunal de Contas da União. Regulação de serviços públicos e controle externo. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

Tribunal de Contas, 2007. Portugal, Tribunal de Contas. Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas-Concessões Rodoviárias e Ferroviárias – Relatório nº 04/2007 2ª Secção. Lisboa, Tribunal de Contas, 2007. Também disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dgtr-rel004-2007-2s.pdf>, Acesso em 03/05/2009.

Vives, 1997. Vives, Antonio. Private infrastructure: ten commandments for sustainability: (02/97, IFM-304, En, Es). Washington: Inter-American Development Bank, 1997. Também disponível em <http://www.iadb.org.uysds/IFM/publication/publication_151_14_e.htm>, Acesso em 03/05/2009.

Zymler & Almeida, 2005. Zymler, Benjamim & Almeida, Guilherme Henrique de La Rocque. O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

Vasconcelos, 2008. Vasconcelos, Adalberto Santos. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil. In TCU, 2008.

Verbitsky, 1991. Verbitsky, Horacio. Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción. Buenos Aires: Planeta, 1991.

Williams, 2003. Williams, Trefor P. Moving to public-private partnerships: learning from experience around the world. Arlington, VA: IBM Endowment for The Business of Government, 2003.

ANEXO

1) CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

1.1) Natureza prescritiva do trabalho

Estruturado na forma de um policy paper, este trabalho pretende ser um instrumento para o assessoramento técnico institucional legislativo, contribuindo para a intervenção do Congresso Nacional nesta arena de política pública. Como tal, procura atender às funcionalidades essenciais desta modalidade de assessoramento¹¹⁶:

- a) a definição racional do foco de atenção, destacando ao líder político os temas relevantes que requerem sua decisão mais atenta e sua atenção mais ampla;
- b) o levantamento e crítica da informação disponível em caráter inde-

¹¹⁶ Bittencourt, 2009, pp. 29-37.

pendente, de forma a minimizar a assimetria de informação que afeta a condição do parlamentar como formulador e controlador de política; e

c) o suporte à decisão, identificando e formulando de forma precisa os problemas a serem tratados e as alternativas a cada problema, as respectivas consequências e a valoração de cada uma delas.

Em função da natureza e dos objetivos assinalados, a estrutura de sua argumentação tem necessariamente¹¹⁷ um caráter final prescritivo, partindo da constatação empírica dos fatos para a aplicação sistemática de critérios valorativos de natureza jurídica e econômica com vistas a obter prescrições de políticas. Portanto,

1.2) Aspectos metodológicos do levantamento empírico

O levantamento empírico deste trabalho coletou inicialmente as dotações autorizadas e executadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, nos exercícios de 2005 a 2009, nas subfunções 782 (Trans-

porte Rodoviário), 783 (Transporte Ferroviário) e 784 (Transporte Hidroviário), referentes a Investimentos. A expressão “Investimentos” é aqui tomada na acepção da contabilidade pública, tal como fixada no artigo 12, § 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ou seja, “as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente [...]” Estas aplicações são classificadas no sistema orçamentário e financeiro da União no Grupo de Natureza da Despesa (GND) 4 Destaque-se ainda que foram levantadas também eventuais aplicações relativas a “Inversões Financeiras”, previstas no § 5º do mesmo dispositivo (“aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.”, classificadas no Grupo de Natureza da Despesa – GND 5), mas entre as inversões financeiras não foi encontrada qualquer dotação referente a despesas em bens concedidos.

Foram levantados para os exercícios de 2005 a 2008, além do órgão orçamentário responsável pela despesa e da descrição da aplicação de recursos (Ação e Subtítulo), os valores Autori-

¹¹⁷En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis aun el análisis profesional tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación. Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado un especialista en argumentos legales que a un ingeniero o científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente. (Lahera, 2006, p. 93)

zado e Liquidado. O primeiro corresponde ao total que foi autorizado pelo Congresso Nacional, ao final do exercício, para despesa naquela ação – inclui portanto, além da dotação inicial que figura na lei orçamentária, o efeito líquido dos acréscimos e cancelamentos efetuados por créditos suplementares, especiais e extraordinários abertos para a dotação ao longo do exercício. O segundo representa o valor total liquidado da dotação ao final do exercício. Ressalte-se que o registro contábil da despesa como “liquidada” no sistema SIAFI inclui tanto aquelas despesas liquidadas na acepção da quitação da despesa (dos termos dos artigos 62 e 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964)¹¹⁸ quanto aquelas que foram ao final do exercício inscritas contabilmente em “Restos a Pagar” (artigo 36 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964). Portanto, os valores considerados no levantamento tomam em conta tanto o efeito financeiro do gasto no exercício em que é registrado quanto o potencial efeito futuro dos compromissos assumidos e deixados, por meio do mecanismo de “Restos a Pagar”, para quitação em exercícios posteriores¹¹⁹. Para o exercício de 2009, cuja execução ainda está em aberto e para o qual não haveria comparabilidade dos valores em relação aos demais¹²⁰, foram coletados para cada dotação os valores de “PL”

¹¹⁸ O que equivaleria grosso modo ao reconhecimento da despesa pelo critério da competência nos termos da contabilidade privada.

¹¹⁹ Naturalmente, esse dado do sistema não inclui num determinado exercício o pagamento de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores, não ocorrendo portanto dupla contagem desses gastos para os efeitos de nosso levantamento.

¹²⁰ Dado que a execução e a abertura de créditos adicionais e extraordinários podem ocorrer a qualquer época do ano.

e “Autógrafo”. O primeiro reflete os valores constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2009 enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional¹²¹, e o segundo os valores aprovados pelo Legislativo na Lei Orçamentária¹²². Por conseguinte, os valores de 2009 refletem apenas a decisão alocativa inicial da União para o exercício. Pela própria definição da coleta dos dados, os exercícios encontram-se encerrados (e o orçamento para 2009 fechado quando do levantamento); todas as posições portanto referem-se 31 de dezembro de cada ano (para 2009, à posição do Orçamento aprovado em 30 de dezembro de 2008).

A fonte de todos os dados orçamentários é o Sistema SIGA Brasil do Senado Federal (que carrega diretamente os dados originais do sistema SIAFI). Foram utilizados os seguintes Universos (repositórios de dados) do SIGA Brasil:

Tabela 8 – FONTES DE DADOS
(UNIVERSOS DO SISTEMA SIGA)

Ano	Universo
2005	2005 – Despesa execução
2006	2006 – Despesa execução
2007	2007 – Despesa execução
2008	2008 – Despesa execução
2009	2009 – Despesa elaboração

Após a extração da base com todas as dotações, examinamos individualmente a descrição das ações e subtítulos, para identificar a localização da obra pretendida e a sua inserção ou não no contexto de obras em bens concedidos. Para as ações/subtítulos cuja descrição seja genérica e não

¹²¹ Brasil, 2008

¹²² Brasil, 2008A. Por tratar-se do autógrafo da lei orçamentária aprovada e enviada à sanção, o dado não leva em consideração eventuais vetos apostos pelo Chefe do Executivo.

permita identificar a qual obra ou serviço a despesa atende, foram examinados individualmente os empenhos emitidos à conta da respectiva dotação, considerando-se então apenas os valores empenhados cujo objeto do empenho identifique obras em bens concedidos. Consta deste Anexo a relação individualizada dos projetos (e dos empenhos que foram localizados nas circunstâncias acima relatadas) que resultam em despesas consideradas como obras em bens concedidos.

2) IDENTIFICAÇÃO DOS BENS SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO OU SIMILARES

Para a determinação dos bens considerados sob regime de concessão, arrendamento ou similares, foram utilizados os dados publicados pelas respectivas agências reguladoras, sintetizados abaixo.

No setor de hidrovias, foram considerados como tais apenas aqueles Portos constantes da lista de “Principais portos brasileiros” na página Internet da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)¹²³ para os quais fosse informada a existência de concessão, delegação ou outro regime de cessão da exploração do porto a ente não-integrante da Administração Federal direta ou indireta. Não foram considerados como bens concedidos os terminais fluviais nem as eclusas, nem foram consideradas ações que

¹²³ <<http://www.antaq.gov.br/Portal/principaisportos.asp>>, Acesso em 06/03/2009.

tivessem como objeto exclusivamente dragagem ou derrocamento (tendo em vista definição legal específica incluindo a dragagem e recuperação de vias navegáveis como um serviço público de competência da União – Brasil, 2007). Os portos que atendem às condições especificadas e para os quais foram detectados recursos orçamentários estão listados na Tabela 9 a seguir.

Para as ferrovias, foram considerados bens concedidos aquelas malhas ferroviárias –existentes ou em construção que a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT informe em sua página Internet¹²⁴ terem sido objeto de arrendamento ou concessão a entes não pertencentes à Administração Federal. No primeiro caso, a inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. no Programa Nacional de Desestatização através do Decreto n.º 473/92, propiciou o início da transferência de suas malhas para a iniciativa privada, durante um período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30. Esse processo também resultou na liquidação da RFFSA, a partir de 07/12/99. No segundo, novos trechos ferroviários não operados originalmente pela RFFSA foram abertos à construção privada, destacando-se a Ferronorte e a Nova Transnordestina. Quanto a esta última, trata-se de projeto ferroviário de ligação dos portos de Pecém (CE) e Suape (PE) ao cerrado do Piauí, no município de Eliseu Martins (1.728 quilômetros de extensão), concedido

¹²⁴ <<http://www.antt.gov.br/concessaofer/apresentacaofer.asp>>, Acesso em 06/03/2009. O detalhamento analítico das concessões e arrendamentos consta da página <<http://www.antt.gov.br/concessaofer/concessionariasfer.asp>>, Acesso em 06/03/2009

Tabela 9 – PORTOS SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO, DELEGAÇÃO E SIMILARES, BENEFICIÁRIOS DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO

PORTO	NATUREZA DO ENTE CESSIONÁRIO	ENTE CESSIONÁRIO
CABEDELO/PB	EMPRESA ESTADUAL	Companhia Docas da Paraíba, Docas – PB
ITAQUI/MA	EMPRESA ESTADUAL	Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP
IMBITUBA/SC	EMPRESA PRIVADA	Companhia Docas de Imbituba (CDI)
MANAUS /AM	EMPRESA ESTADUAL	Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH)
RECIFE/PE	EMPRESA ESTADUAL	Porto do Recife S.A.
SUAPE/PE	EMPRESA ESTADUAL	SUAPE – Complexo Industrial Portuário
RIO GRANDE/RS	AUTARQUIA ESTADUAL	Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG)
ITAJÁ /SC	AUTARQUIA MUNICIPAL	Superintendência do Porto de Itajá
SÃO FRANCISCO DO SUL/SC	AUTARQUIA ESTADUAL	Administração do Porto de São Francisco do Sul (APFS)
PARANAGUÁ/PR	AUTARQUIA ESTADUAL	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA)
MACAPÁ/AP	EMPRESA MUNICIPAL	Companhia Docas de Santana – CDSA
PORTO VELHO/RO	EMPRESA ESTADUAL	Sociedade de Portos e Hidrovias de Rondônia (SOPH)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTAQ

a uma empresa privada apoiada por recursos do Finor (Fundo de Investimento do Nordeste) e do FDNE (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste) que destinam-se à conversão em participação acionária. A Transnordestina S.A., uma empresa criada em 1991 para administrar o projeto anterior, será a nova controladora da Transnordestina Logística de acordo com a Resolução 1.211 de 25/11/05, que aprovou a reestruturação acionária desta companhia¹²⁵. As malhas ferroviárias nestas condições para as quais foram detectadas despesas estão sintetizadas na Tabela 10 a seguir.

¹²⁵ <http://www.csn.com.br/portal/page?_pageid=595,214999&_dad=portal&_schema=PORTAL>, Acesso em 06/03/2009; <www.csn.com.br/portal/page?_pageid=595,214969&_dad=portal&_schema=PORTAL>, Acesso em 06/03/2009.

Por fim, no segmento rodoviário um conjunto importante de trechos de maior movimento de tráfego foi concessionado para exploração privada mediante pedágio entre 1995 e 1998. Uma segunda etapa de concessões rodoviárias foi formalizada no início do ano de 2008, também em trechos de grande volume de tráfego. Todas as concessões foram realizadas a empresas privadas. As rodovias e trechos envolvidos, detalhados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT em sua página Internet¹²⁶, es-

¹²⁶ <<http://www.antt.gov.br/concessaoRod/apresenta%C3%A7%C3%A3oRod.asp>>, Acesso em 06/03/2009; <<http://www.antt.gov.br/relatorios/RODOVIARIO/RelatorioAnual2007.pdf>>, Acesso em 06/03/2009; <<http://www.antt.gov.br/relatorios/RODOVIARIO/RelatorioAnual2006.pdf>>, Acesso em 06/03/2009; <http://www.antt.gov.br/relatorios/RODOVIARIO/RelatorioAnual2005_v2.pdf>, Acesso em 06/03/2009.

Tabela 10 – FERROVIAS SOB REGIME DE CONCESSÃO, ARRENDAMENTO, DELEGAÇÃO E SIMILARES, BENEFICIÁRIAS DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO

PROVENIENTES DA DESESTATIZAÇÃO DA ANTIGA RFFSA				
Malhas Regionais da extinta RFFSA	Data do Leilão	Concessionária/Arrendatária atual	Início da Operação	Ext. (Km)
Oeste	05.03.96	ALL - América Latina Logística Malha Oeste S.A. (Ferrovia Novoeste S.A. – NOVOESTE)	01.07.96	1.621
Centro-Leste	14.06.96	Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	01.09.96	7.080
Sudeste	20.09.96	MRS Logística S.A.	01.12.96	1.674
Tereza Cristina	26.11.96	Ferrovia Tereza Cristina S.A.	01.02.97	164
Sul	13.12.96	América Latina Logística Malha Sul S.A. (América Latina Logística do Brasil S.A. – ALL)	01.03.97	6.586
Nordeste	18.07.97	Transnordestina Logística S.A. (Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN)	01.01.98	4.238
Paulista	10.11.98	América Latina Logística Malha Paulista S.A. (Ferrovias Bandeirantes S.A. – FERROBAN)	01.01.99	4.236
OUTRAS MALHAS				
Malha/Trecho	Data da Concessão	Concessionária atual	Início da Operação	Ext. (Km)
Transnordestina (Pecém/CE - SUAPE/PE - Eliseu Martins/PI)	25.11.05	Transnordestina Logística S.A. (Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN)	Em construção	1.728
Ferronorte (trecho Chapadão do Sul-MS a Alto Araguaia-MT)	12.05.89	América Latina Logística Malha Norte S.A. (Ferrovia Norte Brasil S.A. – FERRONORTE)	Em construção (parcial)	512

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTT

tão informados em sua totalidade na Tabela 11 a seguir.

3) OBSERVAÇÕES PONTUAIS

3.1) Deflacionamento

Para comparação entre os exercícios, em todas as tabelas e gráficos em que foram utilizados valores deflacionados, todos os mencionados valores foram trazidos a preços de R\$ de janeiro de 2009, utilizando o INCC/FGV (Índice Nacional da Construção Civil da Fundação Getúlio Vargas) de janeiro dos respectivos anos. Este índice foi escolhido por refletir mais proximamente a realidade específi-

ca dos custos da construção civil (ao contrário do deflacionamento por índices gerais como IGP/DI ou IPCA), e o mês de janeiro por ser aquele ao qual o orçamento da União também é referido. Os números-índice utilizados para deflacionamento são os apontados na Tabela 12 a seguir.

3.2) Total do investimento em hidrovias – apuração específica

Para efeitos deste trabalho, computamos como total do investimento físico em hidrovias não somente os valores contabilizados no Grupo de Natureza de Despesa 4, mas também todas as ações e subtítulos com Grupo de Na-

Tabela 11 – RODOVIAS FEDERAIS SOB REGIME DE CONCESSÃO

CONCESSÕES REALIZADAS ENTRE 1995 E 1997		
RODOVIA/TRECHO	Concessionária atual	Data da Concessão
BR-116/SP-RJ (Trecho São Paulo/Rio de Janeiro) km 163,0 ao 333,5; km 0,0 ao 231,5	NOVA DUTRA	01.03.96
BR/101-RJ – Ponte Presidente Costa e Silva (Rio/Niterói) Km 321,6 ao Km 334,1	PONTE S/A	01.06.95
BR-040/MG-RJ – Trecho Juiz de Fora/Petrópolis/Rio de Janeiro trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ	CONCER	01.03.96
BR-116/RJ – Trecho Além Paraíba – Teresópolis – entroncamento com a BR-040/RJ km 2,1 a 144,6	CRT	22.03.96
BR-290/RS – Trecho Osório/Porto Alegre BR 290/RS – Trecho Osório – Porto Alegre/ Entroncamento BR-116/RS (Guaíba)	CONCEPA	04.07.97
BRs 116, 392, 293/RS Pólo Rodoviário Pelotas BR 116 – Camaquã/Pelotas BR 116 – Pelotas/Jaguarão BR 392 – Santana da Boa Vista/Pelotas BR 392 – Pelotas/Rio Grande BR 293 – Pelotas/Bagé	ECOSUL	24.07.98
SEGUNDA ETAPA DE CONCESSÕES – 2008		
BR-153/SP – Div. MG/SP – Div. SP/PR	Transbrasiliana – BRVias	14.02.08
BR-381/MG-SP (Trecho Belo Horizonte/São Paulo)	Autopista Fernão Dias – OHL	14.02.08
BR-101/ RJ – Trecho ponte Rio-Niterói – Divisa RJ/ES	Autopista Fluminense – OHL	14.02.08
BR-116/PR-SC Curitiba até a divisa SC/RS	Autopista Planalto Sul – OHL	14.02.08
BR-116/PR, BR-376/PR, BR-101/SC, Trecho Curitiba – Florianópolis	Autopista Litoral Sul – OHL	14.02.08
BR-116/SP-PR, Trecho São Paulo-Curitiba (Régis Bittencourt)	Autopista Régis Bittencourt – OHL	14.02.08
BR-393/RJ – Trecho Divisa MG-RJ até entroncamento com a Via Dutra	Rodovia do Aço – OHL	25.03.08

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTT

Tabela 12 – INCC/FGV NO PERÍODO

Data	Número-índice	Multiplicador de conversão para Jan/2009
Jan/2005	308,284	1,327237
Jan/2006	328,042	1,247298
Jan/2007	344,943	1,186184
Jan/2008	365,906	1,118227
Jan/2009	409,166	1

Fonte: IPEA (ipeadata.gov.br)

tureza de Despesa 5 (Inversões financeiras) que tivessem por objeto a ampliação da participação do capital da União em Companhias Docas federais com destinação a algum projeto específico de obras (não foram somados outras ações de aumento do capital de Companhias Docas que não tivessem a destinação especificada para alguma obra). A ressalva é importante pois, não sendo as Companhias Docas formalmente “estatais dependentes” no sentido do art. 2º, inc. III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (“empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital,

excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”; Brasil, 2001), o gasto do Tesouro com obras em benefício de tais companhias em tais obras é contabilizado no Orçamento Anual como inversão financeira. Estando os portos administrados por estas companhias entre os maiores e com mais volume de obras, a desconsideração destes desembolsos com finalidade específica representaria uma subavaliação do valor total do investimento portuário de tal materialidade que distorceria qualquer análise que viesse a ser formulada a partir deles. A Tabela 13 abaixo demonstra a memória do cálculo desagregado.

Tabela 13 – INVESTIMENTO EM HIDROVIAS –APURAÇÃO ESPECÍFICA

Valores absolutos em R\$ de 2009

	2005	2006	2007	2008	2009	
	Autorizado	Autorizado	Autorizado	Autorizado	PL	Autógrafo
GND 4	461.748.628	381.300.042	738.440.055	1.424.055.746	958.316.434	980.863.697
GND 5	284.890.993	212.666.604	250.141.361	149.430.000	80.108.470	80.108.470
Total	746.639.621	593.966.646	988.581.416	1.573.485.746	1.038.424.904	1.060.972.167
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Liquidado		
GND 4	265.364.666	267.082.915	585.561.232	830.639.390		
GND 5	193.166.027	165.401.229	233.761.361	93.800.000		
Total	458.530.693	432.484.144	819.322.593	924.439.390		

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA Brasil

4) DADOS DO LEVANTAMENTO

Tabela 14 – VALORES DOS INVESTIMENTOS TOTAIS E EM BENS CONCEDIDOS AUTORIZADO NO ORÇAMENTO E CRÉDITOS ADICIONAIS – EM R\$ NOMINAIS

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009 (Aut.)	%	Total	%
Ferrovias												
Concedido	87.644.394	19,01	120.197.644	31,87	215.908.230	13,80	331.641.201	19,52	202.935.304	10,47	958.326.773	15,87
Total	460.932.149		377.129.832		1.564.702.851		1.699.291.712		1.937.935.304		6.039.991.848	
Hidrovias												
Concedido	205.125.600	27,47	125.287.187	21,09	284.963.766	28,83	842.644.204	53,55	82.440.000	7,77	1.540.460.757	31,03
Total	746.639.621		593.966.646		988.581.416		1.573.485.746		1.060.972.167		4.963.645.596	
Rodovias												
Concedido	19.400.729	0,34	0	0,00	24.008.322	0,27	93.000.000	1,07	80.000.000	1,09	216.409.051	0,60
Concessão recente	0	0,00	0	0,00	0	0,00	76.178.406	0,88	38.000.000	0,52	114.178.406	0,32
Trechos potencialmente coincidentes	0	0,00	0	0,00	0	0,00	136.917.016	1,58	173.639.264	2,36	310.556.280	0,87
Total	5.626.156.873	0,34	5.406.006.818	0,00	8.796.599.320	0,27	8.692.807.759	3,52	7.364.201.761	3,96	35.885.772.531	1,79
Investimento em bens concedidos												
Total do investimento da União	312.170.723	4,57	245.484.831	3,85	524.880.318	4,62	1.267.285.405	10,59	365.375.304	3,53	2.715.196.581	5,79
Total do investimento da União	6.833.728.643		6.377.103.296		11.349.883.587		11.965.585.217		10.363.109.232		46.889.409.975	

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA Brasil

Tabela 15 – VALORES DOS INVESTIMENTOS TOTAIS E EM BENS CONCEDIDOS – EXECUTADO (LIQUIDADADO)
EM R\$ NOMINAIS

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	Total	%
Ferrovias										
Concedido	43.118.475	11,17	70.776.796	21,86	191.894.548	13,36	199.120.348	19,58	504.910.167	15,96
Total	386.158.696		323.702.537		1.436.228.359		1.017.096.010		3.163.185.602	
Hidrovias										
Concedido	129.313.851	28,20	95.271.769	22,03	259.534.877	31,68	440.286.526	47,63	924.407.022	35,08
Total	458.530.693		432.484.144		819.322.593		924.439.390		2.634.776.820	
Rodovias										
Concedido	17.700.729	0,39	0	0,00	19.276.031	0,25	92.999.997	1,28	129.976.757	0,54
Concessão recente	0	0,00	0	0,00	0	0,00	51.013.750	0,70	51.013.750	0,21
Trechos potencialmente coincidentes	0	0,00	0	0,00	0	0,00	102.205.643	1,41	102.205.643	0,43
Total	4.545.963.983	0,39	4.373.593.250	0,00	7.709.552.195	0,25	7.269.662.504	3,39	23.898.771.932	1,18
Investimento em bens concedidos	190.133.054	3,53	166.048.565	3,24	470.705.456	4,72	732.406.872	7,95	1.559.293.947	5,25
Total do investimento da União	5.390.653.372		5.129.779.931		9.965.103.147		9.211.197.904		29.696.734.353	

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA Brasil

Tabela 16 – VALORES DOS INVESTIMENTOS TOTAIS E EM BENS CONCEDIDOS
AUTORIZADO NO ORÇAMENTO E CRÉDITOS ADICIONAIS – EM R\$ DE JANEIRO DE 2009

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009 (Aut.)	%	Total	%
Ferrovias												
Concedido	116.324.902	19,01	149.922.233	31,87	256.106.971	13,80	370.850.174	19,52	202.935.304	10,47	1.096.139.584	15,87
Total	611.766.305		470.393.135		1.856.026.088		1.900.194.019		1.937.935.304		6.776.314.851	
Hidrovias												
Concedido	272.250.332	27,47	156.270.408	21,09	338.019.569	28,83	942.267.572	53,55	82.440.000	7,77	1.791.247.881	31,03
Total	990.967.897		740.853.173		1.172.639.838		1.759.514.380		1.060.972.167		5.724.947.455	
Rodovias												
Concedido	25.749.370	0,34	0	0,00	28.478.297	0,27	103.995.119	1,07	80.000.000	1,09	238.222.785	0,60
Concessão recente	0	0,00	0	0,00	0	0,00	85.184.757	0,88	38.000.000	0,52	123.184.757	0,32
Trechos potencialmente coincidentes	0	0,00	0	0,00	0	0,00	153.104.316	1,58	173.639.264	2,36	326.743.580	0,87
Total	7.467.244.823		6.742.899.341		10.434.388.746		9.720.533.086		7.364.201.761		41.729.267.758	
Investimento em bens concedidos Total do investimento da União	414.324.603	4,57	306.192.641	3,85	622.604.837	4,62	1.417.112.865	10,59	365.375.304	3,53	3.125.610.250	5,79
	9.069.979.026		7.954.145.650		13.463.054.672		13.380.241.485		10.363.109.232		54.230.530.065	

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA Brasil

Tabela 17 – VALORES DOS INVESTIMENTOS TOTAIS E EM BENS CONCEDIDOS – EXECUTADO (LIQUIDADADO)

Em R\$ de janeiro de 2009

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	Total	%	
Ferrovias	Concedido	57.228.445	11,17	88.279.728	21,86	227.622.316	13,36	222.661.767	19,58	595.792.256	15,96
	Total	512.524.195		403.753.398		1.703.631.652		1.137.344.307		3.757.253.552	
Hidrovias	Concedido	171.630.156	28,20	118.832.248	22,03	307.856.218	31,68	492.340.319	47,63	1.090.658.942	35,08
	Total	608.579.003		539.436.436		971.867.665		1.033.733.165		3.153.616.269	
Rodovias	Concedido	23.493.066	0,39	0	0,00	22.864.927	0,25	103.995.115	1,28	150.353.109	0,54
	Concessão recente	0	0,00	0	0,00	0	0,00	57.044.957	0,70	57.044.957	0,21
	Trechos potencialmente coincidentes	0	0,00	0	0,00	0	0,00	114.289.118	1,41	114.289.118	0,43
	Total	6.033.572.612	0,39	5.455.172.373	0,00	9.144.950.422	0,25	8.129.133.515	3,39	28.762.828.923	1,18
Investimento em bens concedidos	252.351.667	3,53	207.111.977	3,24	558.343.461	4,72	818.997.202	7,95	1.836.804.307	5,25	
Total do investimento da União	7.154.675.810		6.398.362.207		11.820.449.739		10.300.210.988		35.673.698.743		

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA Brasil

Tabela 18 – INDIVIDUALIZAÇÃO DOS VALORES E DESCRIÇÃO DE CADA DOTAÇÃO
PARA INVESTIMENTO EM BENS CONCEDIDOS
EM R\$ NOMINAIS

2005					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	10BV – MELHORIA DA SEGURANÇA DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0004 – MELHORIA DA SEGURANÇA DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA	10.000	0	PRV
39252	10CP – ADEQUAÇÃO FERROVIÁRIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0002 – ADEQUAÇÃO FERROVIÁRIA DO PÁTIO DE MANOBRAS DE BARRA MANSA	6.918.400	0	PRV
39252	10LH – CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA	0002 – CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA	12.579.544	6.707.250	PRV
39252	11H1 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0101 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – NO PERÍMETRO URBANO DE BARRA M	2.500.000	0	PRV
39252	11WD – CONSTRUÇÃO DE PONTE FERROVIÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 – CONSTRUÇÃO DE PONTE FERROVIÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO- SOBRE O CORREGO CAMPESTRE EM L	5.700.000	5.700.000	PRV
39252	11WG – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA	0101 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA – NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO -	1.000.000	1.000.000	PRV
39252	11WI – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA NO ESTADO DA BAHIA	0101 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA NO ESTADO DA BAHIA – NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS – B	4.500.000	4.500.000	PRV
39252	11WP – RECUPERAÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0101 – RECUPERAÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TRECHO PACOBAIBA – PIABETA – R	4.035.000	500.000	PRV
39252	11WY – ADEQUAÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0101 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS	800.000	0	PRV
39252	11X1 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0107 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO PERÍMETRO URBANO DE JUIZ DE	750.000	0	PRV
39252	11X5 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA	0103 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA- NO MUNICÍPIO DE CANDEIAS – BA	800.000	800.000	PRV

39252	11X9 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DO PARANÁ	0117 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DO PARANÁ – NO PERÍMETRO URBANO DE LONDRINA	250.000	240.000	PRV
39252	11XB – PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA NO ESTADO DO PARANÁ	0101 – PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA NO ESTADO DO PARANÁ – NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ – PR	9.899.800	9.864.800	PRV
39252	11XD – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO – NO PERÍMETRO URBANO DE SANTOS	250.000	0	PRV
39252	11XK – CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE LINHA FÉRREA NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 – CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE LINHA FÉRREA NO ESTADO DE SÃO PAULO – TRECHO NO MUNICÍPIO DE VALENTI	2.500.000	1.500.000	PRV
39252	1226 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA	0103 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA – NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO -	1.000.000	0	PRV
39252	1226 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA	0105 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DA BAHIA – NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIX – BA	7.100.000	0	PRV
39252	1228 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DO PARANÁ	0101 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DO PARANÁ – NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – PR	4.083.250	4.000.000	PRV
39252	1276 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0107 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA – NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO	5.725.000	198.000	PRV
39252	12HN – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SERGIPE	0101 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SERGIPE – NO MUNICÍPIO DE ARACAJU – SE	800.000	0	PRV
39252	12HP – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOB A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE VESPASIANO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0101 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOB A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE VESPASIANO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE VESPASIANO – M	2.150.000	1.593.784	PRV
39252	12HQ – DESATIVAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0101 – DESATIVAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA – NO MUNICÍPIO DE TUBARÃO – SC	785.000	785.000	PRV
39252	12HR – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE SARZEDO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0101 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE SARZEDO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE SARZEDO – MG	2.000.000	1.492.273	PRV

39252	12HZ – CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0101 – CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – TRECHO SERRA DO TIGRE – UNAI -	5.000	0	PRV
39252	1E85 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS E TRAVESSIAS FERROVIÁRIOS NA REGIAO SUDESTE	0002 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS E TRAVESSIAS FERROVIÁRIOS NA REGIAO SUDESTE – NA REGIAO SUDESTE	432.400	432.000	PRV
39252	7146 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	1.000	0	PRV
39252	7214 – CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0101 – CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA NO ESTADO DE PERNAMBUCO – TRECHO PETROLINA – SALGUEIRO -	3.945.000	2.305.367	PRV
39252	7539 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0002 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA -	25.000	0	PRV
39252	7539 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0004 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE DIVINOPOLIS -	1.505.000	1.500.000	PRV
39252	7539 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0101 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO – M	4.895.000	0	PRV
39252	7539 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0103 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE SANTOS DUMONT	700.000	0	PRV
		2005 - Total	87.644.394	43.118.475	

2006					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	11H1 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE BARRAMANSA – NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE BARRAMANSA – NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	13.816.462	1.316.000	PRV
39252	11WG – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO – NO ESTADO DA BAHIA	0029 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO – NO ESTADO DA BAHIA	1.200.000	500.000	PRV
39252	11WI – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS – NO ESTADO DA BAHIA	0029 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS – NO ESTADO DA BAHIA	3.000.000	3.000.000	PRV

39252	11WY – ADEQUAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	1.200.000	1.200.000	PRV
39252	11XB – PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA – MUNICÍPIO DE MARINGÁ/ PR – NO ESTADO DO PARANÁ	0041 – PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA – MUNICÍPIO DE MARINGÁ/ PR – NO ESTADO DO PARANÁ – NO ESTADO DO PARANÁ	2.880.000	2.880.000	PRV
39252	11XK – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE VALENTIM GENTIL – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE VALENTIM GENTIL – NO ESTADO DE SÃO PAULO	300.000	300.000	PRV
39252	1226 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIX – NO ESTADO DA BAHIA	0029 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIX – NO ESTADO DA BAHIA	28.212.525	26.149.185	PRV
39252	1276 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL – NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL – NO ESTADO DE SANTA CATARINA	10.588.657	10.488.657	PRV
39252	1B80 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0056 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO PERÍMETRO URBANO DE JUIZ DE FORA – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	100.000	0	PRV
39252	1B81 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	3.000.000	3.000.000	PRV
39252	1C08 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE CANDEIAS – NO ESTADO DA BAHIA	0029 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE CANDEIAS – NO ESTADO DA BAHIA	1.620.000	500.000	PRV
39252	1C47 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – PERÍMETRO URBANO DE CURITIBA – NO ESTADO DO PARANÁ	0041 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – PERÍMETRO URBANO DE CURITIBA – NO ESTADO DO PARANÁ	1.500.000	500.000	PRV
39252	1C48 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – NO ESTADO DO PARANÁ	0041 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – NO ESTADO DO PARANÁ	1.800.000	300.000	PRV
39252	1C55 – CONSTRUÇÃO DE PONTE RODOFERROVIÁRIA SOBRE O RIO PARANÁ EM APARECIDA DO TABOADO	0054 – CONSTRUÇÃO DE PONTE RODOFERROVIÁRIA SOBRE O RIO PARANÁ EM APARECIDA DO TABOADO – NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	4.800.000	1.389.954	PRV

39252	1D61 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	1.800.000	1.800.000	PRV
39252	1D62 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOB A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE PAVERAMA – NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOB A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE PAVERAMA – NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1.500.000	241.000	PRV
39252	1D63 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA – NO ESTADO DO PARANÁ	0041 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA – NO ESTADO DO PARANÁ	1.500.000	532.000	PRV
39252	1D64 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOB A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOB A LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	300.000	300.000	PRV
39252	1D65 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO RIO PRETO – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO RIO PRETO – NO ESTADO DE SÃO PAULO	600.000	600.000	PRV
39252	1D67 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE MATAO – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE MATAO – NO ESTADO DE SÃO PAULO	1.800.000	1.800.000	PRV
39252	1D68 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE PARANÁGUA – NO ESTADO DO PARANÁ	0041 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA – NO MUNICÍPIO DE PARANÁGUA – NO ESTADO DO PARANÁ	3.600.000	200.000	PRV
39252	1D69 – CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PATÍO FERROVIÁRIO DE TUTOIA -NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 – CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PATÍO FERROVIÁRIO DE TUTOIA -NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA – NO ESTADO DE SÃO PAULO	1.800.000	670.000	PRV
39252	1F72 – DESAPROPRIAÇÕES DE ÁREAS PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA	0101 – DESAPROPRIAÇÕES DE ÁREAS PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – NACIONAL (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)	3.000.000	3.000.000	PRV
39252	1K86 – OBRAS EMERGENCIAIS NA PONTE FERROVIARIA SOBRE O CORREGO CAMPESTRE – NO MUNICÍPIO DE LINS – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 – OBRAS EMERGENCIAIS NA PONTE FERROVIARIA SOBRE O CORREGO CAMPESTRE – NO MUNICÍPIO DE LINS – NO ESTADO DE SÃO PAULO (CRÉDITO	1.450.000	1.450.000	PRV

39252	5E27 – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA -NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0056 – CONSTRUÇÃO DE VIADUTO FERROVIÁRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS – NO ESTADO DE MINAS GERAIS	10.000	0	PRV
39252	5E34 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – PERÍMETRO URBANO DE MACAE – NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0056 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – PERÍMETRO URBANO DE MACAE – NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	120.000	0	PRV
39252	5E40 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE OURINHOS – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0056 – ADEQUAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO – NO MUNICÍPIO DE OURINHOS – NO ESTADO DE SÃO PAULO	200.000	0	PRV
39252	5E41 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS – NO ESTADO DA BAHIA	0029 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS – NO ESTADO DA BAHIA	1.700.000	760.000	PRV
39252	5E52 – CONSTRUÇÃO DE TERMINAL INTERMODAL – NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	0056 – CONSTRUÇÃO DE TERMINAL INTERMODAL – NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	17.000.000	7.900.000	PRV
39252	5E86 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO PERÍMETRO URBANO DE JALES – NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 – ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO – NO PERÍMETRO URBANO DE JALES – NO ESTADO DE SÃO PAULO	80.000	0	PRV
39252	7539 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0004 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE DIVINOPOLIS -	10.000	0	PRV
39252	7539 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0056 – CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – NO MUNICÍPIO DE ITAÚNA – MG	10.000	0	PRV
39252	7583 – CONSTRUÇÃO DE TRECHO FERROVIÁRIO – IMBITUBA – ARAQUARI- NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0056 – CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA	9.700.000	0	PRV
			2006 - Total	120.197.644	70.776.796

2007					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	10MK - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA	0101 - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA - NACIONAL (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)	18.000.000	16.000.000	PRV
39252	11H1 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE BARRAMANSA - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE BARRAMANSA - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	3.473.154	1.373.358	PRV
39252	11WG - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO - NO ESTADO DA BAHIA	800.000	0	PRV
39252	11WI - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS - NO ESTADO DA BAHIA	3.000.000	3.000.000	PRV
39252	11XB - PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA - MUNICÍPIO DE MARINGÁ/ PR - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ - NO ESTADO DO PARANÁ	21.520.000	21.520.000	PRV
39252	11XK - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE VALENTIM GENTIL - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE VALENTIM GENTIL - NO ESTADO DE SÃO PAULO	600.000	600.000	PRV
39252	1226 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIX - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIX - NO ESTADO DA BAHIA	33.742.339	33.742.337	PRV
39252	1276 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	15.133.500	15.105.178	PRV
39252	1276 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0109 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	4.681.500	4.681.500	PRV

39252	1B81 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - NO ESTADO DE MINAS GERAIS GERAIS	25.480.000	25.480.000	PRV
39252	1C48 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - NO ESTADO DO PARANÁ	1.800.000	1.800.000	PRV
39252	1D63 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA - NO ESTADO DO PARANÁ	1.800.000	0	PRV
39252	1D65 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGENS SUPERIORES SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NO ESTADO DE SÃO PAULO -	1.100.000	100.000	PRV
39252	1D67 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE MATÃO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE MATÃO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	720.000	701.883	PRV
39252	1D68 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ - NO ESTADO DO PARANÁ	1.200.000	0	PRV
39252	1D69 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PÁTIO FERROVIÁRIO DE TUTÓIA - NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PÁTIO FERROVIÁRIO DE TUTÓIA - NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	15.559.702	15.096.845	PRV
39252	1D69 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PÁTIO FERROVIÁRIO DE TUTÓIA - NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PÁTIO FERROVIÁRIO DE TUTÓIA - NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	3.951.078	3.951.078	PRV
39252	1J80 - OBRAS COMPLEMENTARES EM PONTE RODOFERROVIÁRIA SOBRE O RIO PARANÁ - NO MUNICÍPIO DE RUBINÉIA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - OBRAS COMPLEMENTARES EM PONTE RODOFERROVIÁRIA SOBRE O RIO PARANÁ - NO MUNICÍPIO DE RUBINÉIA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	300.000	300.000	PRV
39252	1K24 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	22.280.780	22.175.499	PRV

39252	1K24 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0101 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	2.475.641	2.475.641	PRV
39252	1K25 - CONSTRUÇÃO DA VARIANTE FERROVIÁRIA (EF-431) DE CAMACARI - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - CONSTRUÇÃO DA VARIANTE FERROVIÁRIA (EF-431) DE CAMACARI - NO ESTADO DA BAHIA	536	0	PRV
39252	1K54 - ESTUDOS, PROJETOS E CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO- NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - ESTUDOS, PROJETOS E CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO- NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - NO ESTADO DO PARANÁ	6.000.000	300.000	PRV
39252	5E27 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	2.100.000	2.100.000	PRV
39252	5E27 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0101 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS-	3.500.000	3.500.000	PRV
39252	5E52 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL INTERMODAL - NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE - NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	0056 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL INTERMODAL - NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE - NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	16.000.000	15.001.230	PRV
39252	5E86 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO PERÍMETRO URBANO DE JALES - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGENS SUPERIORES SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE JALES - NO ESTADO DE SÃO PAULO	1.800.000	0	PRV
39252	7E55 - CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE LINHA FÉRREA NO MUNICÍPIO DE BÁLSAMO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0056 - CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE LINHA FÉRREA NO MUNICÍPIO DE BÁLSAMO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	200.000	200.000	PRV
39252	7E58 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE MACAÉ - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE MACAÉ - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	200.000	200.000	PRV
39252	7E59 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE RIO BONITO - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS FERROVIÁRIOS - NO MUNICÍPIO DERIO BONITO - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	200.000	200.000	PRV

INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

39252	7F12 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE MACAÉ - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0056 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE MACAÉ - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	6.000.000	0	PRV
39252	7F26 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS	0056 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS - NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SU	1.050.000	1.050.000	PRV
39252	7F33 - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA (*)	0001 - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA - NACIONAL (*)	1.000.000	1.000.000	(*)
39252	869V - MANUTENÇÃO E GESTÃO DOS ATIVOS FERROVIÁRIOS (*)	0101 - MANUTENÇÃO E GESTÃO DOS ATIVOS FERROVIÁRIOS - NACIONAL(CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO) (*)	240.000	240.000	(*)
			2007 - Total	215.908.230	191.894.548

(*) 2007 – Detalhamento dos programas genéricos, a partir da descrição do empenho

Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
7F33 - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA (*)	0001 - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA - NACIONAL (*)	1.000.000	1.000.000	
Empenho	Observação			
2007.NE.393003.39252.901530	06.0.0.00.0238.2006 - ED.143/2006-00 - DIF.23/2007 - QD.17/2007 PROC.N.50600.002390/2006-65 PROC ORIGEM: 03001432006 (CONTORNO FERROVIÁRIO DE CAMPO BELO)	500.000	500.000	PRV
2007.NE.393003.39252.901531	06.0.0.00.0238.2006 - DIF N. 22 QD 17/07 - 50600.002390/2006-65 - EDITAL 045/2006-00 LOTE ÚNICO PROC ORIGEM: 03001432006 (CONTORNO FERROVIÁRIO DE CAMPO BELO)	500.000	500.000	PRV
869V - MANUTENÇÃO E GESTÃO DOS ATIVOS FERROVIÁRIOS (*)	0101 - MANUTENÇÃO E GESTÃO DOS ATIVOS FERROVIÁRIOS - NACIONAL(CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO) (*)	240.000	240.000	(*)
Empenho	Observação			
2007.NE.160447.00001.901598	SV ELETR*PROC ADM NR 001095/2006, PDR NR 001088/12/2007 91 - OBRA EM ANDAMENTO, 2007NC002623 STA_FE PROC ORIGEM: 02000072006 (PONTE RODOFERROVIÁRIA SOBRE O RIO PARANÁ)	240.000	240.000	PRV

2008					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39207	11ZT - FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPAÇÃO DA UNIAO	0001 - FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPAÇÃO DA UNIAO - NACIONAL	87.000.000	0	PRV
39252	10H8 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE DIVINOPOLIS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE DIVINOPOLIS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	13.000.000	0	PRV
39252	10HE - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE TRES LAGOAS - NO ESTADO MATO GROSSO DO SUL	0054 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE TRES LAGOAS - NO ESTADO MATO GROSSO DO SUL	16.015.940	10.000.000	PRV
39252	10HH - OBRAS COMPLEMENTARES DO CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE BARRETOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - OBRAS COMPLEMENTARES DO CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE BARRETOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	2.640.000	0	PRV
39252	10I6 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE OURINHOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE OURINHOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	2.400.000	0	PRV
39252	10MK - DESAPROPRIAÇÃO DE AREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA	0001 - DESAPROPRIAÇÃO DE AREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA - NACIONAL	13.260.000	12.352.205	PRV
39252	10MK - DESAPROPRIAÇÃO DE AREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA	0101 - DESAPROPRIAÇÃO DE AREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA - NACIONAL (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)	2.000.000	750.000	PRV
39252	114C - CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE SAO CARLOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE A LINHA FERREA - NO MUNICÍPIO DE SAO CARLOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	600.000	0	PRV
39252	11H1 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE BARRAMANSÁ - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE BARRAMANSÁ - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	24.234.177	24.234.177	PRV

39252	11XB - PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FERREA - NO MUNICÍPIO DE MARINGA - NO ESTADO DO PARANA	0041 - PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FERREA - NO MUNICÍPIO DE MARINGA - NO ESTADO DO PARANÁ	25.315.446	25.250.000	PRV
39252	1226 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE SAO FELIX - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE SAO FELIX - NO ESTADO DA BAHIA	5.180.998	2.766.310	PRV
39252	1276 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE SAO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE SAO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	6.568.152	3.318.381	PRV
39252	1B81 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE CAMPO BELO - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	10.000.000	7.468.557	PRV
39252	1C48 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - NO ESTADO DO PARANA	0041 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - NO ESTADO DO PARANÁ	1.211.778	0	PRV
39252	1D67 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FERREA -NO MUNICÍPIO DE MATAO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FERREA -NO MUNICÍPIO DE MATAO - NO ESTADO DE SÃO PAULO - NO ESTADO DO SÃO PAULO	600.000	600.000	PRV
39252	1D68 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FERREA - NO MUNICÍPIO DE PARANAGUA - NO ESTADO DO PARANA	0041 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FERREA - NO MUNICÍPIO DE PARANAGUA - NO ESTADO DO PARANÁ	720.000	720.000	PRV
39252	1D69 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PATIO FERROVIARIO DE TUTOIA -NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PATIO FERROVIARIO DE TUTOIA -NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	60.447.573	59.747.573	PRV
39252	1K24 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIARIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	31.206.121	29.021.694	PRV
39252	1K25 - CONSTRUÇÃO DA VARIANTE FERROVIARIA (EF-431) DE CAMACARI - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - CONSTRUÇÃO DA VARIANTE FERROVIARIA (EF-431) DE CAMACARI - NO ESTADO DA BAHIA	12.891.452	12.891.452	PRV

39252	7M61 - CONSTRUÇÃO DE POLO INTERMODAL DE CARGAS (CONTORNO FERROVIÁRIO) - NO MUNICÍPIO DE SERRANA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0056 - CONSTRUÇÃO DE POLO INTERMODAL DE CARGAS (CONTORNO FERROVIÁRIO) - NO MUNICÍPIO DE SERRANA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	15.349.564	10.000.000	PRV
39252	7N49 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CORNELIO PROCOPIO - NO ESTADO DO PARANA	0041 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CORNELIO PROCOPIO - NO ESTADO DO PARANÁ	500.000		0 PRV
39252	7N50 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CAMBE- NO ESTADO DO PARANA	0041 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CAMBE- NO ESTADO DO PARANÁ	500.000		0 PRV
			2008 - Total	331.641.201	199.120.348

2009					
Órgão	Ação	Subtítulo	PL	Autógrafo	Cód
39252	10H8 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	7.100.000	5.680.000	PRV
39252	10HE - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS - NO ESTADO MATO GROSSO DO SUL	0054 - NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	23.900.000	12.060.000	PRV
39252	10HH - OBRAS COMPLEMENTARES DO CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE BARRETOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DO SÃO PAULO	4.000.000	3.200.000	PRV
39252	10I6 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE OURINHOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DO SÃO PAULO	6.160.000	4.928.000	PRV
39252	10MK - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA	0001 - NACIONAL	25.000.000	20.000.000	PRV
39252	114C - CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	2.000.000	1.600.000	PRV
39252	11H1 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	25.000.000	20.000.000	PRV

39252	11WI - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	3.000.000	2.400.000	PRV
39252	11XB - PROLONGAMENTO DE TRECHO DE REBAIXAMENTO DA LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	3.000.000	2.400.000	PRV
39252	1226 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SÃO FÉLIX - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	15.000.000	12.000.000	PRV
39252	1276 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	5.000.000	5.000.000	PRV
39252	1C08 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CANDEIAS - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	3.182.000	2.545.600	PRV
39252	1C48 - ADEQUAÇÃO DE RAMAL FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	1.000.000	800.000	PRV
39252	1D62 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM INFERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE PAVERAMA - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1.000.000	800.000	PRV
39252	1D67 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE MATÃO - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DO SÃO PAULO	2.000.000	1.600.000	PRV
39252	1D68 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	5.000.000	4.000.000	PRV
39252	1D69 - CONSTRUÇÃO DO CONTORNO E PÁTIO FERROVIÁRIO DE TUTÓIA - NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	35.000.000	28.000.000	PRV
39252	1J80 - OBRAS COMPLEMENTARES EM PONTE RODOFERROVIÁRIA SOBRE O RIO PARANÁ - NO MUNICÍPIO DE RUBINEIA - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	2.913.000	2.330.400	PRV
39252	1K24 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	15.000.000	15.000.000	PRV

39252	1K25 - CONSTRUÇÃO DA VARIANTE FERROVIÁRIA (EF-431) DE CAMAÇARI - NO ESTADO DA BAHIA	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	25.000.000	20.000.000	PRV
39252	5E27 - CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE CAMPOS ALTOS - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	1.500.000	1.200.000	PRV
39252	7N83 - CONSTRUÇÃO E PROJETO DE VIADUTOS SOBRE A LINHA FÉRREA - NO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0	37.391.304	PRV
			2009 - Total	210.755.000	202.935.304

PROJETO A PROJETO - HIDROVIAS

2005					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	1070 - AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI	0021 - AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI - NO ESTADODO MARANHÃO	21.222.000	8.000.000	EST
39252	11XC - RECUPERAÇÃO DO MOLHE DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA - SC	0042 - RECUPERAÇÃO DO MOLHE DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA - SC - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	10.329.000	893.000	PRV
39252	12GO - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL PESQUEIRO NO ESTADO DO AMAZONAS	0101 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL PESQUEIRO NO ESTADO DO AMAZONAS - NO MUNICÍPIO DE MANAUS - AM	11.835.000	11.835.000	EST
39252	1E40 - CONSTRUÇÃO DO PORTO SÃO RAIMUNDO EM MANAUS - AM	0002 - CONSTRUÇÃO DO PORTO SÃO RAIMUNDO EM MANAUS - AM - NO MUNICÍPIO DE MANAUS - AM	2.100.000	2.100.000	EST
39252	1E74 - MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA TERRESTRE E AQUAVIARIADO PORTO DE RECIFE	0002 - MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA TERRESTRE E AQUAVIARIA DO PORTO DE RECIFE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	19.683.600	7.000.000	EST

39252	1F39 - CONSTRUÇÃO DO CAIS 4 DO PORTO INTERNO DE SUAPE/PE (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)	0026 - CONSTRUÇÃO DO CAIS 4 DO PORTO INTERNO DE SUAPE/PE (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO) - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	30.000.000	30.000.000	EST
39252	3E53 - CONSTRUÇÃO DE PÁTIO DE ESTACIONAMENTO NO TERMINAL DE CONTEINERES (TECON) DO PORTO DE RIO GRANDE	0002 - CONSTRUÇÃO DE PÁTIO DE ESTACIONAMENTO NO TERMINAL DE CONTEINERES (TECON) DO PORTO DE RIO GRANDE - RIO GRANDE DO SUL	1.950.000	1.950.000	EST
39252	3E55 - RECUPERAÇÃO DOS MOLHES DO PORTO DE ITAJAÍ - SC	0002 - RECUPERAÇÃO DOS MOLHES DO PORTO DE ITAJAÍ - SC - SANTA CATARINA	16.500.000	16.500.000	MUN
39252	3E59 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 102 E 103 NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL	0002 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 102 E 103 NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - SANTA CATARINA	16.640.000	16.640.000	EST
39252	3E60 - RECUPERAÇÃO E MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA ELETRICO DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - SC	0002 - RECUPERAÇÃO E MODERNIZAÇÃO NO SISTEMA ELÉTRICO DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - SC - SANTA CATARINA	800.000	800.000	EST
39252	5019 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	29.234.600	27.071.373	EST
39252	5243 - AMPLIAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA DO PORTO DE PARANAGUA	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	3.155.000	0	EST
39252	5311 - MELHORAMENTOS NA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA DO PORTO DE SUAPE	0026 - MELHORAMENTOS NA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA DO PORTO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	41.676.400	6.524.478	EST
2005 - Total			205.125.600	129.313.851	

2006					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	1070 - AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI	0021 - AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI - NO ESTADO DO MARANHÃO	15.200.000	0	EST
39252	11XC - RECUPERAÇÃO DE MOLHES DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA (SC)	0042 - RECUPERAÇÃO DE MOLHES DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA (SC) - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	9.000.000	8.834.732	PRV
39252	1D44 - IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL	0042 - IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	4.689.396	4.689.294	EST
39252	1D46 - CONSTRUÇÃO DO CAIS 4 DO PORTO INTERNO DE SUAPE	0026 - CONSTRUÇÃO DO CAIS 4 DO PORTO INTERNO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	13.000.000	13.000.000	EST
39252	1K70 - RECUPERAÇÃO DO BERÇO 101 NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0101 - RECUPERAÇÃO DO BERÇO 101 NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA (C	10.382.100	10.382.052	EST
39252	1K71 - RECUPERAÇÃO DO MOLHE NORTE DO PORTO DE ITAJAÍ - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0101 - RECUPERAÇÃO DO MOLHE NORTE DO PORTO DE ITAJAÍ - NO ESTADO DE SANTA CATARINA (C	10.477.500	10.477.500	MUN
39252	3E53 - CONSTRUÇÃO DE PÁTIO DE ESTACIONAMENTO NO TERMINAL DE CONTÊINERES (TECON) DO PORTO DE RIO GRANDE	0101 - CONSTRUÇÃO DE PÁTIO DE ESTACIONAMENTO NO TERMINAL DE CONTÊINERES (TECON) DO PORTO DE RIO GRANDE - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	2.596.880	2.596.880	EST
39252	3E61 - DERROCAGEM DO CANAL DE ACESSO E BACIA DE EVOLUÇÃO DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL (SC)	0042 - DERROCAMENTO JUNTO AO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE SAO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	3.241.311	3.241.311	EST

39252	5019 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE RIO GRANDE (RS)	0043 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	21.200.000	12.050.000	EST
39252	5E10 - DRAGAGEM E MELHORAMENTOS NA INFRA-ESTRUTURA DO PORTO DE SUAPE	0026 - DRAGAGEM E MELHORAMENTOS NA INFRA-ESTRUTURA DO PORTO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	35.500.000	30.000.000	EST
2006 - Total			125.287.187	95.271.769	

2007					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
20128	10RZ - RECUPERAÇÃO DO BERÇO 201 DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0101 - RECUPERAÇÃO DO BERÇO 201 DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL - NO ESTADO DE SANTA CATARINA (C	22.000.000	21.571.111	EST
20128	11XC - RECUPERAÇÃO DO MOLHE DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA (SC)	0042 - RECUPERAÇÃO DO MOLHE DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA (SC) - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	9.000.000	9.000.000	PRV
20128	1K26 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI - NO ESTADO DO MARANHÃO	0021 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI (MA) - NO ESTADO DO MARANHÃO	38.933.474	38.933.474	EST
20128	1K26 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI - NO ESTADO DO MARANHÃO	0101 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI - NO ESTADO DO MARANHÃO - NO ESTADO DO MARANHÃO (CRÉDITO	4.325.941	4.325.941	EST
20128	5019 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE RIO GRANDE (RS)	0043 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	78.943.540	78.943.540	EST
20128	7E89 - MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0056 - MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA NO ESTADO DE PERNAMBUCO - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	66.000.000	66.000.000	EST

20128	7F21 - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 100, ALARGAMENTO DO CAIS SUL E AMPLIAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI - NO ESTADO DO MARANHÃO	0021 - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 100, ALARGAMENTO DO CAIS SUL E AMPLIAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI (MA) - NO ESTADO DO MARANHÃO	32.000.000	32.000.000	EST
39252	5019 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE RIO GRANDE (RS)	0043 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE -	8.760.811	8.760.810	EST
39252	7E94 - MODERNIZAÇÃO DO PORTO DE PORTO VELHO - RO	0056 - MODERNIZAÇÃO DO PORTO DE PORTO VELHO - RO - NO ESTADO DE RONDÔNIA	25.000.000	0	EST
2007 - Total			284.963.766	259.534.877	

2008					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
20128	10NP - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 401-A NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DOSUL (SC)	0101 - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 401-A NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL (SC) - NO ESTADO DE SANTA CATARINA (C	10.000.000	0	EST
20128	111F - AMPLIAÇÃO DE MOLHES DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE RIOGRANDE (RS)	0043 - AMPLIAÇÃO DE MOLHES DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE RIO GRANDE (RS) - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	325.700.000	325.700.000	EST
20128	116G - REFORÇO DO BERÇO 101-A NO PORTO DE SAO FRANCISCO DO SUL - SC	0101 - REFORÇO DO BERÇO 101-A NO PORTO DE SAO FRANCISCO DO SUL - SC - NO ESTADO DE SANTA CATARINA (C	18.000.000	18.000.000	EST
20128	11XC - RECUPERAÇÃO DE MOLHES DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA (SC)	0042 - RECUPERAÇÃO DE MOLHES DE ABRIGO DO PORTO DE IMBITUBA (SC) - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	22.500.000	22.500.000	PRV
20128	120A - CONCLUSÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CAIS V NO PORTO DE SUAPE	0101 - CONCLUSÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CAIS V NO PORTO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	23.111.000	0	EST

20128	120B - RECONSTRUÇÃO EMERGENCIAL DO PORTO DE ITAJAÍ	0101 - RECONSTRUÇÃO EMERGENCIAL DO PORTO DE ITAJAÍ - EM SANTACATARINA - SC (CRÉDITO)	350.000.000	17.542.081	MUN
20128	120E - DUPLICAÇÃO DA AVENIDA PRINCIPAL DE ACESSO E DO TRONCO DISTRIBUIDOR SUL NO COMPLEXO PORTUÁRIO DE SUAPE	0101 - DUPLICAÇÃO DA AVENIDA PRINCIPAL DE ACESSO E DO TRONCO DISTRIBUIDOR SUL NO COMPLEXO PORTUÁRIO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	20.000.000	0	EST
20128	1K26 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI (MA)	0021 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI (MA) - NO ESTADO DO MARANHÃO	13.200.000	13.200.000	EST
20128	7F21 - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 100, ALARGAMENTO DO CAIS SUL E AMPLIAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI (MA)	0021 - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 100, ALARGAMENTO DO CAIS SUL E AMPLIAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI (MA) - NO ESTADO DO MARANHÃO	33.000.000	33.000.000	EST
20128	7K68 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO DO CAIS PÚBLICO DO PORTO DE RIO GRANDE (RS)	0058 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO DO CAIS PÚBLICO DO PORTO DE RIO GRANDE (RS) - MODERNIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO D	2.800.000	0	EST
39252	10TW - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL FLUVIAL - NO MUNICÍPIO DE PORTOVELHO (CAI N'ÁGUA) - NO ESTADO DE RONDÔNIA	0011 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL FLUVIAL - NO MUNICÍPIO DE PORTOVELHO (CAI N'ÁGUA) - NO ESTADO DE RONDÔNIA	4.457.075	4.457.075	EST
39252	10TW - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL FLUVIAL - NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO (CAI N'ÁGUA) - NO ESTADO DE RONDÔNIA	0101 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL FLUVIAL - NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO (CAI N'ÁGUA) - NO ESTADO DE RONDÔNIA (CRÉDITO)	5.887.370	5.887.370	EST
39252	12GO - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL PESQUEIRO - NO MUNICÍPIO DE MANAUS - NO ESTADO DO AMAZONAS	0013 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL PESQUEIRO - NO MUNICÍPIO DE MANAUS - NO ESTADO DO AMAZONAS	1.200.000	0	EST

39252	5019 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE	0043 - AMPLIAÇÃO DOS MOLHES E DRAGAGEM DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DE ACESSO NO PORTO DO RIO GRANDE	0	0	EST
39252	7M89 - CONSTRUÇÃO DO PORTO DE PORTO VELHO (RO)	0056 - CONSTRUÇÃO DO PORTO DE PORTO VELHO (RO) - NO ESTADO DE RONDÔNIA	12.788.759	0	EST
2008 - Total			842.644.204	440.286.526	

2009					
Órgão	Ação	Subtítulo	PL	Autógrafo	Cod
20128	10NP - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 401-A NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL (SC)	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	2.000.000	2.000.000	EST
20128	10NQ - REALINHAMENTO E REFORÇO ESTRUTURAL DO BERÇO 201 NO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL (SC)	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	5.000.000	5.000.000	EST
20128	111F - AMPLIAÇÃO DE MOLHES DO CANAL DE ACESSO AO PORTO DE RIO GRANDE (RS)	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	6.400.000	25.400.000	EST
20128	1K26 - RECUPERAÇÃO DOS BERÇOS 101 E 102 DO PORTO DE ITAQUI (MA)	0021 - NO ESTADO DO MARANHÃO	600.000	600.000	EST
20128	7F21 - CONSTRUÇÃO DO BERÇO 100, ALARGAMENTO DO CAIS SUL E AMPLIAÇÃO DO PORTO DE ITAQUI (MA)	0021 - NO ESTADO DO MARANHÃO	3.000.000	3.000.000	EST
20128	7F65 - MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA NO PORTO DE SUAPE (PE)	0026 - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0	4.000.000	EST
20128	7L25 - AMPLIAÇÃO DO CAIS PÚBLICO DO PORTO NOVO DO PORTO DE RIO GRANDE (RS)	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0	40.000.000	EST
39252	12GO - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL PESQUEIRO - NO MUNICÍPIO DE MANAUS - NO ESTADO DO AMAZONAS	0013 - NO ESTADO DO AMAZONAS	1.440.000	1.440.000	EST
39252	7N63 - CONSTRUÇÃO DE TERMINAL FLUVIAL - NO MUNICÍPIO DE SANTANA - NO ESTADO DO AMAPÁ	0016 - NO ESTADO DO AMAPÁ	0	1.000.000	MUN
2009 - Total			18.440.000	82.440.000	

**PROJETO A PROJETO – RODOVIAS
TRECHOS CONCEDIDOS**

2005					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	1214 - ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-392 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0101 - ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NA BR-392 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TRECHO RIO GRANDE - PELOTAS -	1.500.000	1.500.000	PRV
39252	12GL - CONSTRUÇÃO DE PONTE NA BR-116 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0101 - CONSTRUÇÃO DE PONTE NA BR-116 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SOBRE O RIO JAGUARÃO (2: PONTE	800.000	0	PRV
39252	12GM - RECUPERAÇÃO DE PONTE NA BR-116 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0101 - RECUPERAÇÃO DE PONTE NA BR-116 NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SOBRE O RIO JAGUARÃO (PONTE BA	800.000	0	PRV
39252	1E73 - CONSTRUÇÃO DE ACESSOS RODOVIÁRIOS NA BR-116 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0002 - CONSTRUÇÃO DE PONTE DE ACESSO AO MUNICÍPIO DE RESENDE - RJ -	100.000	0	PRV
39252	1F25 - RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - DIVISA SC/RS - JAGUARÃO - NA BR-116/RS (CRÉDITO EXTRAORDINARIO)	0043 - RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - DIVISA SC/RS - JAGUARÃO - NA BR-116/RS (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO) - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7.000.000	7.000.000	PRV
39252	3E11 - RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - DIVISA SC/RS - JAGUARÃO - NA BR-116/RS	0002 - RECUPERAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - DIVISA SC/RS - JAGUARÃO - NA BR-116/RS - RIO GRANDE DO SUL	9.200.729	9.200.729	PRV
2005 - Total			19.400.729	17.700.729	

2006					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
2006 - Total			0	0	

2007					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	108Z - CONSTRUÇÃO DO SISTEMA VIARIO INTERNO (ACESSO RODOFERROVIARIO) A ILHA DE TATUOCA NO PORTO INTERNO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0101 - CONSTRUÇÃO DO SISTEMA VIARIO INTERNO (ACESSO RODOFERROVIARIO) A ILHA DE TATUOCA NO PORTO INTERNO DE SUAPE - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	19.276.031	19.276.031	EST
39252	1214 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0103 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4.732.291	0	PRV
2007 - Total			24.008.322	19.276.031	

2008					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	1214 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	93.000.000	92.999.997	PRV
2008 - Total			93.000.000	92.999.997	

2009					
Órgão	Ação	Subtítulo	PL	Autógrafo	Cod
39252	1214 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - RIO GRANDE - PELOTAS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	100.000.000	80.000.000	PRV
2008 - Total			100.000.000	80.000.000	

TRECHOS RECÉM-CONCEDIDOS

2005					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
		2005 - Total	0	0	

2006					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
		2006 - Total	0	0	

2007					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
		2007 - Total	0	0	

2008					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	112M - RECUPERAÇÃO DA PONTE BARÃO DE MAUÁ SOBRE O RIO JAGUARÃO - (FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI) - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - RECUPERAÇÃO DA PONTE BARÃO DE MAUÁ SOBRE O RIO JAGUARÃO - (FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI) - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	3.000.000	0	PRV
39252	112N - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO JAGUARÃO (FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI) - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO JAGUARÃO (FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI) - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	3.000.000	0	PRV
39252	114A - ADEQUAÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE BADY BASSITT - NA BR-153 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - ADEQUAÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE BADY BASSITT - NA BR-153 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	1.800.000	1.800.000	PRV

39252	114D - CONSTRUÇÃO DE TRAVESSIA URBANA - NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NA BR-153 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - CONSTRUÇÃO DE TRAVESSIA URBANA - NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - NA BR-153 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	1.800.000	0	PRV
39252	1344 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - SÃO PAULO - DIVISA SP/PR - NA BR-116 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - SÃO PAULO - DIVISA SP/PR - NA BR-116 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	300.000	117.361	PRV
39252	1344 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - SÃO PAULO - DIVISA SP/PR - NA BR-116 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0103 - ADEQUAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - SÃO PAULO - DIVISA SP/PR - NA BR-116 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	200.000	200.000	PRV
39252	201J - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-040 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-040 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	43.400.700	43.400.695	PRV
39252	201Q - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DO PARANÁ	0041 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DO PARANÁ	3.485.638	3.385.638	PRV
39252	201T - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-153 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-153 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	415.749	415.748	PRV
39252	207S - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-393 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-393 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	94.307	94.307	PRV
39252	2090 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	600.000	600.000	PRV
39252	209Q - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0035 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	244.000	0	PRV

39252	209Q - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0101 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE SÃO PAULO (CRÉDITO)	1.918.012	0	PRV
39252	3E56 - ADEQUAÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO AO PORTO DE ITAJAÍ - NA BR-101 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - ADEQUAÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO AO PORTO DE ITAJAÍ - NA BR-101 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	10.600.000	0	PRV
39252	5789 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO RODOVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA - NA BR-393 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO RODOVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA - NA BR-393 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	4.320.000	0	PRV
39252	7N07 - CONSTRUÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE CORREIA PINTO - NA BR-116 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0058 - CONSTRUÇÃO DE ACESSOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA (CORREIA PINTO)	1.000.000	1.000.000	PRV
2008 - Total			76.178.406	51.013.750	

2009					
Órgão	Ação	Subtítulo	PL	Autógrafo	Cod
39252	10UL - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO RODOVIÁRIO - BETIM - RAVENA - NA BR-381 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	5.000.000	4.000.000	PRV
39252	112M - RECUPERAÇÃO DA PONTE BARÃO DE MAUÁ SOBRE O RIO JAGUARÃO - (FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI) - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	5.000.000	4.000.000	PRV
39252	112N - CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO JAGUARÃO (FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI) - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7.500.000	6.000.000	PRV
39252	3E56 - ADEQUAÇÃO DE ACESSO RODOVIÁRIO AO PORTO DE ITAJAÍ - NA BR-101 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	20.000.000	20.000.000	PRV
39252	5789 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO RODOVIÁRIO - NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA - NA BR-393 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	5.000.000	4.000.000	PRV
2009 - Total			42.500.000	38.000.000	

TRECHOS POTENCIALMENTE COINCIDENTES COM RODOVIAS CONCEDIDAS

2005					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
		2005 - Total	0	0	

2006					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
		2006 - Total	0	0	

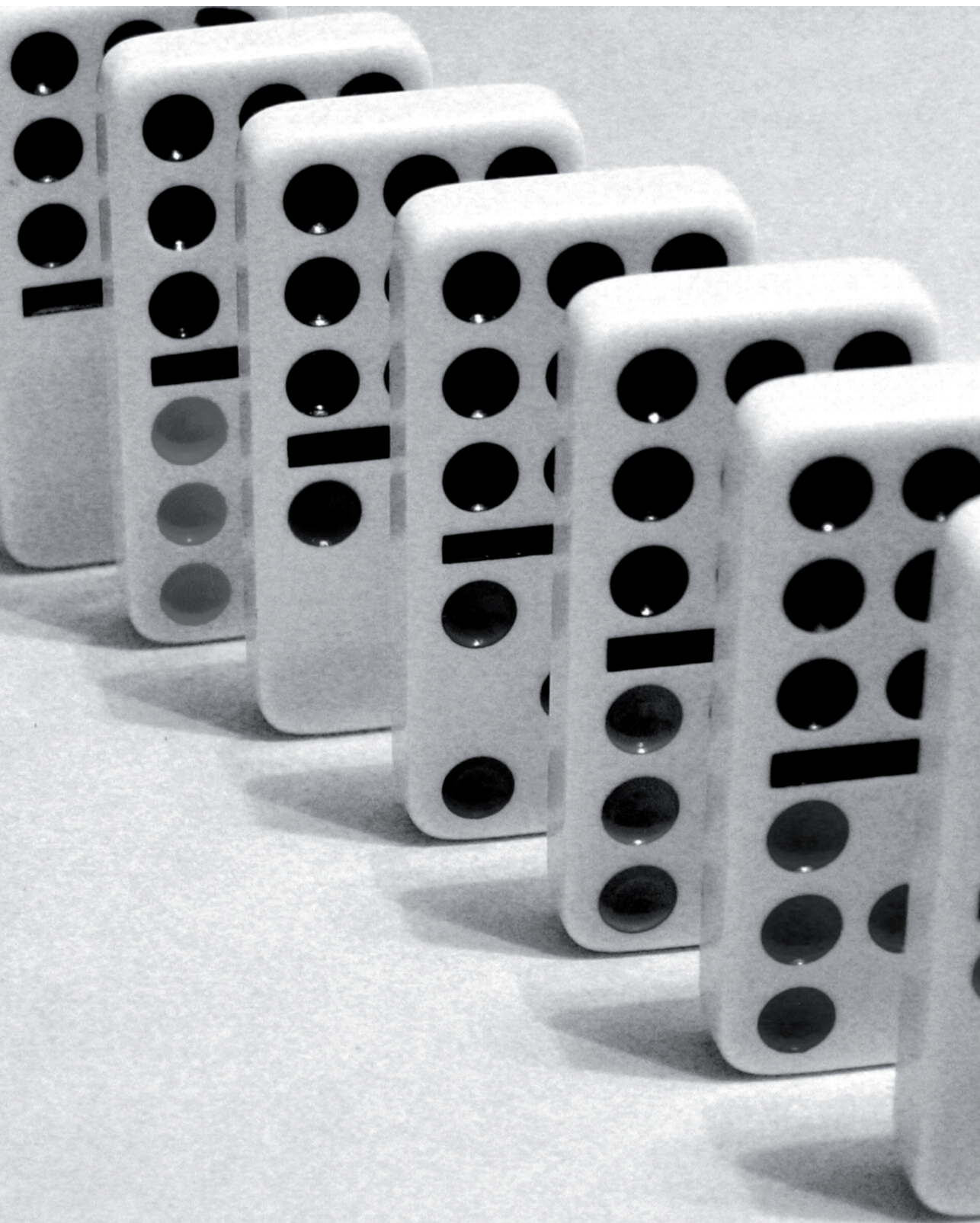
2007					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
		2007 - Total	0	0	

2008					
Órgão	Ação	Subtítulo	Autorizado	Liquidado	Cod
39252	203F - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	16.609.800	16.609.800	PRV
39252	203Q - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-101 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	0042 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-101 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	6.833.000	6.751.189	PRV
39252	206E - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	11.216.754	11.216.754	PRV
39252	207R - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-101 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-101 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	45.667.662	11.038.102	PRV

39252	208A - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	15.929.000	15.928.999	PRV
39252	208L - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-293 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-293 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	11.772.700	11.772.700	PRV
39252	208L - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-293 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0101 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-293 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	9.200.000	9.200.000	PRV
39252	208N - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-290 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-290 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	19.688.100	19.688.100	PRV
2008 - Total			136.917.016	102.205.643	

2009					
Órgão	Ação	Subtítulo	PL	Autógrafo	Cod
39252	201J - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-040 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	33.338.900	27.356.520	PRV
39252	203F - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-392 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	19.303.000	15.840.400	PRV
39252	206E - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-381 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	5.275.830	4.220.664	PRV
39252	207R - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-101 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	50.527.300	80.527.300	PRV
39252	208A - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-116 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	6.596.000	5.412.800	PRV
39252	208L - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-293 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	16.713.100	13.715.080	PRV
39252	208N - MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-290 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	32.373.750	26.566.500	PRV
2009 - Total			164.127.880	173.639.264	

SPREAD BANCÁRIO



EVOLUÇÃO E DETERMINANTES DO *SPREAD* BANCÁRIO NO BRASIL

Por:

José Roberto Afonso¹

Marcos Antonio Köhler²

Paulo Springer de Freitas³

I – INTRODUÇÃO

O Senado Federal, por meio do Ato do Presidente nº 16, de 2009, instituiu a Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade (CACFE), sob a presidência do Senador Francisco Dornelles e relatoria do Senador Tasso Jereissati⁴, com os objetivos de: i) estudar os efeitos da crise financeira internacional; ii) acompanhar os desdobramentos da crise sobre a economia nacional e sobre a empregabilidade; iii) oferecer soluções para a crise; iv) elaborar relatórios de avaliação.

Em junho de 2009 a Comissão aprovou o Relatório Preliminar sobre o mercado de crédito no Brasil. Neste Texto para Discussão, apresentamos algumas das discussões sobre *spread* bancário que serviram de base para a elaboração do Relatório. Similarmente, encontra-se em elaboração outro Texto para Discussão, que apresentará as discussões sobre volume de crédito que igualmente serviram de base para elaboração do Relatório da Comissão.

O *spread* bancário, definido como a diferença entre a taxa de juros cobrada pelas instituições financeiras e o custo financeiro de captação dos recursos, é das matérias mais complexas e polêmicas no Brasil, sendo visto como um dos principais obstáculos à expansão do crédito e ao aprofundamento do sistema financeiro, bem como fator limitador do desenvolvimento do País. O objetivo deste estudo é analisar a evolução do *spread* bancário no Brasil, assim como os seus determinantes.

¹ Economista do BNDES, cedido ao Senado Federal como assessor técnico.

² Consultor Legislativo do Senado Federal.

³ Consultor Legislativo do Senado Federal.

⁴ Além do Presidente, compõem a Comissão os Senadores Aloizio Mercadante, Pedro Simon e Marco Maciel., Aloizio Mercadante, Marco Maciel, Pedro Simon e Tasso Jereissati.

Observe-se que o *spread* é somente um, embora o de maior magnitude, dos componentes do custo total de um empréstimo. O outro componente é o custo de captação que, *grasso modo*, pode ser aproximado pelo custo dos Certificados de Depósitos Bancários (CDBs), que têm sua remuneração baseada na trajetória esperada da taxa básica da economia, a taxa Selic⁵. A opção de concentrar a análise no *spread*, em detrimento da taxa SELIC, pode ser justificada pelo interesse em entender melhor o funcionamento do sistema financeiro brasileiro, quais suas potencialidades e que fatores viriam impedindo uma atuação mais eficiente da intermediação. Já a taxa SELIC, ainda que afete o sistema financeiro e a sociedade em geral, deve ser entendida como um instrumento de política monetária, que é fixada, no regime monetário vigente, com o objetivo de garantir que a inflação se situe dentro de um intervalo pré-estabelecido.

Este texto contém quatro seções, além desta Introdução e das Conclusões. Na próxima, descreveremos a evolução do *spread* desde a implementação do Plano Real. A Seção III discute os determinantes do *spread*. Começaremos por apresentar a decomposição feita pelo Banco Central. Trata-se de uma decomposição contábil, que busca explicar o *spread* através de dados *ex post*, com base em resultados

efetivamente ocorridos. Posteriormente, discutiremos os determinantes econômicos para o *spread ex ante*, isto é, quais os fatores que influenciam os bancos na determinação do custo dos empréstimos. Destaca-se que não será feita qualquer tentativa de estimar relações quantitativas entre variáveis; este trabalho se limitará a sintetizar resultados encontrados na literatura.

Na Seção IV são feitas considerações sobre a metodologia utilizada pelo Banco Central para o cálculo do *spread*. Tendo em vista suas funções, *expertise* no assunto, acesso aos dados e interesse no tema, o Banco Central, até onde se saiba, é a única instituição que estima e divulga regularmente o *spread* e seus componentes. Dessa forma, a mensuração do *spread* tornou-se referência para estudos e análises sobre o tema.

Deve-se reconhecer que qualquer metodologia utilizada para apuração do *spread* está sujeita a críticas e limitações. Há restrições quanto à disponibilidade de dados. Adicionalmente, as estimativas são sensíveis à forma de agregação das diferentes modalidades de empréstimos, à alocação das despesas administrativas entre as diferentes atividades de um banco, bem como às taxas de empréstimos⁶ ou de captação⁷ utilizadas no cálculo. Por isso, as considerações tecidas na

⁵ O equilíbrio no mercado financeiro implica que a rentabilidade dos CDBs, decorrente de um empréstimo a um banco, deverá se igualar à rentabilidade de um título público, com o devido ajuste pelo risco de crédito. Os títulos públicos, por sua vez, têm sua rentabilidade baseada na trajetória esperada para a taxa Selic.

⁶ Por exemplo, mesmo que se restrinja a análise a uma única modalidade de operação de crédito, as taxas de empréstimos são sensíveis ao risco do tomador ou ao prazo.

⁷ A escolha da referência para a taxa de captação também pode ser arbitrária: pode-se optar, por exemplo, pela taxa paga sobre depósitos a prazo ou pela taxa de remuneração dos títulos públicos.

Seção IV devem ser entendidas mais como sugestões para aprimorar um cálculo não trivial, do que uma crítica ao trabalho da instituição.

A Seção V apresenta algumas sugestões para a redução do *spread* bancário. Com o objetivo de tornar a apresentação mais didática, as sugestões foram agrupadas entre aquelas que visam a reduzir a inadimplência; a aprimorar o grau de regulação e competitividade do mercado financeiro; a conferir um ambiente de maior estabilidade macroeconômica; e a atuar em outros fatores. Deve-se enfatizar o aspecto didático desta divisão, de forma que medidas que atuem em uma área podem também atuar positivamente em outras.

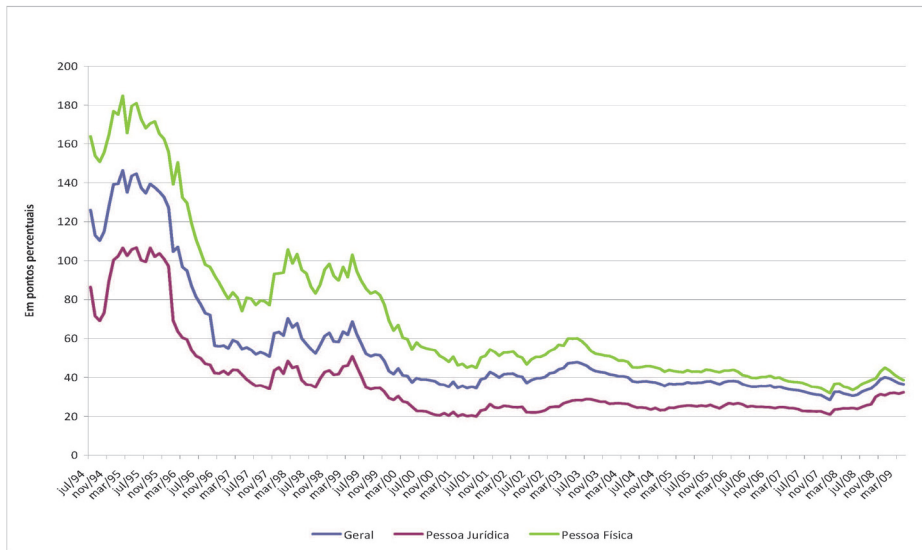
A Seção VI, por fim, sumariza os principais resultados e conclui.

II – EVOLUÇÃO DO SPREAD BANCÁRIO NO BRASIL

Em decorrência da instabilidade macroeconômica que caracterizou a economia brasileira até a edição do Plano Real, é muito difícil encontrar séries confiáveis sobre *spreads* bancários para o período pré-1994. A série mais longa que o Banco Central do Brasil (Bacen) coloca à disposição se inicia em julho de 1994, mas contém informações somente para pessoas físicas e para operações pré-fixadas para pessoas jurídicas. O Gráfico 1 apresenta essas séries.

Pode-se observar que houve redução substancial do *spread* entre 1994 e 2000. Logo após a adoção do Plano Real, a sociedade ainda aceitava se financiar a taxas muito elevadas, es-

Gráfico 1: Evolução do *spread* por tipo de tomador



Fonte: Banco Central do Brasil

perando que um súbito retorno da inflação levasse os juros reais para valores negativos. Do lado dos bancos, era necessário impor taxas de juros elevadas para fazer frente a eventuais perdas decorrentes de um recrudescimento do processo inflacionário.

À medida que o Plano Real ganhava credibilidade, e a expectativa de inflação declinava, foi possível reduzir os juros e o *spread*, processo que se intensificou até 1997, quando, com a eclosão da crise da Ásia, houve aumento da incerteza e os juros voltaram a subir.

Após sucessivas crises, como a da Rússia e a que levou à mudança do regime monetário no Brasil, em janeiro de 1999, o *spread* voltou a entrar em trajetória de queda, coincidindo com o ambiente de maior estabilidade macroeconômica que começou a se delinear naquele período, em virtude de um maior compromisso do governo com a sustentabilidade das contas públicas e da introdução e consolidação do regime de metas para a inflação.

Desde 2000 o *spread* tem também acompanhado o desempenho macroeconômico da economia, embora seja muito claro, em primeiro lugar, que o nível e a volatilidade do *spread* têm sido bem menores nesta década do que no período anterior; e, em segundo lugar, que, a despeito da forte redução do *spread*, ele ainda se encontra em um patamar bastante elevado⁸.

⁸ Não há consenso que o *spread* brasileiro seja alto. Apesar de, na média, ser muito superior ao verificado

O Gráfico 2 detalha a evolução do *spread* bancário no Brasil a partir de 2000, estratificando por pessoa física e jurídica.

O *spread* apresentado no Gráfico 2 corresponde ao do segmento *livre* referenciado. A qualificação *livre* refere-se às modalidades de crédito nas quais o custo financeiro é livremente pactuado entre bancos e tomadores. Dessa forma, o crédito livre se contrapõe ao crédito direcionado, caracterizado por aquelas modalidades em que a taxa máxima ao tomador é estipulada por alguma autoridade reguladora. Como exemplos de crédito direcionado citam-se os repasses do BNDES, o crédito rural e o financiamento imobiliário. Já o termo *referenciado* diz respeito às modalidades de crédito livre contempladas na Circular nº 2.957, de 1999, do Bacen. Essa circular obrigou os bancos a informarem os valores e taxas de juros cobradas nas operações de crédito de algumas modalidades – aquelas mais relevantes, na ocasião. Dentre as modalidades que atualmente são importantes, mas que foram excluídas da referida Circular, destacam-se cartão de crédito e *leasing* de veículos⁹.

em outros países, há fortes críticas direcionadas aos estudos que procuram fazer comparações internacionais. Alguns deixam de levar em consideração que o nível de garantias exigidas pode ser diferente entre os países. Outros estudos ignoram o acesso ao crédito, de forma que ele pode ser barato, mas disponível somente para pequena parcela da população. Ainda assim, a maioria das comparações internacionais é desfavorável ao Brasil.

⁹ No Relatório de Inflação de março de 2009, o Bacen apresentou uma estimativa para o *spread* médio desde 2003, incorporando, no segmento livre, as modalidades cartão de crédito, *leasing* de veículos e empréstimos de cooperativas; e, no segmento direcionado, as modalidades repasses do BNDES, financiamento habitacional e crédito rural.

Gráfico 2: Evolução dos *spreads* bancários a partir de junho de 2000, por tipo de tomador

Fonte: Banco Central do Brasil

O *spread* cobrado de pessoas físicas é maior do que o de pessoas jurídicas, como evidenciado no gráfico anterior. Isso pode ser explicado por três fatores. Em primeiro lugar, o custo por real emprestado tende a ser maior para pessoas físicas, como usualmente ocorre quando se comparam operações no varejo com operações no atacado. Em segundo lugar, a taxa de inadimplência é menor para pessoas jurídicas do que para pessoas físicas. Por fim, o mercado para financiamento para pessoas jurídicas é mais concorrencial. Entre outros motivos porque as empresas, principalmente de maior porte, possuem conta-corrente em vários bancos, o que implica, por um lado, que há mais instituições financeiras que conhecem o seu histórico e, por outro, que o custo para a firma pesquisar taxas é mais baixo.

Em termos de evolução, entre o início de 2003 e o final de 2007, houve uma queda significativa, de quase 30 pontos percentuais, do *spread* cobrado nas operações com pessoas físicas – mais uma vez, como ilustrado pelo último gráfico. Enquanto isso o *spread* cobrado de pessoas jurídicas ficou praticamente estável.

É interessante observar que esse mesmo período foi caracterizado por uma série de mudanças no cenário macroeconômico que, de acordo com a literatura, contribuiriam para a queda no *spread*: a economia entrou em trajetória de crescimento, a taxa SELIC caiu e houve melhora das contas públicas. Houve também uma série de avanços institucionais, no sentido de dar maior garantia aos credores. Por exemplo, a aprovação do novo regime

falimentar (Lei nº 11.101, de 2005); a ampliação da alienação fiduciária; a possibilidade de penhora eletrônica (BacenJud); a implementação do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, a introdução do patrimônio de afetação e a melhoria do grau de garantia da Cédula de Crédito Bancário.

Quando se observa o comportamento por modalidade de crédito, entretanto, se constata nos Gráficos 3a e 3b que o *spread* caiu de forma significativa somente para a aquisição de bens para pessoas jurídicas e para o crédito pessoal. Isso porque, no período, no caso do crédito pessoal, instituiu-se o crédito consignado, que, ao permitir o desconto em folha das prestações do financiamento, aumentou substancialmente a probabilidade de o empréstimo concedido ser efetivamente pago.

O Bacen divulga o *spread* somente para o agregado da categoria crédito pessoal, sem discriminar as operações consignadas das demais. Tendo em vista o comportamento das demais séries, é provável que o *spread* para as demais operações de crédito pessoal não tenham se alterado substancialmente no período.

O *spread* agregado é calculado pela soma dos *spreads* de cada modalidade, ponderados pelo respectivo volume de financiamento. Não há uma forma única de se calcular essa ponderação. O Bacen calcula o *spread* agregado em um mês t utilizando o *spread* da modalidade naquele mês t , mas ponderando pelo seu saldo de empréstimos. O problema dessa ponderação é que o saldo de empréstimos inclui todo o estoque de financiamentos ainda não quitados, a maioria dos quais foi

Gráfico 3a: *Spread* por modalidade – Pessoa Jurídica, média semestral

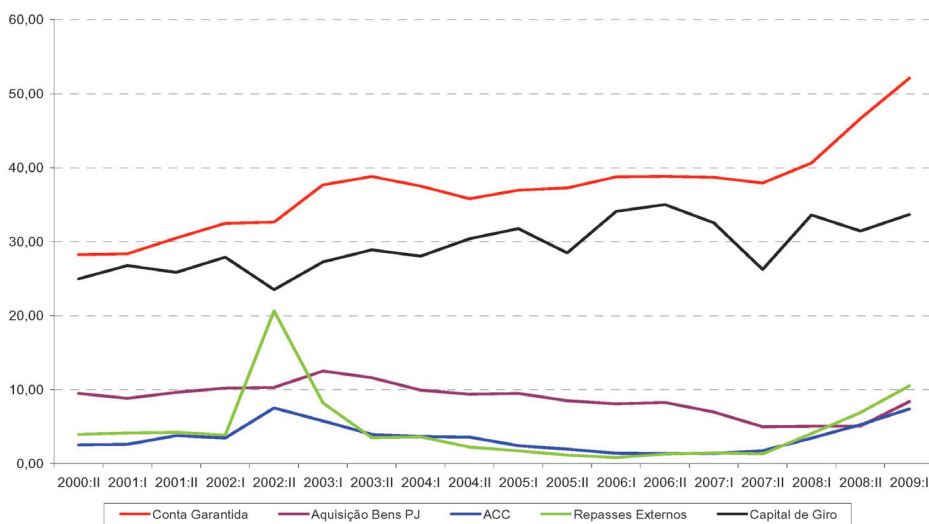
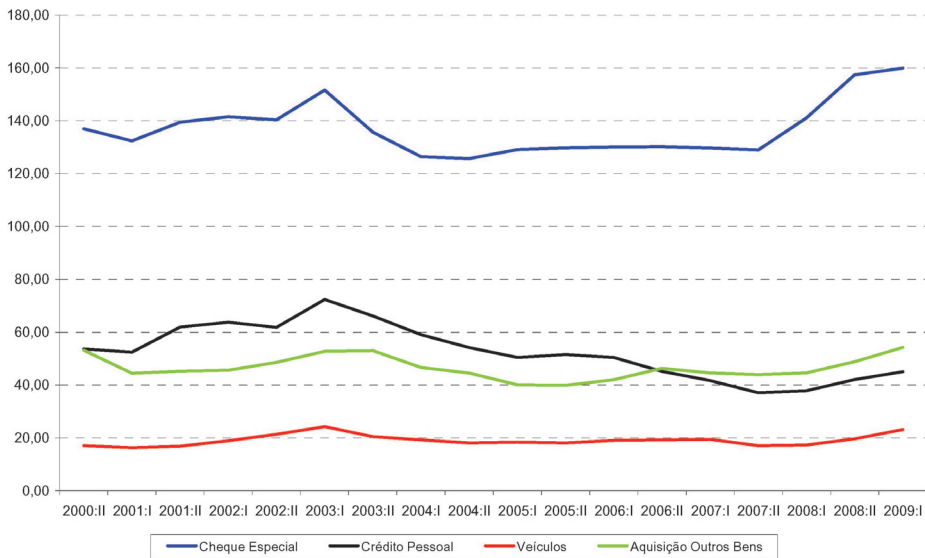


Gráfico 3b: *Spread* por modalidade – Pessoa Física, média semestral

pactado no passado, em condições diferentes daquela prevalecente no mês t . Uma alternativa seria ponderar cada modalidade de financiamento pelo volume de concessões naquele mês t . Essa metodologia forneceria uma ideia melhor do custo do crédito concedido naquele mês. Entretanto, não incorpora os diferentes prazos das operações¹⁰.

Tendo em vista as considerações acima, foram feitas algumas simulações procurando quantificar o quanto da

¹⁰ Um exemplo para entender melhor o problema. Um banco concede um empréstimo de R\$ 10 mil na modalidade crédito pessoal em janeiro, para ser pago em dezembro. Ao longo do ano, o banco também empresta a mesma quantia na modalidade cheque especial, que é renovada continuamente até dezembro. Supondo que a taxa de juros fosse a mesma, pelo critério do Bacen, cada modalidade representaria 50% do crédito total em cada mês. Já se o cálculo fosse baseado somente nas novas concessões, o crédito pessoal teria participação de 50% em janeiro, e de 0% nos demais meses, enquanto que o cheque especial teria também 50% de participação em janeiro, e 100% no restante do ano.

queda do *spread* ocorrida entre 2003 e 2007 se deve somente a uma realocação da carteira de crédito, com aumento do peso das modalidades mais baratas; e quanto se deve a uma queda do *spread* intra-modalidade¹¹. Para tanto, criou-se uma economia artificial, em que o peso de cada modalidade ficasse constante ao longo do tempo. Estimou-se então a variação do *spread* para essa economia.

¹¹ Para entender melhor o exercício, pode-se pensar em duas situações extremas. Suponha uma economia em que há somente duas modalidades de crédito. No início do período, a modalidade A apresenta *spread* de 20 p.p., e modalidade B, de 10 p.p., sendo que cada modalidade representa 50% do crédito, o que implica que o *spread* médio dessa economia é de 15 p.p. Suponha que, no Cenário 1, ao final do ano, o *spread* em cada modalidade tenha caído 50%, e que elas continuem representando 50% do crédito cada uma. Nesse caso, o *spread* cairia para 7,5 p.p. e seria integralmente explicado por uma queda de *spread* intra-modalidade. Já no Cenário 2, suponha que não haja mais empréstimos na modalidade A, e que a modalidade B continua apresentando *spread* de 10 p.p. Nesse caso, o *spread* da economia cairia para 10 p.p., mas a causa teria sido somente uma realocação da carteira, sem alteração dos *spreads* intra-modalidade.

Quanto maior essa variação, comparativamente à queda efetivamente observada, maior a importância da redução do *spread* intra-modalidade. Simetricamente, quanto menor for a queda do *spread* na economia artificial, mais importante foi o efeito da recomposição da carteira na explicação da evolução do *spread*.

Pode-se argumentar que esse exercício é pouco relevante, tendo em vista que o que interessa para a economia é que o *spread* caiu naquele período, independentemente das causas. Ocorre que, para propor políticas, é importante entender as causas subjacentes à variação do *spread* em cada modalidade. Do ponto de vista metodológico, o impacto devido à recomposição de carteiras pode levar a conclusões equivocadas em trabalhos que tentam quantificar a importância de um conjunto de variáveis explicativas (como grau de inadimplência, taxa SELIC, entre outros) sobre o *spread*, quando este é considerado de forma agregada.

A tabela a seguir mostra os resultados dos exercícios de simulação para a variação do *spread* em dois períodos, do primeiro semestre de 2003 ao primeiro semestre de 2004 e do primeiro semestre de 2004 ao segundo

semestre de 2007, e considerando as duas formas de ponderar cada modalidade de crédito; o critério utilizado pelo Bacen e o critério que considera somente os novos financiamentos. Quanto mais próximo de 100%, maior o poder explicativo da queda do *spread* intra-modalidade. Nesses casos, a queda agregada do *spread* deve-se mais a uma redução do *spread* em cada modalidade de financiamento do que a uma realocação das carteiras dos bancos, com aumento da participação das modalidades que cobram taxas mais baixas.

No primeiro período, quando a economia brasileira passou de uma fase de muita turbulência para entrar em uma rota de crescimento sustentado, a redução do *spread* foi generalizada; em torno de 80% da redução se deu em função de queda das taxas intra-modalidade, de acordo com o critério de novos financiamentos. Pelo critério do Banco Central, o poder explicativo da redução intramodalidade foi ainda maior, superando 100%. Isso significa que os bancos realocaram suas carteiras na direção de modalidades que cobram taxas mais elevadas, entretanto, a redução do *spread* em cada modalidade foi tão acentuada que mais do que compensou o efeito realocação, fazendo com que o *spread*

Tabela 1: Poder explicativo da queda do *spread* intra-modalidade para a queda geral do *spread*

Período	Pessoa Física		Pessoa Jurídica		Total	
	Critério Novos Financiamentos	Critério Banco Central	Critério Novos Financiamentos	Critério Banco Central	Critério Novos Financiamentos	Critério Banco Central
2003:I a 2004:I	79	92	78	141	84	121
2004:I a 2007:II	12	63	65	128	23	95

geral caísse. Já no período seguinte, entre 2004 e 2007, caracterizado por crescimento e maior estabilidade, não houve uma alteração qualitativa na conjuntura macroeconômica tão proeminente como a que se verificou ao longo de 2003. Nessa segunda fase, observa-se que o fator realocação ganhou importância. Quando se consideram os resultados na margem, isto é, utilizando o critério de novos financiamentos, o poder explicativo da redução do *spread* intramodalidade cai substancialmente para pessoas físicas, passando de 79% para 12%. Isso significa que a queda do *spread* no período é melhor explicada pelo redirecionamento da carteira, cujo poder explicativo passa de 21% para 88% entre os dois períodos¹². Destacam-se aqui o forte aumento das operações de crédito pessoal, que incluem créditos consignados, que passou de 6,7% para 9,4%, e financiamentos de veículos, que passaram de 3,8% para 5,5% das novas concessões. O aumento do poder explicativo da realocação das carteiras também é observado quando se considera o critério Banco Central, porém, em bem menor intensidade. Para pessoas físicas, por exemplo, a realocação de carteiras, que respondia por 8% da queda do *spread* no primeiro período, passou a explicar 37% no segundo.

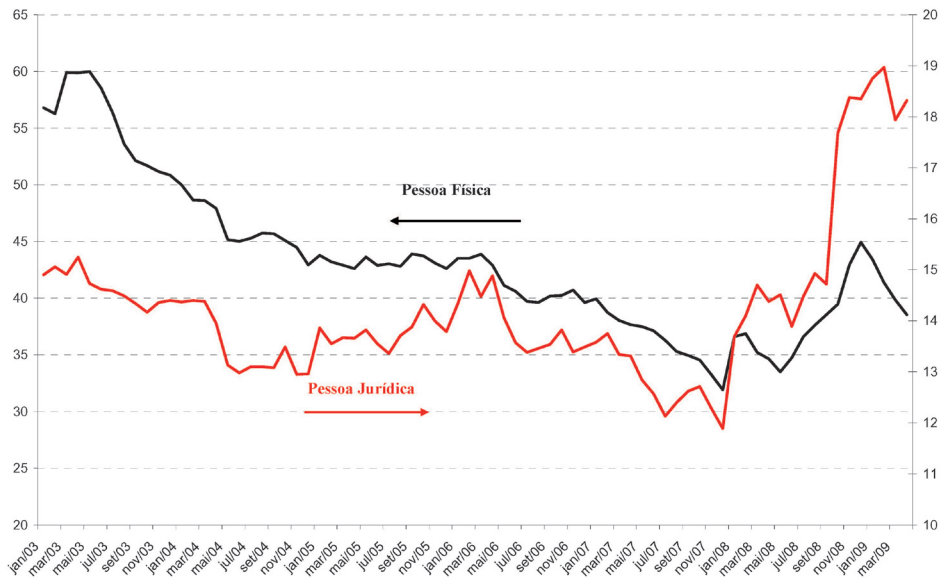
Voltando aos Gráficos 1 e 2, que mostram a evolução do *spread*, observa-se que eles voltaram a subir ao longo de 2008, bem antes de irromper a crise financeira global e a recessão

¹² O poder explicativo da realocação da carteira corresponde à diferença entre 100% e o poder explicativo da queda intra-modalidade.

no Brasil. Até o terceiro trimestre, esse movimento se deu em função do aquecimento da economia e do consequente aumento da demanda por crédito. Já no quarto trimestre, a tendência de alta dos *spreads* se intensificou, mas, dessa vez, pelo motivo oposto, qual seja, a crise financeira internacional, que fez com que a oferta de crédito caísse mais rapidamente que a demanda, além de ter provocado aumento da inadimplência, ocorrida e esperada.

Os *spreads* voltaram a cair no primeiro trimestre de 2009, embora ainda se situem acima dos valores pré-crise. Ainda é cedo para avaliar as causas dessa redução. Prováveis candidatos são a redução da taxa SELIC e uma melhora das expectativas para a economia, com perspectivas de retomada do crescimento a partir do segundo semestre.

O Gráfico 4 reproduz as estatísticas sobre a evolução do *spread* associado às operações com recursos livres, limitando a série a partir de 2003. Na crise, os *spreads* da pessoa jurídica e da pessoa física tiveram comportamento bastante diferenciado. O *spread* da pessoa física já recuou para os níveis do início de 2007, mas em valores ainda muito elevados (37,8%); enquanto o *spread* da pessoa jurídica se mantém nos altos patamares verificados nos piores momentos da crise, em torno de 18,5%, o mais alto desde 2003. Esse resultado é mais surpreendente quando se leva em consideração que houve um aumento na participação das grandes empresas – em princípio, com menor probabilidade

Gráfico 4: Evolução dos *spreads* desde 2003, por tipo de tomador (em p.p.)

de inadimplência – no crédito doméstico. Uma possível explicação é que, por algum motivo (talvez especialização dos bancos em determinados nichos de mercado), os mercados de crédito são relativamente segmentados, e a oferta de crédito para pessoas físicas tenha declinado menos do que para pessoas jurídicas. Outra possibilidade é a demanda por crédito das famílias ter caído mais rapidamente do que a das empresas, uma vez que as empresas precisam regularmente de crédito para capital de giro; enquanto as famílias têm maior flexibilidade para decidir se se endividam ou não, pois o fazem para adquirir um bem de maior valor, e não para tocar a sua atividade cotidiana.

Destaca-se que a alta recente do *spread* não é fenômeno exclusivo do Brasil. Com a deterioração das espec-

tativas e aumento do risco, os *spreads* aumentaram em diversos países, como nos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha.

III – FATORES DETERMINANTES DO *SPREAD*

No Brasil, o Banco Central (Bacen) avalia os determinantes do *spread* a partir de uma decomposição contábil. É um exercício importante porque permite avaliar, *ex post*, como é formado o *spread*. Mas, por não incorporar a reação dos agentes econômicos a alterações de variáveis, não permite fazer inferências. Por exemplo, se a decomposição indicar que 10% do *spread* corresponde ao custo da tributação direta e indireta, isso não significa que o *spread* irá se reduzir em 10% caso a carga tributária venha a

ser eliminada. O quanto da redução de impostos será repassado para o tomador depende das elasticidades de oferta e demanda. Não se pode descartar, por exemplo, a hipótese de que uma redução da carga tributária tenha efeito nulo sobre o *spread*.

Adicionalmente, a decomposição não permite quantificar o impacto de outras variáveis sobre o *spread*. Por exemplo, na discussão da Seção II, foi visto que o *spread* está fortemente correlacionado com a conjuntura macroeconômica, aumentando em períodos de incerteza. Uma decomposição contábil, entretanto, não permite quantificar qual o impacto de um aumento na volatilidade do PIB sobre o *spread*. Para conhecer esse impacto, é necessário fazer uso de algum método econométrico que quantifique a relação entre as variáveis explicativas e o *spread*.

Nesta Seção, analisaremos inicialmente a decomposição contábil apresentada pelo Bacen. Posteriormente, discutiremos os determinantes econômicos do *spread*, resumindo as conclusões de alguns trabalhos que tentaram estimar o impacto de variáveis macro e microeconômicas sobre o *spread*.

III.1 – Decomposição Contábil

O Bacen decompõe o *spread* em cinco componentes:

i) custo administrativo: refere-se aos custos com os insumos utilizados pela indústria bancária: capital físico, trabalho, recursos operacionais e de

pósitos. Observe-se que a apropriação desses custos não é algo trivial. Os bancos oferecem diferentes serviços, e a forma como os custos são alocados para cada atividade influenciará na decomposição do *spread*¹³;

ii) inadimplência: equivale a 20% das provisões para devedores duvidosos, calculadas de acordo com as regras de provisionamento estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Observe-se que esta mensuração mede a inadimplência ocorrida. Já para os bancos, o que interessa é a inadimplência esperada. Dessa forma, em períodos em que se espera um aumento futuro da inadimplência, mas ainda não concretizado, os bancos tendem a aumentar o *spread*, e a decomposição, incorretamente, apontaria que houve queda na participação da inadimplência no *spread*, e consequente aumento da participação do resíduo;

iii) custo do compulsório: de acordo com o Banco Central, corresponde ao custo de oportunidade que os bancos incorrem em deixar parte dos depósitos à vista e a prazo depositados no Bacen, com rendimento inferior ao que obteriam caso pudessem emprestar os recursos. É verdade que quanto maior o compulsório, maior deve ser o *spread*, pois, tudo o mais constante, alíquotas mais elevadas de compulsório implicam menor oferta de crédito. Mas o impacto do compulsório sobre o *spread* não deveria ser medido dessa forma, uma vez que não existe

¹³ Para uma descrição detalhada da metodologia de alocação dos custos administrativos na atividade de empréstimo, ver Costa e Nakane (2004).

esse alegado custo de oportunidade. A ideia de custo de oportunidade está associada a aplicações alternativas do capital, o que não se verifica nesse caso. Além disso, por se tratar de um conceito econômico, e não contábil, não deveria ser item da decomposição apresentada;

iv) tributos e taxas: incluem tributos indiretos, como IOF, PIS, COFINS e ISS, além do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;

v) resíduo: corresponde à diferença entre o *spread* total e a soma dos quatro componentes anteriores. Pode ser utilizado como indicador da margem auferida pelo banco, embora inclua outros fatores, como erros de mensuração e, argumenta-se, subsídios cruzados, decorrentes da limitação de juros imposta nos empréstimos com recursos direcionados (como crédito rural e repasses do BNDES), que induziriam os bancos a recuperar o baixo lucro dessas operações com um lucro maior nas operações em segmentos livres.

A interpretação do resíduo merece dois comentários. O primeiro é que a margem representa, *grosso modo*, a soma de três fatores: lucro competitivo, ou seja, a remuneração que os bancos teriam caso atuassem em regime de concorrência perfeita; a renda econômica, decorrente do poder de mercado da instituição; e um prêmio pelo risco incorrido, tanto pelo descasamento de prazos entre ativos e passivos (usualmente os empréstimos de um banco tem prazo maior do que os

depósitos) como pela probabilidade de não receber de volta o montante emprestado¹⁴. Não foi encontrada literatura que quantificasse esses três componentes da remuneração.

O segundo comentário refere-se ao subsídio cruzado. Representantes do Banco do Brasil e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) afirmaram em audiências públicas no Senado Federal que operações com crédito direcionado (em especial o crédito imobiliário, o mais importante deles) não são deficitárias. Trata-se, aliás, de um resultado esperado, tendo em vista que os bancos não são obrigados a oferecer modalidades direcionadas. Se o fazem é porque, provavelmente, são lucrativas. Independentemente de serem lucrativas ou não, o subsídio cruzado somente representaria um problema se os bancos fossem obrigados a oferecer a modalidade direcionada, o que não se verifica¹⁵.

As tabelas a seguir, extraídas do Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2007, do Bacen,¹⁶ apresentam a decomposição do *spread*. Na primeira tabela os números aparecem como participação percentual do total. Na

¹⁴ Observe-se que esse prêmio deriva da hipótese de os bancos serem avessos ao risco, e não se confunde com o custo da inadimplência, que corresponde aos empréstimos não pagos e já está devidamente mensurado em uma rubrica específica.

¹⁵ Existe a hipótese de os bancos utilizarem alguma modalidade direcionada, como a caderneta de poupança, para atraírem clientes que realizam outras operações. Nesse caso, a baixa rentabilidade da poupança (ou mesmo um eventual prejuízo) seria compensada pelo ganho que os bancos teriam com os clientes que conseguiram atrair. Mesmo nessa situação não se pode falar em subsídio cruzado do ponto de vista econômico, pois os prejuízos advindos da caderneta de poupança corresponderiam, nesse caso, a uma despesa administrativa, da mesma forma que despesas com propagandas ou *marketing*.

¹⁶ Ver: Banco Central do Brasil (2007).

Decomposição do *Spread* Bancário – Proporção (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 - Spread Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2 - Custo Administrativo	13,2	15,0	11,8	14,2	15,5	12,4	13,5
3 - Inadimplência	32,4	32,2	32,0	34,7	36,1	38,3	37,4
4 - Custo do Compulsório	5,3	15,1	4,8	6,5	5,0	3,4	3,6
Depósitos a Vista	5,0	9,6	5,6	6,3	5,1	3,5	3,5
Depósitos a Prazo	0,3	5,5	-0,8	0,2	-0,1	-0,1	0,1
5 - Tributos e Taxas	6,9	7,8	7,1	7,6	8,1	7,7	8,1
Impostos Indiretos	6,7	7,4	6,9	7,4	7,9	7,4	7,8
Custo do FGC	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
6 - Resíduo Bruto (1-2-3-4-5)	42,2	29,9	44,4	37,1	35,4	38,2	37,5
7 - Impostos Diretos	14,1	11,5	13,4	11,0	9,9	10,1	10,5
8 - Resíduo Líquido (6-7)	28,1	18,4	31,0	26,1	25,4	28,2	26,9

Fonte: Bacen

Decomposição do *Spread* Bancário – pontos percentuais

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 - Spread Total	40,0	42,5	41,5	35,6	36,4	34,8	28,4
2 - Custo Administrativo	5,3	6,4	4,9	5,0	5,6	4,3	3,8
3 - Inadimplência	12,9	13,7	13,3	12,3	13,1	13,3	10,6
4 - Custo do Compulsório	2,1	6,4	2,0	2,3	1,8	1,2	1,0
Depósitos a Vista	2,0	4,1	2,3	2,2	1,8	1,2	1,0
Depósitos a Prazo	0,1	2,3	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
5 - Tributos e Taxas	2,8	3,3	2,9	2,7	3,0	2,7	2,3
Impostos Indiretos	2,7	3,1	2,8	2,6	2,9	2,6	2,2
Custo do FGC	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6 - Resíduo Bruto (1-2-3-4-5)	16,9	12,7	18,4	13,2	12,9	13,3	10,6
7 - Impostos Diretos	5,6	4,9	5,6	3,9	3,6	3,5	3,0
8 - Resíduo Líquido (6-7)	11,2	7,8	12,9	9,3	9,3	9,8	7,7

Fonte: Bacen

segunda tabela, os valores estão expressos em pontos percentuais.

Observe-se que, na média, a inadimplência e o resíduo bruto (isto é, a margem antes da dedução de impostos diretos) constituem os principais componentes do *spread*, respondendo,

do, cada um, por 35% do total. Ao se descontar os impostos diretos do resíduo bruto é obtido o resíduo líquido, cuja participação no *spread* é da ordem de 25%. Em seguida aparecem os custos administrativos e os impostos diretos, com participações entre 10% e 15%, respectivamente.

III.2 – Determinantes econômicos do *Spread*

Estudos¹⁷ mostram que o ambiente legal, o nível de risco da economia, a taxa de crescimento e a taxa básica de juros afetam o *spread*. Quanto pior for o ambiente legal, no sentido de menos garantir o direito de propriedade, maior deve ser o *spread*. Conforme já colocado, ambientes legais ruins estimulam a inadimplência, importante componente do *spread*, e também contribuem para aumentar o risco da economia, o que justifica um maior prêmio para os credores.

O nível de risco da economia, usualmente mensurado pela volatilidade de alguma variável macroeconômica, como taxa de câmbio, inflação ou crescimento do PIB, também justifica a cobrança de *spreads* mais elevados, como forma de compensação pelo risco. Basta imaginar uma situação em que um banco se depare com uma forte e inesperada elevação da taxa de juros, após ter pactuado um empréstimo. Essa variação na taxa de juros pode converter em prejuízo uma operação potencialmente lucrativa.

Economias que crescem mais rapidamente normalmente são menos voláteis, o que implica maior segurança. Adicionalmente, o crescimento econômico diminui a probabilidade de inadimplência e pode atrair capitais, o que, além de aumentar a oferta de empréstimos, pode gerar algum ganho de escala, com redução de cus-

tos. Por esses motivos, o crescimento econômico está associado a menores *spreads*.

A taxa básica está positivamente correlacionada com o *spread*, em primeiro lugar, porque reflete o estado de risco da economia. Além disso, quanto maior a taxa de juros, maior a rentabilidade necessária para um projeto ser viável. Como projetos mais rentáveis tendem a ser mais ariscados, taxas básicas maiores devem estar associadas à maior inadimplência. Pode-se conjecturar também que, como o sistema financeiro é não competitivo, a alta taxa de juros oferecida pelo governo poderia deixar os banqueiros mais relaxados, pouco interessados em investir recursos na oferta de crédito para o setor privado, encarecendo o seu preço.

Curiosamente, é mais difícil detectar o impacto da concentração do sistema financeiro sobre os *spreads*. Isso porque há forças atuando em sentidos opostos. Por um lado, a maior concentração implica maior oportunidade de abuso de poder econômico, e conseqüente aumento dos *spreads*. Por outro, se houver ganhos de escala significativos, o custo pode cair.

Ainda que seja relativamente fácil detectar relações qualitativas entre as variáveis, a determinação dos impactos quantitativos é mais controversa, uma vez que tais impactos podem ser muito sensíveis à especificação do modelo escolhido. Usualmente, para estimar esses impactos é necessário ter dados desagregados no nível de bancos, o que, dada a dificuldade de

¹⁷ Vide, dentre outros estudos: Alencar (2007), Gelos (2006) e Souza (2006).

obtê-los, faz com que haja poucos artigos sobre o tema.

Para o Brasil, Bignotto e Rodrigues (2006), com base em uma amostra de dados de 2001 a 2004, concluíram que uma redução de tributos teria impacto quase nulo sobre o *spread*. Dependendo da especificação, o impacto oscilava de 0 a 0,5 ponto percentual. Observe-se que, na decomposição do Bacen, os impostos diretos e indiretos representavam entre 5 e 6 pontos. Dessa forma, o resultado obtido aponta na direção de que os bancos não repassariam integralmente uma eventual queda de impostos para as taxas de juros.¹⁸

Gelos (2006), utilizando uma amostra para o período 1999-2002 para toda a América Latina, encontra que cada 10 pontos percentuais de redução na alíquota do compulsório podem reduzir o *spread*¹⁹ entre 0 e 1,3 ponto. Já cada ponto percentual a menos na tributação sobre lucros pode reduzir o *spread* entre 1,2 e 2,1 pontos.

Dos vários determinantes do *spread*, a inadimplência merece comentários especiais. Isso porque a literatura usualmente associa o risco de crédito a fatores exógenos aos bancos. Dado esse diagnóstico, as recomendações que se seguem enfatizam a necessidade de melhorar o ambiente institucional do Brasil.

¹⁸ Os autores também estimam o impacto de uma redução dos compulsórios e da taxa SELIC, mas não foi possível interpretar quantitativamente os resultados, tendo em vista que os autores não explicitaram a unidade utilizada para mensurar os compulsórios.

¹⁹ O autor utiliza o conceito de margem de juros líquida, que corresponde à diferença entre receitas e despesas com juros, dividida pelo valor dos *interest bearing assets*.

É verdade que a legislação, a morosidade da Justiça e mesmo um comportamento pró-devedor de juízes criam incentivos perversos, estimulando a inadimplência e encarecendo o crédito para todos os indivíduos, sejam bons ou maus pagadores. Deve-se reconhecer, entretanto, que diversas medidas para reduzir a inadimplência já foram tomadas. Por exemplo, aprovação do novo regime falimentar (Lei nº 11.101, de 2005); ampliação da alienação fiduciária; possibilidade de penhora eletrônica (BacenJud); implementação do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, introdução do patrimônio de afetação e melhoria do grau de garantia da Cédula de Crédito Bancário.

Outras medidas ainda poderiam ser consideradas, desde a implementação do cadastro positivo até o exame da possibilidade de arresto de parte dos salários para pagamento de dívidas e também da possível penhora de imóveis utilizados para residências. Destaca-se, no primeiro caso, que projeto de lei já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e neste segundo semestre de 2009 está sendo apreciado pelo Senado Federal.

Não se pode, entretanto, atribuir a inadimplência a fatores exclusivamente exógenos. A própria política de crédito dos bancos, a seleção dos clientes, a escolha das garantias, tudo isso afeta a probabilidade de inadimplência de um tomador de empréstimos. Ao contrário de sugestões referentes a alterações institucionais para facilitar a recuperação de crédito, que são abundantes, propostas para

lidar com esse caráter endógeno da inadimplência são bem mais raras.

Há duas formas de abordar a questão. Uma é criar estímulos para os bancos formarem carteiras menos arriscadas. Pode-se, por exemplo, limitar o lançamento de despesas com créditos irrecuperáveis no imposto de renda, conceder benefícios fiscais para bancos que apresentam carteiras menos arriscadas, ou impor metas de redução.

Mas estimular a formação de carteiras menos arriscadas (ou, analogamente, desestimular carteiras com alto risco *ex ante*) pode ser ineficiente do ponto de vista econômico. Em princípio, não há problemas em oferecer crédito com alto risco de inadimplência. Do contrário, parcela da população (seja pessoa física ou jurídica) disposta a empreender projetos mais arriscados estaria fora do mercado de crédito.

O problema então não é o risco (*ex ante*) da carteira, mas a sua correta mensuração. Se fosse possível conhecer a real probabilidade de inadimplência de cada tomador, os bancos poderiam criar um espectro de taxa de juros, associando cada taxa a um devedor específico. Obviamente, não há tecnologia para isso. Mas pode-se pensar em mecanismos de incentivos que induzam os bancos a estimarem com maior precisão a probabilidade de inadimplência de seus clientes. Atualmente, talvez em função da baixa concorrência no setor, não parece haver empenho significativo das instituições financeiras em avaliar a capacidade de pagamento dos tomadores.

Com isso, cobram-se taxas elevadas de todos os clientes, sem favorecer aqueles que apresentam baixo risco de não pagamento, o que gera fortes ineficiências no mercado de crédito. Dentre os incentivos possíveis, que serão discutidos posteriormente, destaca-se a possibilidade de conceder incentivos fiscais ou de permitir maior alavancagem para bancos que estimem corretamente a probabilidade de inadimplência de sua carteira de empréstimos.

IV – AVALIAÇÃO METODOLÓGICA

Esta Seção discute alguns aspectos da metodologia utilizada pelo Banco Central para a decomposição do *spread*. Essa decomposição é estimada anualmente, nos Relatórios intitulados Juros e Spread Bancário no Brasil – de 1999 a 2003 – e Economia Bancária e Crédito – de 2004 em diante. Os resultados mais recentes são obtidos por metodologia definida em 2004, que será o objeto de análise.

A escolha do ano de 2004 como marco para avaliação da metodologia de decomposição do *spread* bancário feita pelo Bacen (que passaremos a chamar de *metodologia de 2004*) deve-se à justificativa apresentada no trabalho *A Decomposição do Spread Bancário no Brasil*, daquele mesmo ano. Ali se defendia que, naquela versão, teriam sido feitos os aprimoramentos necessários para que a metodologia passasse a ser considerada satisfatória e estável pela Instituição (p. 17). Daquele ponto em

diante, não houve qualquer modificação substantiva. Essa impressão foi corroborada por informações obtidas com técnicos do Bacen.

É preciso, neste ponto, alertar para um fator crítico. Os trabalhos de avaliação de composição do *spread* bancário publicados pelo Bacen não são sistematizados como documento oficial daquele órgão, mas como coleções de trabalhos de perfil acadêmico de autoria de funcionários da instituição. Desse modo, a metodologia de avaliação do *spread* feita pelo Bacen tem caráter semi-oficial, no sentido de que a publicação é executada e patrocinada pelo Bacen, mas os métodos adotados e as conclusões a que se chegam não são posições oficialmente assumidas pela instituição por meio de documentos tradicionalmente utilizados na Administração Pública, como circulares ou cartacirculares. Subsistem tão-somente como textos autorais de técnicos da Casa, ainda que acolhidos na sua rede de publicações. Talvez aquela Instituição devesse considerar formas de tornar oficiais os critérios de avaliação das variáveis que compõem o *spread* bancário, especialmente considerando o seu papel de autoridade reguladora do mercado financeiro.

Um segundo alerta é que esta avaliação não se baseou em revisão dos dados primários utilizados pelo Bacen. Buscou-se apenas analisar a consistência dos resultados a partir das informações sobre os pressupostos adotados e os métodos utilizados no trabalho de mensuração e decomposição do *spread* feito pelo Bacen. Para

tanto foram considerados materiais contidos nas já citadas séries *Juros e Spread Bancário no Brasil e Economia Bancária e Crédito*. Dúvidas subsistentes à leitura foram discutidas e esclarecidas com técnicos do Bacen que trabalham diretamente com o tema.

Antes de discutir a metodologia, é importante esclarecer que o Bacen estima o *spread* somente para um subconjunto das operações de crédito, as chamadas operações livres referenciadas²⁰. Barbosa (2009)²¹ criticou a pouca abrangência dessa amostra, que contemplaria apenas 45% das operações de crédito do sistema bancário brasileiro. De acordo com estimativas da Febraban, ao incluir as operações de financiamento imobiliário, *leasing* e crédito direcionado, chegando a 70,6% do total, o *spread* se reduz em aproximadamente 8 pontos percentuais, atingindo 22 pontos percentuais em janeiro de 2009.

A opção de considerar todas as operações ou somente o segmento livre depende do objetivo do estudo. Se o objetivo for conhecer o custo do crédito no Brasil, o mais correto é, de fato, utilizar a amostra completa, incluindo créditos direcionados. Já se a preocupação for de implementação de políticas, o mais apropriado seria se concentrar no crédito livre, uma vez que seria esse segmento que sofreria preponderantemente o impacto de medidas como desoneração fiscal ou alteração nas condições de concorrência.

²⁰ Vide definição dessas operações na Seção II.

²¹ Barbosa, Fábio Coletti. Comunicação oral, em audiência pública na CACFE, em 26/03/2009.

A próxima seção discute alguns aspectos da metodologia utilizada pelo Bacen que mereceriam ser aprimorados.

IV.1 – Fragilidades pontuais na metodologia de mensuração do *spread*

IV.1.a. Uso da taxa de captação dos CDB como custo mínimo

O *spread* bancário é definido como a diferença entre as taxas de juros cobradas dos clientes e o custo financeiro de captação suportado pelas instituições financeiras. A metodologia empregada pelo Bacen utiliza como custo financeiro de captação a taxa que os bancos pagam pelo CDB, **independentemente** da origem do recurso. Ocorre que parte dos fundos dos bancos provém de fontes com custos bem mais baixos que o CDB, como os depósitos à vista e os recursos de livre aplicação das cadernetas de poupança²².

A revisão de metodologia de 2004 (p. 18) afirma que:

A metodologia de decomposição do spread bancário é detalhada

²² Como aproximação, é correto afirmar que os depósitos em caderneta de poupança são direcionadas para o financiamento imobiliário. Mas em avaliações quantitativas é importante lembrar que 15% desses depósitos têm destinação livre. Além disso, quando os bancos financiam determinados empreendimentos imobiliários – normalmente voltados para a baixa renda – o direcionamento é calculado como um múltiplo do valor efetivamente emprestado, o que implica liberação de recursos superior aos 15% do saldo para serem utilizados em operações livres.

nos dois primeiros trabalhos (Bacen, 1999 e 2000). Três são os problemas metodológicos identificados nesses estudos e que serão tratados nesta parte do trabalho:

3–Participação dos recolhimentos compulsórios na decomposição do spread. Originalmente essa variável participava da decomposição; isso foi mudado a partir do segundo estudo, com base em uma hipótese de alíquota zero para os compulsórios sobre depósitos a prazo e não financiamento de operações de crédito via depósitos à vista. A primeira hipótese não atende à realidade, tendo em vista que tanto compulsórios sobre depósitos a prazo quanto à vista eram significativamente altos para o período em análise. Além disso, embora alguns modelos teóricos defendam a independência entre os mercados de captação e empréstimo, não há comprovação empírica que corrobore a hipótese adotada de não-utilização de recursos captados à vista para concessão de operações de crédito (negrito não presente no original).

Embora haja ambiguidade no texto, tudo leva a crer que, na revisão de metodologia de 2004, optou-se por continuar não se considerando o custo mais baixo de captação dos depósitos à vista na composição de custos das instituições financeiras. Tal impressão foi corroborada por informações dadas por técnicos do Bacen.

Não vemos por que desconsiderar o custo financeiro mais baixo dos depósitos à vista ou de outras fontes de financiamento na estimativa do custo

real de captação dos bancos. Ora, os depósitos à vista têm custo financeiro nulo para os bancos. Quando não são considerados, os custos financeiros dos bancos são artificialmente elevados e, conseqüentemente, os *spreads* bancários são subestimados. Ainda que sua proporção no total de captações dos bancos fosse pequena, não seria admissível que a autoridade reguladora desconsiderasse os efeitos redutores dos depósitos à vista sobre os custos financeiros dos bancos. As taxas TBF (a melhor aproximação para os CDB), desde a introdução da nova metodologia, em 2004, chegaram a atingir 19,35% em agosto de 2005, (segundo o relatório Bacen *Séries Temporais – variável nº 7814*). Com taxas de captação em depósitos remunerados em níveis tão elevados, desconsiderar os depósitos à vista - que têm custo zero na base de captação das instituições – tem como efeito matemático a subestimação do *spread* bancário e, conseqüentemente, a subestimação da margem líquida dos bancos.

Pode-se contra-argumentar lembrando que, justamente porque os depósitos à vista têm custo financeiro zero, os bancos ampliariam sua rede de atendimento para estimular a captação desses depósitos, aumentando seus custos administrativos. Entretanto, como a própria noção de *spread* já inclui os custos administrativos incorridos pelas instituições para a realização dos empréstimos, não se devem somar aos custos de captação qualquer despesa – direta ou indireta – necessária à captação dos recursos de terceiros pelas instituições finan-

ceiras. A razão é que esses custos – sejam administrativos, sejam de ordem tributária – estarão alocados nos devidos componentes do *spread*. Nos relatórios do Bacen, por exemplo, sob as rubricas *custos administrativos* e *tributação indireta*, respectivamente.

IV.1.b. Mensuração dos custos administrativos

Em Banco Central (2004), encontra-se a seguinte justificação para a necessidade de alterar a metodologia de imputação dos custos administrativos às operações de crédito como proporção da receita bruta gerada:

2. Rateio dos custos administrativos. A metodologia antiga do BC assume como hipótese que os bancos alocam seus recursos administrativos proporcionalmente à receita bruta gerada pelas operações. Isso desconsidera a existência de operações obrigatórias que absorvem recursos administrativos independente do retorno associado (que muitas vezes implicam, inclusive, retorno negativo)

No mesmo documento, afirma-se a supremacia teórica do novo modelo de mensuração proposto – o chamado algoritmo de Auman-Shapley. Várias conseqüências podem se extrair dessa escolha técnica por uma nova metodologia de apuração dos custos administrativos.

Em primeiro lugar, a metodologia de 2004 não considera como fonte de receitas dos bancos certas operações extremamente rentáveis, como

tarifas bancárias e administração de fundos. Embora não fique claro nos documentos oficiais da instituição, parece haver dificuldades técnicas para medir os custos de prestação desse tipo de serviço. Por isso, somente quatro fontes de receitas dos bancos são consideradas: operações de créditos livres, operações de crédito direcionadas, operações de câmbio e operações de tesouraria. Para resolver esse problema, o Bacen optou por considerar que a prestação de serviços não gera lucro e que os custos dessa atividade seriam iguais às receitas por elas geradas. Com isso, o procedimento adotado é o de subtrair das despesas administrativas totais o valor do somatório das receitas de tarifas e das receitas com administração de fundos.

A hipótese de que o Bacen teria feito a simples subtração das receitas de serviços de tarifas e administração de fundos foi corroborada em consultas com técnicos do Bacen, pois esse passo metodológico, apesar de crítico e muito relevante, não foi tornado explícito no trabalho de 2004, exceto por essa menção às despesas administrativas:

Essa metodologia permite o cálculo das despesas administrativas livres das receitas de serviços, que são deduzidas dos custos de captação utilizados na estimação da função custo e, portanto no cálculo da alocação de custos

Preliminarmente é necessário esclarecer quais são os efeitos matemáticos da subtração pura e simples das receitas de tarifas e de administração

de fundos para a apuração das despesas administrativas das operações de crédito. As receitas de tarifas e de administração de fundos, obviamente, são superiores aos custos administrativos necessários à sua obtenção. Caso contrário, os bancos não teriam interesse em prestar tais serviços.

Ao considerar que a prestação de serviços não gera lucro, a metodologia do Bacen subtrai o valor total das receitas de tarifas e de administração de fundos dos bancos, do custo administrativo das demais operações (empréstimos direcionados, empréstimos livres, operações de tesouraria e de câmbio). Como consequência, a parcela de custo administrativo no *spread* fica subestimada.

A subestimação da parcela de custos administrativos no *spread* tem duas consequências importantes. A primeira é superestimar a parcela computada na forma de resíduo. A segunda é minimizar eventuais ineficiências do Sistema Financeiro Nacional. Considerando a conjuntura e a estrutura do Sistema Financeiro Nacional, seria pouco justificável a apuração de custos administrativos superiores aos observados. O País vem passando por um acelerado processo de concentração bancária, marcado por significativas fusões e aquisições, que, em princípio, deveria garantir a redução dos custos administrativos unitários. Ademais, a própria expansão do crédito como proporção do PIB deveria levar à redução dos custos unitários pelos ganhos de escala esperados.

Despesas administrativas elevadas podem ser decorrentes do estímulo

que bancos possuem em expandir sua rede física de agências para captar o maior volume possível de recursos. Tendo em vista que o mercado permite a cobrança de *spreads* excessivamente elevados, os bancos aceitaram incorrer em custos igualmente elevados para aumentar a captação. Entretanto, custos administrativos elevados podem refletir uma ineficiência estrutural no setor decorrente de falta de competição. Nesse caso, a possibilidade de subestimação sistemática dos custos administrativos na composição do *spread* bancário suscita preocupações quanto à possível desatenção da autoridade reguladora para os aspectos potencialmente prejudiciais à concorrência do processo de concentração bancária.

De outra parte, o uso do algoritmo de Auman-Shapley não é isento de críticas, ainda que ele não fosse um obstáculo (como parece ter sido) a considerar as receitas de tarifas e as receitas de administração de fundos como fontes independentes de receitas dos bancos.

Parece mais correto afirmar que a magnitude dos custos administrativos como percentual das receitas está mais (inversamente) associada à escala das operações de crédito. Por exemplo, operações de valor unitário maior tendem a ter custos administrativos proporcionalmente menores. Desse modo, parece não fazer sentido o argumento apresentado pelo Bacen de que haveria, em princípio, diferenças importantes entre os percentuais observados entre operações de crédito direcionadas e ope-

rações de crédito livre. Se comparada uma operação de crédito direcionado (como um financiamento habitacional de R\$ 300 mil) e uma operação de crédito livre (como um financiamento de cartão de crédito de R\$ 1 mil) parece claro que os diferentes atributos de *direcionamento x crédito livre* são irrelevantes para determinar o peso relativo dos custos administrativos. Soa mais plausível que a segunda operação tenha custos administrativos proporcionalmente mais altos, ainda que seja uma operação de crédito livre. A magnitude unitária das operações, portanto, parece ser a variável explicativa mais importante na diferenciação dos custos administrativos.

O exemplo acima apenas ilustra as dificuldades conceituais que envolvem o cálculo dos componentes do *spread* em níveis de agregação muito elevados. Por essa razão, seria mais prudente que houvesse maior cautela na avaliação das metodologias adotadas. Nesse sentido, é passível de crítica o fato de que, ao apresentar os resultados da metodologia de 2004, o Bacen não tenha feito a apuração dos resultados da amostra antiga segundo os critérios da nova metodologia, de modo a captar quais seriam as diferenças nos componentes do *spread* devidas à mudança. O que se apresentou (vide pag. 26 de Banco Central, 2004) foi uma tabela (nº 2) comparativa com os resultados da amostra antiga e os da amostra nova, usando, em ambos os casos, a nova metodologia. Com isso, não se pode verificar os efeitos da nova metodologia sobre a mensuração do *spread*.

IV.1.c. Desconsideração da parcela de depósitos direcionados que pode ser livremente aplicada

Se a desconsideração do custo financeiro dos depósitos à vista pode ser considerada uma falta de rigor técnico, a mesma crítica pode ser dirigida ao tratamento dispensado pela metodologia do Bacen aos chamados recursos direcionados. Ao lançar automaticamente nessa categoria, como um rótulo, todos os recursos captados em instrumentos regulados de forma mais estrita por leis ou por regulamentos do Conselho Monetário Nacional, é diminuída a transparência dos dados – ao invés de aumentá-la, o que prejudica uma avaliação mais correta da verdadeira magnitude do *spread* no País.

O fato é que as regulamentações que tratam dos recursos direcionados contêm várias exceções que permitem a utilização desses recursos em operações livres e a taxas de mercado. E essas proporções podem não ser desprezíveis. Para esses casos em que as proporções não sejam desprezíveis e em que os custos sejam efetivamente muito inferiores aos custos de captação dos CDBs, o Bacen deveria promover uma apuração mais diligente dos custos.

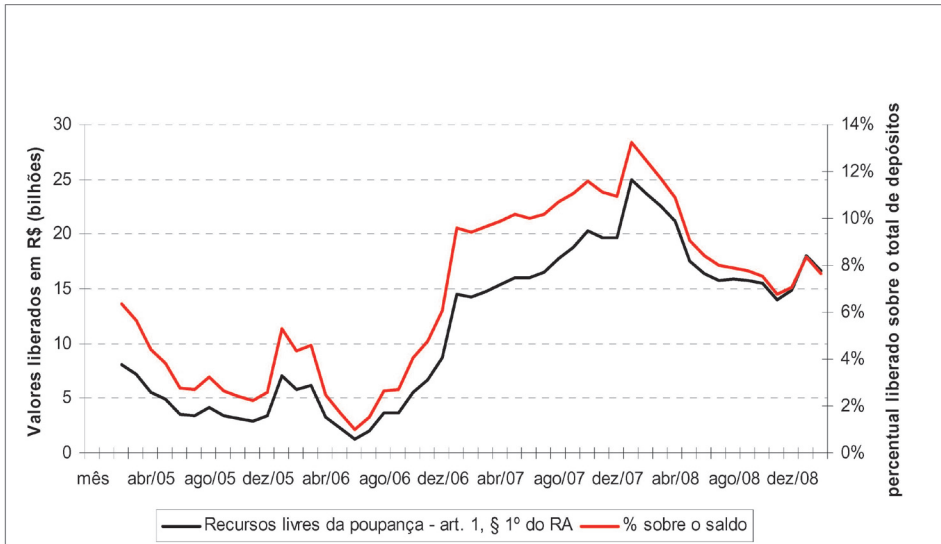
Um exemplo claro dessa falha é o tratamento dados aos recursos de poupança. Como se sabe, o custo de captação dos depósitos de poupança é de TR + 6,17% ao ano. A norma que atualmente regula os depósitos de

poupança é a Resolução do CMN nº 3.347, de 8 de fevereiro de 2006, e seu Regulamento Anexo.

É possível, acompanhando alguns dados de conjuntura e certos dispositivos da norma, inferir alguns benefícios concedidos aos bancos e que não são incorporados na estimativa do *spread* pelo Bacen, levando à subestimação do cálculo:

i) A forma de apuração do cálculo das exigibilidades de aplicação da poupança (§ 1º do art. 1º do Regulamento Anexo à Resolução 3.347, de 8 de fevereiro de 2006) é do tipo “menor de dois critérios”: ou a média aritmética dos saldos diários dos doze meses anteriores, ou a média aritmética dos saldos diários do último mês. Para janeiro de 2009, por exemplo, o saldo total de depósitos de poupança no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) era de R\$ 215,4 bilhões. A média aritmética aproximada dos doze meses anteriores equivalia a R\$ 199,4 bilhões. Assim, só em função desse critério, há a liberação para as instituições de R\$ 16 bilhões para operações em recursos livres, o que significa 7,4% do saldo total da poupança SBPE. Mas, ao estimar o *spread*, o Bacen considera que o custo de captação desses R\$ 16 bilhões foi equivalente ao dos CDB, quando o correto seria atribuir a esse montante um custo de captação de TR + 6,17% ao ano. O mesmo raciocínio pode ser feito não para um mês somente, para uma série mais longa de meses. O resultado está exposto no Gráfico 5.

Gráfico 5: Depósitos de poupança liberados como de livre aplicação pelo art. 1º, §1º do RA da Resolução nº 3.347, de 2006.



ii) É possível estimar o impacto financeiro desses recursos que, em princípio, são direcionados, podem ser livremente utilizados pelos bancos. Utilizando dados do período de janeiro de 2005 a março de 2009, observa-se que a diferença média entre o custo de captação dos bancos via CDBs²³ (aproximado pela Taxa TBF) e via poupança foi de 5,7% a.a. Para o mês apontado no exemplo anterior – janeiro de 2009 –, a diferença de custo entre CDB e poupança ficou em 4,2% e representa um ganho financeiro não estimado pelo Bacen da ordem de R\$ 55 milhões. Em termos anuais,

²³ As variáveis foram extraídas do sistema Sisbacen, TBF de início de mês anualizada (Séries Temporais, variável 7814) e rentabilidade da poupança no início de mês anualizada (Séries Temporais, variável 7828). A escolha da TBF deve-se ao fato de essa ser a melhor apuração para os CDB dos bancos mais significativos.

esse ganho do conjunto dos bancos, apenas com essa diferença seria da ordem de R\$ 660 milhões.

iii) Outras rubricas atualmente negligenciadas pelo Bacen e que poderiam vir a ser computadas em estimativas futuras: a) 15% de aplicações livres (inciso III do art. 1º do Regulamento Anexo); b) o *floating* das cartas de crédito concedidas no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH (inciso IV do art. 2º do Regulamento Anexo); c) os efeitos dos multiplicadores previstos nos arts. 12, 13, 14 e 15 do Regulamento Anexo e que criam sobras adicionais de recursos de poupança para aplicação em operações livres. Na verdade, esses valores são facilmente acessíveis ao Bacen, por meio do cômputo extra contábil chamado Mapa A4.

IV.1.d. Nível elevado de agregação

O Bacen optou em 2004 por ampliar a amostra dos bancos pesquisados. Com isso pretendeu reduzir “*o viés de seleção*”. Segundo a nova metodologia:

o viés de seleção está minimizado aqui a partir da ampliação da amostra utilizada. Trabalha-se com um universo inicial de bancos – comerciais, múltiplos, CEF e Banco do Brasil – que engloba todos os bancos atuantes no País em cada data-base e para os quais as informações necessárias estavam disponíveis. Consegue-se assim maior representatividade tanto em termos quantitativos quanto em relação à composição do sistema (p. 18).

É verdade que há benefícios em ampliar a amostra, por torná-la mais representativa. Porém, isso leva a incontornáveis complicações metodológicas que o nível elevado de agregação implica. A apuração do *spread* para operações mais relevantes de instituições líderes seria mais precisa, menos sujeita a controvérsias metodológicas e de maior relevância prática se a análise ficasse restrita a essas instituições.

Por isso, seria aconselhável que o Bacen, além dos resultados agregados, centrasse seus esforços de mensuração do *spread* e de seus componentes nas instituições mais relevantes (*market-makers*) e nas operações mais relevantes, simplificando a metodologia e permitindo o uso de fer-

ramentas mais precisas de apuração. Isso geraria resultado mais confiáveis e menos sensíveis a hipóteses.

O modelo de mensuração geral do *spread* atualmente existente deveria ser mantido, sendo inclusive muito útil como baliza para comparações internacionais e ao longo do tempo. Coexistindo com a mensuração agregada, seria apresentada uma segunda, mais detalhada, exclusivamente voltada para as instituições líderes em cada segmento, contando inclusive com avaliações qualitativas.

IV.1.e. Desconsideração dos sinais de rentabilidade anormal das instituições líderes

A análise do *spread* bancário, tanto na sua dimensão total quanto na dimensão de seus componentes, tem vários objetivos: identificar ineficiências administrativas sistêmicas, excessiva carga tributária indireta sobre a intermediação, inadequação do nível dos depósitos compulsórios, índice anormal de inadimplência ou existência de ganhos excessivos por parte das instituições, esses últimos correspondendo a elevadas margens líquidas.

Embora a detecção de possíveis ganhos extraordinários na atividade de intermediação seja possível por meio da avaliação do *spread* bancário, essa não é a única nem a melhor forma de constatar a existência desses ganhos. A comparação da rentabilidade sobre o patrimônio líquido das instituições nacionais líderes com a de institui-

ções internacionais congêneres é um excelente indicador quanto ao índice de competição efetiva no mercado interno.

É certo que o uso do indicador RoE (*return on equity* – retorno sobre o patrimônio, na terminologia inglesa) pode ser criticado. Muitos consideram que o RoE deve ser ponderado pelo risco da atividade. A racionalidade do argumento é a seguinte: certas atividades empresariais têm risco implícito maior. Por essa razão, essas devem ter RoE maior que atividades de menor risco implícito, mesmo em condições idênticas de competição.

Traduzindo essa demanda de equalização dos RoE para a discussão presente, a comparação dos retornos sobre o patrimônio das instituições líderes do Brasil e do exterior deveria ser ponderada pelo risco percebido ou verificável. Uma forma bastante aceitável de verificação do risco é o nível de alavancagem médio das instituições. Quanto mais alavancada uma instituição financeira, ou seja, quanto menor a parcela de capital próprio empregada nas operações de empréstimo, maior o risco implícito na operação.

Sob esse aspecto, o Brasil é considerado um dos países com a regulação mais estrita. Isso significa que os níveis de alavancagem brasileiros estão entre os mais baixos do mundo, circunstância reconhecida como favorável pelo próprio Bacen.

O risco percebido ou efetivo de operação das instituições líderes brasilei-

ras pode ser tomado como inferior ao risco percebido ou efetivo da média das instituições líderes mundiais. De fato, a crise financeira internacional demonstrou que as instituições financeiras americanas e europeias operavam com risco implícito bem superior ao incorrido pelas instituições brasileiras. As primeiras só sobreviveram às vicissitudes ao abalo dos mercados financeiros de 2008 em função das maciças injeções de recursos promovidas pelos tesouros nacionais e pelos bancos centrais daquelas economias.

Sob essa perspectiva, seria de se esperar, portanto, que o RoE das instituições líderes brasileiras fosse inferior ao verificado nas instituições líderes norte-americanas, por exemplo. Essa seria uma maneira simples e objetiva de a autoridade reguladora da competição no mercado financeiro – o Bacen – verificar se a competição no Brasil está efetivamente beneficiando os consumidores dos serviços bancários.

Infelizmente, o Bacen não realiza um acompanhamento sistemático dessa variável ou de qualquer outra que busque captar a rentabilidade do setor. Seria aconselhável que passasse a fazê-lo, pois se trata de coleta de variável facilmente disponível nos balanços das instituições financeiras. Recentemente, o Banco Central produziu um estudo em parceria com a Secretaria de Direito Econômico (SDE) e com a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) sobre a as empresas de cartões de crédito no Brasil, mostrando que o mercado

de cartões de crédito é concentrado e adota práticas que trazem prejuízos aos lojistas e consumidores. Estudo semelhante poderia ser feito sobre a concorrência do sistema financeiro brasileiro e, baseado nos resultados desse estudo, poder-se-ia pensar em adotar modificações na regulação bancária que estimulassem uma maior competição no sistema financeiro.

A tabela abaixo lista as rentabilidades sobre patrimônio líquido das 7 maiores instituições financeiras do Brasil de 2001 a 2008 por volume de ativos. Nas linhas verdes, estão listadas as rentabilidades de todas as instituições da amostra, seguidas da média de rentabilidade anual. Nas linhas azuis, as instituições com maiores ativos – excluindo a CEF, em razão de

deter forte relação com fundos e programas estatais ou públicos. Também para as linhas azuis são apontadas as médias anuais. Nas linhas amarelas, as demais instituições da amostra, com as respectivas médias anuais. A linha rosa mostra a diferença entre as rentabilidades sobre patrimônio líquido entre os dois grupos. A principal conclusão é que a magnitude das instituições afeta positivamente a rentabilidade sobre o patrimônio, sugerindo que o mercado pode ter fortes barreiras à entrada.

V – MEDIDAS PARA REDUZIR O SPREAD BANCÁRIO

Como afirmado acima, os principais fatores que afetam o *spread* no Brasil, não necessariamente na ordem, são:

Retorno sobre o patrimônio líquido de instituições selecionadas de 2001 a 2008 (taxa anualizada)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
BB	13,4%	25,7%	22,9%	24,6%	28,8%	35,1%	24,2%	34,9%
CEF	-34,5%	27,8%	33,2%	24,5%	31,7%	30,5%	27,4%	50,0%
BRABESCO	25,5%	20,2%	19,4%	24,3%	34,5%	25,1%	31,6%	27,0%
ITAU	37,9%	21,4%	19,0%	38,3%	36,1%	34,6%	19,5%	28,6%
UNIBANCO	17,4%	16,8%	16,2%	17,6%	22,7%	19,8%	34,8%	25,9%
SANTANDER BANESPA	1,3%	57,4%	24,0%	21,4%	21,9%	16,3%	21,3%	16,9%
ABN AMRO	7,7%	17,7%	5,0%	8,0%	11,9%	18,1%	24,9%	14,8%
Média Simples	9,8%	26,7%	20,0%	22,7%	26,8%	25,6%	26,2%	28,3%
BB	13,4%	25,7%	22,9%	24,6%	28,8%	35,1%	24,2%	34,9%
BRABESCO	25,5%	20,2%	19,4%	24,3%	34,5%	25,1%	31,6%	27,0%
ITAU	37,9%	21,4%	19,0%	38,3%	36,1%	34,6%	19,5%	28,6%
Média Simples	25,6%	22,5%	20,4%	29,1%	33,1%	31,6%	25,1%	30,1%
UNIBANCO	17,4%	16,8%	16,2%	17,6%	22,7%	19,8%	34,8%	25,9%
SANTANDER BANESPA	1,3%	57,4%	24,0%	21,4%	21,9%	16,3%	21,3%	16,9%
ABN AMRO	7,7%	17,7%	5,0%	8,0%	11,9%	18,1%	24,9%	14,8%
Média Simples	8,8%	30,6%	15,1%	15,7%	18,8%	18,1%	27,0%	19,2%
Diferencial	16,8%	-8,2%	5,4%	13,4%	14,3%	13,5%	-1,9%	10,9%

Para 2008, o cálculo é feito apenas para os dois primeiros trimestres

Fonte: Banco Central do Brasil: Resumo dos Resultados Contábeis das 50 maiores instituições financeiras

i) inadimplência; ii) cunha fiscal²⁴; iii) estabilidade macroeconômica; iv) grau de regulação e competitividade do mercado financeiro; e v) outros fatores que alteram a demanda e oferta por crédito.

O governo brasileiro já adotou uma série de medidas na tentativa de reduzir o *spread* bancário:

- obrigatoriedade de os bancos informarem o custo efetivo total do empréstimo, que inclui, além da taxa de juros, todas as taxas envolvidas com a operação;
- redução do imposto sobre operações financeiras (IOF);
- proibição de cobrança de tarifa por liquidação antecipada para operações contratadas a partir da edição da Resolução nº 3.516, de 6 de dezembro de 2007; e
- regulamentação da forma de cálculo do valor presente dos pagamentos para efeitos de amortização ou resgate antecipado das operações de crédito.

Outras medidas propostas ou ainda em discussão mencionadas pelo Bacen compreendem: alteração na forma de incidência de IR e CSLL sobre provisionamento de crédito; permissão para separação do pagamento de juros do principal para melhorar a forma de cobrança dos empréstimos (lei do incontestoso); cadastro positivo;

²⁴ A cunha fiscal constitui-se no conjunto de tributos diretos e indiretos incidentes sobre operações de financiamento.

racionalização dos processos jurídicos; alteração nos direcionamentos obrigatórios de crédito (crédito rural, crédito imobiliário e microcrédito).

Como acréscimo, sugerimos outras medidas que complementam ou suplementam as que já estão sendo analisadas pelas autoridades econômicas. É forçoso reconhecer que a lista não é exaustiva e nem excludente. Por exemplo, uma política que leve à maior estabilidade macroeconômica deverá contribuir, simultaneamente, para reduzir a inadimplência. Da mesma forma, medidas que permitam diminuir a assimetria de informação entre bancos e tomadores deverão contribuir para reduzir a inadimplência esperada, ao mesmo tempo em que propiciarão um ambiente mais competitivo. Ainda assim, por motivos didáticos, é conveniente atribuir as sugestões a algum fator específico que afeta o *spread*. Além de apresentar as sugestões que acreditamos serem importantes para reduzir o *spread*, discorreremos também sobre algumas sugestões apresentadas em audiências públicas da Comissão de Acompanhamento da Crise Econômica e da Empregabilidade e em reuniões técnicas dos assessores da Comissão com especialistas da área.

V.1 – Medidas que podem contribuir para reduzir a inadimplência

Ao conceder um empréstimo, os bancos necessitam fazer alguma avaliação da inadimplência *esperada*. Conhecer a inadimplência ocorrida, decorrente

de empréstimos já concedidos, é importante somente se contribuir para que seja feita uma melhor estimativa da inadimplência futura, decorrente dos financiamentos a serem concedidos. Os principais fatores que afetam a inadimplência esperada são: ambiente institucional, que determina maior ou menor probabilidade de recuperação de crédito; e estratégia de concessão por parte das instituições financeiras.

Em relação ao ambiente institucional, essa é, certamente, uma área que requer desenvolvimento contínuo. Contudo, conforme já argumentado, houve importantes avanços institucionais nos últimos anos, com a aprovação de diversas leis visando a aumentar a segurança jurídica dos contratos e a probabilidade de recuperação de créditos. Outras ações, como as que levem a maior celeridade do Poder Judiciário, certamente contribuirão para redução das taxas de inadimplência e, conseqüentemente, dos *spreads*. Basta lembrar que processos de recuperação de crédito podem se arrastar por anos nos tribunais, o que, certamente, premia os maus pagadores.

Mesmo reconhecendo que o ambiente institucional contribui para as altas taxas de inadimplência no País, não se pode desprezar o fato de que a inadimplência pode resultar de um processo de maximização de lucros por parte dos bancos. É possível que carteiras que apresentem baixo grau de inadimplência e baixa taxa de juros gerem lucros semelhantes a carteiras que apresentem alta taxa de inadimplência e alta taxa de juros.

Do ponto de vista de alocação eficiente de recursos na economia, não há porque preferir sempre uma carteira menos arriscada a uma mais arriscada: pode ser interessante financiar projetos mais arriscados, mas que, se bem sucedidos, geram alta taxa de retorno. Do ponto de vista do consumidor, o crédito caro para determinados indivíduos (por exemplo, aqueles que apresentam alta probabilidade de estarem desempregados) é uma forma de acesso – às vezes, a única – ao mercado de alguns bens, especialmente bens de consumo durável. Se houvesse um método de seleção que atribuísse corretamente a cada indivíduo a sua probabilidade de *default*, haveria um espectro de taxa de juros associado a diferentes probabilidades de inadimplência.

Quando a informação é incompleta, abre-se espaço para alocações ineficientes, no caso, para cobrança de juros (com base na expectativa de inadimplência) não compatível com a verdadeira probabilidade de *default* do tomador. Há vários motivos que dificultam aos bancos obter informações completas. O primeiro é a ausência de fluxo de informações. Esse problema pode ser minorado com a portabilidade cadastral e com a implementação do cadastro positivo.

A portabilidade cadastral refere-se à possibilidade de um cliente transferir informações sobre seu relacionamento com uma instituição bancária para outra. Dessa forma, o histórico de um cliente em um banco, que contém informações importantes sobre a sua capacidade de pagamento, deixa de

ser propriedade exclusiva deste banco. Se um indivíduo desejar mudar de banco, não necessitará construir um novo histórico de relacionamento.

O CMN já tratou da portabilidade cadastral (Resolução nº 3.401, de 2006), quando obrigou as instituições financeiras a enviarem as informações cadastrais para outras instituições – sempre com autorização do cliente. Apesar de não ter feito restrições quanto à cobrança de tarifas, o que pode vir a inviabilizar a portabilidade, é surpreendente que os bancos não exijam esse cadastro quando vão conceder crédito para um não cliente ou no momento da abertura de contas.

Tendo em vista que já existem mecanismos de transferência de informações entre instituições financeiras, cabe indagar: por que os bancos adotam uma prática ineficiente de negócios, já que eles poderiam estar discriminando melhor os seus correntistas e maximizando os lucros? Uma possível resposta seria que esse comportamento ineficiente decorre da ausência de competição no mercado e do poder de barganha dos bancos, que lhes permitem cobrar a mais de todos os clientes.

Encontra-se em tramitação no Congresso projeto de lei que institui o chamado cadastro positivo. Já existem cadastros negativos, que informam se o indivíduo deixou de pagar determinado empréstimo. Assim, ao solicitar crédito, um banco pode saber se o potencial tomador já deixou ou não de honrar um compromisso. Entretanto, esse cadastro não permite à institui-

ção discernir, em primeiro lugar, se a ausência de informações negativas se deve ao fato de o indivíduo nunca ter tomado emprestado ou se ele já tomou vários empréstimos e honrou todos eles. Similarmente, alguém pode não ter pagado um empréstimo, mas ter pagado vários outros. Se aprovado, o cadastro positivo, ao informar todo o histórico de empréstimos, permitirá que os bancos discriminem essas diferentes situações e possam, dessa forma, selecionar melhor seus clientes e cobrar taxas de juros mais adequadas para o seu perfil.

Há motivos, entretanto, para sermos céticos em relação à eficácia de medidas como cadastro positivo. Em primeiro lugar porque, mesmo reconhecendo que o cadastro positivo reduziria o custo de obter informações relevantes, deve-se lembrar que muitas dessas informações podem ser providas pelo próprio cliente, como comprovantes de carnês pagos e cópias de extratos bancários. O próprio desinteresse dos bancos em solicitar o cadastro de seus clientes junto a outras instituições financeiras é um sintoma de que o histórico do cliente não é a variável mais relevante para definir a taxa de juros. Com efeito, a percepção de risco é apenas um dos aspectos levados em consideração por um banco ao definir o custo do dinheiro. Outras considerações, como estratégias de *marketing* e fidelização são ainda mais importantes para definir as taxas.

Um exemplo muito claro é dado por um grande banco, que estratifica a taxa de juros conforme a pontuação

de seus clientes. Essa pontuação considera vários aspectos, muitos deles aparentemente não relacionados com a capacidade de o indivíduo honrar os empréstimos, tais como se o candidato contrata seguros com o próprio banco²⁵ ou se possui contas em débito automático. Mais surpreendente é que a pontuação do correntista depende de ele possuir determinadas aplicações, e não do montante total de aplicações. Assim, um correntista que possui, por exemplo, R\$ 10 mil reais na caderneta de poupança, caso tenha de pegar um empréstimo, irá pagar taxa de juros menor do que outro correntista que possua R\$ 1 milhão de reais aplicados em títulos do Tesouro Nacional.

Outro exemplo interessante pode ser visto por emissores de cartão de crédito. Muitas vezes o questionário de avaliação só pergunta pela renda do titular do cartão. Assim, dois indivíduos com a mesma renda pessoal receberiam o mesmo crédito, ainda que a renda familiar (por exemplo, em função do salário do cônjuge) seja substancialmente diferente. Raramente se questiona, também, se o indivíduo possui outro cartão de crédito, qual o limite desse outro cartão (o que indica maior poder de alavancagem de crédito pelo cliente e, portanto, um risco potencial de *default* decorrente de sobre-endividamento) e qual o grau de endividamento já contratado em outras modalidades de crédito pelo cliente.

²⁵ É concebível que indivíduos que contratam seguro ofereçam menor risco de *default*. O problema é que só é válido para pontuação o seguro contratado com o próprio banco, e não com outros.

Além da dificuldade de obter informações, a inadimplência *esperada* pode ser alta por ausência de garantias. Esse problema é particularmente relevante para pequenas empresas. Uma forma de contornar esse problema é a criação de fundos de aval pelo setor público. Nesse caso, o Tesouro teria de aportar recursos iniciais, mas o ideal é que o fundo pudesse ser auto-sustentável, sendo financiado, por exemplo, por uma tarifa incidente sobre os financiamentos.

O Brasil já dispunha de um fundo garantidor para microempresas, mas tinha um caráter muito limitado: o Fundo de Garantia à Promoção da Competitividade (FGPC), operado pelo BNDES, é dirigido para companhias exportadoras de pequeno porte e, em função de contínuos contingenciamentos dos recursos orçamentários que iriam custeá-lo, é praticamente inoperante. Também foram criados recentemente o Fundo de Garantia para a Construção Naval (Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009) e o Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica (Lei nº 11.943, de 28 de maio de 2009). Trata-se, contudo, de fundos constituídos para garantir o financiamento destinado a setores específicos.

A Medida Provisória (MPV) nº 464, de 2009, autorizou a União a participar com até R\$ 4 bilhões de reais em fundos que garantissem, direta ou indiretamente, operações de crédito para microempreendedores individuais, empresas de micro, pequeno e médio portes, e autônomos, nesse último caso, somente para aquisição de bens de capital.

O novo fundo público de aval, em tese, como já foi dito, deveria ser auto-sustentável, a ser financiado, por exemplo, por uma tarifa incidente sobre os financiamentos. O problema que se vislumbra é como evitar que o fundo não seja dilapidado em função de empréstimos não pagos. Do ponto de vista do devedor, o estímulo para pagar os empréstimos é similar ao que teria na ausência dos fundos: se não pagar, estará sujeito à inclusão de seu nome em cadastros de inadimplentes e à execução de bens (se houver). A diferença é que a recuperação do crédito seria feita pelo Fundo, e não pelo banco que concedeu o empréstimo (afinal, ao receber os recursos pelo fundo de aval, o banco não teria interesse em ir atrás do cliente para o pagamento das dívidas). Se a capacidade de recuperação de crédito por parte do fundo for inferior à dos bancos, e o tomador tiver conhecimento disso, então a criação do fundo estimulará a inadimplência. Uma forma de contornar esse problema é o fundo não garantir um aval completo, de forma que gere incentivos para o banco recuperar o crédito²⁶.

O problema maior de incentivos, contudo, está do lado dos bancos. Se houver garantia de aval, os bancos deixariam de ter interesse em fazer uma análise criteriosa de crédito. Afinal, receberiam o empréstimo de qualquer forma. Há inclusive o risco de refinanciamento de dívidas já ti-

das como irrecuperáveis no âmbito do fundo.

Uma sugestão para minimizar o problema de incentivos seria os bancos deixarem de receber a primeira prestação que deixasse de ser paga. Esse mecanismo, entretanto, não funciona, tendo em vista que bastaria o banco ajustar a taxa de juros para que o retorno do financiamento se desse em uma parcela a menos do que o número de prestações negociado com o tomador.

Para desenhar um mecanismo de fundo de aval adequado, deve-se avaliar qual é o problema que está afetando o mercado. Há três questões que precisam ser respondidas: o fundo de aval deve ser tal que, mesmo se acionado, ensejaria perdas aos bancos? O fundo deve cobrir cada empréstimo individual ou a carteira? É aconselhável limitar a taxa de juros para os empréstimos concedidos com a proteção do fundo de aval? A MPV nº 464, de 2009, deixou a cargo dos estatutos dos fundos (podem ser criados mais de um, em princípio) importantes aspectos, como a definição de limites para cada carteira ou as operações que serão elegíveis para a concessão de aval. O único ponto específico que estabeleceu foi o teto de 80% do valor da operação para a cobertura da garantia.

Partindo de uma situação extrema, com perfeita simetria de informações e em que todos os tomadores sejam iguais, porém sujeitos a choques específicos (em linguagem coloquial, podem ter sorte ou azar), o fundo de

²⁶ Esses incentivos serão necessariamente incompletos, tendo em vista que, em caso de inadimplência, o banco receberá mais quando houver garantia do fundo de aval. Ainda assim, é melhor que os incentivos sejam incompletos do que não haver incentivo algum.

aval funcionaria somente como um seguro: todos pagariam um prêmio (por exemplo, um adicional sobre a taxa de juros) e, aqueles que tiverem sorte, perderiam o prêmio, ao passo que os azarados teriam a cobertura do fundo. Nessa situação, o fundo poderia cobrir todas as eventuais perdas que os bancos tivessem e seria indiferente cobrir cada empréstimo individualmente ou a carteira. Se o prêmio for atuarialmente justo, não faz sentido limitar a taxa de juros: projetos mais arriscados (que não são necessariamente ruins para a economia) pagariam um prêmio maior. Já se houver algum subsídio público – o que é bem provável – então faz sentido limitar a taxa de juros e, com isso, excluir os projetos mais arriscados do programa. Para incluir tais projetos, seria necessário imaginar que eles trariam mais externalidades positivas do que os projetos menos arriscados²⁷.

Entretanto, as hipóteses antes descritas certamente não se verificam na realidade. A informação é assimétrica, os bancos possuem poder de mercado e um fundo de aval pode gerar incentivos perversos, tanto de parte dos bancos, como de parte dos tomadores. Em relação aos tomadores, pode-se pensar em se instituir bônus por adimplência. O valor desses bônus deve ser calculado de forma tal que, em média, o fundo arrecade

aquilo que se pretende²⁸. Conforme dito anteriormente, a criação de um fundo de aval somente gera um incentivo perverso para os tomadores se houver a percepção que há menor probabilidade de recuperação de crédito.

Em relação aos bancos, o primeiro incentivo perverso que o fundo de aval geraria é a falta de interesse em avaliar criteriosamente o risco embutido em cada projeto. O segundo incentivo perverso gerado pelo fundo de aval refere-se ao desinteresse dos bancos na recuperação do crédito. Por esses motivos, um fundo de aval não deveria cobrir todas as perdas de uma carteira. Um possível limite superior seria garantir remuneração equivalente à SELIC, ou talvez até menos que isso. Conforme colocado, a MPV nº 464, de 2009, prevê um limite de 80%.

Se é correta a hipótese de que os bancos não investem suficientemente na avaliação de riscos e conseguem, por causa de seu poder de mercado, impor uma taxa de juros associada a uma taxa de inadimplência acima da esperada, então o mais adequado seria estipular que o fundo de aval garantisse a carteira, e não cada empréstimo individualmente. Se a garantia for por empréstimos individuais, os bancos podem ganhar duplamente, porque aqueles tomadores que efetivamente honram o empréstimo pa-

²⁷ A proposta de, em princípio, excluir os empréstimos mais arriscados baseia-se na hipótese de que esses projetos impõem um nível de risco acima daquele que a sociedade deseja incorrer. Nessa situação, um fundo público que desse aval a tais projetos estaria expondo a sociedade a um risco indesejado, levando a uma perda de bem-estar.

²⁸ O fundo pode ser ou não subsidiado. Se não houver subsídio, o cálculo dos bônus deve ser tal que a contribuição de cada financiamento reflita a sua probabilidade de inadimplência. Se houver subsídio, calcula-se igualmente qual a despesa com inadimplência esperada para o financiamento e abate-se o subsídio associado.

gam uma taxa de juros que remunera o banco não somente pelo próprio risco (*ex ante*) de inadimplência, mas também pelo risco dos demais tomadores. Como o fundo de aval já está cobrindo o risco de inadimplência, os bancos apropriariam como lucro a parcela da taxa de juros destinada à cobertura da inadimplência.

Em relação à limitação da taxa de juros, há três considerações a fazer. Em primeiro lugar, se o fundo de aval cobrir cada empréstimo, em vez da carteira, gera-se um incentivo para aumento da taxa de juros, pois os bancos receberiam as taxas mais elevadas dos tomadores que honrarem as dívidas, e receberia do fundo os valores correspondentes aos empréstimos não pagos. Em segundo lugar, conforme já discutido, se houver subsídio público e não existir motivos suficientemente fortes para financiar projetos mais arriscados, faz sentido estabelecer que o fundo garanta somente financiamentos mais seguros. Por fim, o fundo de aval pode ser interpretado como um seguro que o banco estaria adquirindo. Nesse caso, faz sentido que ele pague, via taxa de juros menor, pelo menor risco.

Em qualquer caso, é importante estabelecer algumas regras limitando os empréstimos elegíveis para o fundo de aval. Uma limitação óbvia seria impedir o acesso àqueles tomadores que já se encontram inadimplentes. Do contrário, os bancos poderiam construir uma nova carteira, refinanciando a dívida não paga e já tida como irrecuperável, e contar com o fundo de aval para reaver pelo menos

parte desses empréstimos. Seria desejável que a MPV nº 464, de 2009, já estabelecesse que empréstimos para tomadores inadimplentes não poderiam ser beneficiados pelo aval do fundo.

Até o momento, foram discutidas propostas que têm por objetivo melhorar o ambiente institucional, reduzir a assimetria de informações ou aumentar a garantia oferecida pelos tomadores. Deve-se discutir, ainda, o caráter endógeno da inadimplência.

Apesar de não haver dados que quantifiquem o problema, há uma série de evidências que apontam no sentido de que parte da inadimplência se deve a um desinteresse dos bancos em fazer uma análise de crédito criteriosa, que discrimine corretamente a probabilidade de *default* dos tomadores de empréstimo.

Além dos exemplos pontuais antes relacionados, podem ser citadas outras evidências que apontam na mesma direção:

- a) é muito fácil conseguir cartões de crédito. O indivíduo recebe as mais diversas propostas, via correio convencional, *telemarketing* ou outras modalidades. Mesmo que as propostas estejam sujeitas à aprovação, o acesso fácil aos cartões deve estimular pessoas com baixo potencial de pagamento a solicitarem – e conseguirem – pelo menos um cartão;
- b) o financiamento de veículos com prazo de pagamento muito longo constitui-se, na prática, em um finan-

ciamento quase sem garantias, tendo em vista a velocidade de depreciação do veículo;

c) ambém no mercado de financiamento de veículos, vendedores de concessionárias afirmam ser muito comum venderem o carro e, poucos meses depois de concretizada a venda, o comprador devolver o automóvel, normalmente após ter percebido que a manutenção do carro envolve outros custos além das prestações, como IPVA, seguro, troca de óleo, etc.;

d) há um incentivo para gerentes ou vendedores concederem o máximo de crédito possível, pois esse comportamento melhora a sua avaliação dentro da empresa. Em geral, não há um esquema de incentivo baseado nos empréstimos efetivamente pagos. Observe-se que esse incentivo pode ocorrer diretamente, quando o financiamento é concedido na própria agência, ou indiretamente, quando o banco (ou uma financeira associada) faz convênio com grandes redes varejistas e a análise de crédito fica a cargo dessas redes;

e) há instituições financeiras que requerem pouquíssimas informações para concederem crédito. Elas se especializam em operações para as quais se espera alto grau de inadimplência, mas em que, para compensar, cobram taxas de juros muito elevadas.

A questão central que se coloca é: por que os bancos não fazem uma avaliação mais rigorosa de seus clientes?

Uma resposta possível é a escassez de recursos. Como o grau de alavancagem do Sistema Financeiro Nacional é baixo e os bancos operam em ambiente de baixa concorrência, pode ser mais lucrativo para os bancos oferecerem uma taxa única de juros²⁹ – mais elevada – e emprestar a todos a essa taxa, do que oferecer um menu de taxas, de acordo com a probabilidade de inadimplência do tomador. Também poderia ser argumentado, como feito anteriormente, que, devido a um mercado não competitivo, os bancos não discriminam melhor os seus correntistas e maximizam os seus lucros porque eles conseguem cobrar a mais de todo mundo.

Há algumas formas de estimular os bancos a avaliarem com maior rigor os seus clientes. Uma delas é permitir maior alavancagem, no sentido de se reduzir a exigência de capital para carteiras menos arriscadas que a média. Pode-se pensar em um mecanismo no qual os bancos teriam a opção de declarar qual a probabilidade de inadimplência de sua carteira (o banco poderia apresentar várias carteiras de crédito, com diferentes probabilidades de inadimplência). Em princípio, o Bacen confiaria na avaliação do banco³⁰, e as carteiras para as quais os bancos não declara-

²⁹ Esse é apenas um argumento. É claro que os bancos fazem algum tipo de discriminação entre seus clientes, cobrando taxas diferenciadas, por exemplo, para pessoas físicas e jurídicas, grandes ou pequenos tomadores. O ponto é que deveria haver uma diferenciação maior de taxas com base na probabilidade de inadimplência.

³⁰ Esse processo pode ser gradual. Inicialmente, os bancos apenas declarariam a probabilidade de inadimplência da carteira. Somente após um período de acertos é que o Bacen poderia permitir maior alavancagem para carteiras menos arriscadas.

ram nenhuma probabilidade seriam aquelas que permitiriam menor grau de alavancagem. Caso a probabilidade ocorrida tenha sido diferente da projetada (dentro de certos limites), o banco sofreria alguma punição, por exemplo, pagamento de multa ou menor possibilidade de alavancagem no período seguinte. Esse mecanismo teria a vantagem de lidar com dois problemas: estimular uma avaliação criteriosa por parte dos bancos e aumentar a oferta de crédito.

Outra forma de estimular os bancos a fazerem uma avaliação mais criteriosa de suas carteiras é tornar as deduções tributárias condicionais ao grau de acerto da inadimplência da carteira. Os bancos somente poderiam abater despesas referentes a créditos irrecuperáveis se a inadimplência da carteira tiver sido corretamente prevista (admitindo uma tolerância). Do contrário, as deduções seriam inversamente proporcionais ao erro de previsão. Pode-se pensar em cláusulas de escape, por exemplo, quando houver choques não antecipados e de magnitude significativa na economia.

V.2 – Medidas que podem contribuir para aumentar a concorrência bancária

O grau de concentração do Sistema Financeiro Nacional não é exagerado quando se compara com os demais países (Nakane, 2002). Ainda assim, há fortes evidências de que o sistema financeiro nacional não opera em regime de concorrência perfeita.

Há duas formas de tentar estimular a concorrência, ou, pelo menos, evitar que haja abuso de poder econômico por parte dos bancos. Uma é por meio de medidas que gerem estímulo para maior competição. A segunda é por meio de regulação.

Em relação às medidas que estimulam competição, podem ser citadas:

- i) aumentar a educação financeira;
- ii) implementar a portabilidade cadastral;
- iii) facilitar o fluxo financeiro entre contas correntes de diferentes bancos;
- iv) melhorar a divulgação de informações;
- v) implementar o cadastro positivo;
- vi) reduzir restrições para emprestadores;
- vii) obrigar o sistema financeiro a compartilhar os terminais de atendimento.

Dessas medidas, talvez a que cause maior impacto seja uma maior educação financeira. Trata-se, contudo, de uma medida que só deve trazer efeitos, na melhor das hipóteses, no médio prazo. Pode-se pensar em campanhas veiculadas em meios de comunicação de massa enfatizando que o relevante é o gasto com juros, e não se a prestação cabe no orçamento, e alertando para os riscos de inadimplência. O credor deveria ser

obrigado a informar, além da taxa, qual o valor em reais que está cobrando a título de juros, e, do total de prestações, quantas se destinam ao pagamento de juros e outras taxas. Além disso, a cada prestação paga, o credor deveria ser obrigado a informar quanto falta ainda para pagar e quanto o devedor gastaria se fizesse liquidação antecipada da dívida.

A portabilidade cadastral tem por objetivo permitir que o cliente de um banco transfira as informações desse banco para outro. Como foi dito anteriormente, Resolução do CMN já prevê a portabilidade cadastral, mas é importante que esse serviço não possa ser cobrado, pois, do contrário, pode inviabilizar a transferência de informações.

Outra medida que pode contribuir para aumentar a concorrência entre os bancos é isentar de tarifas o fluxo financeiro entre contas de um mesmo titular, mesmo que pertencendo a bancos diferentes. Isso estimularia um correntista a manter contas em diferentes bancos, fazendo uso das opções de crédito que forem mais baratas.

O Bacen divulga as taxas cobradas para cada tipo de operação. Apesar de ajudar o consumidor a ter alguma ideia de como está o mercado de crédito no País, na forma como se apresentam, as informações divulgadas devem ter um impacto mínimo sobre a competição entre os bancos. Isso porque os bancos informam as taxas efetivamente pactuadas e isso, como se sabe, depende de uma série de fa-

tores, como porte do tomador, volume da operação, etc. Assim, o fato de algum banco ter oferecido taxa mais baixa em uma modalidade específica não quer dizer que um cliente de outro banco irá conseguir a mesma taxa. Uma forma de melhorar as informações seria estratificar por nível de risco do cliente e por volume de empréstimo.

Outra forma de aumentar a concorrência no mercado de crédito é reduzir as restrições para que uma pessoa, física ou jurídica, possa emprestar. Atualmente, somente instituições financeiras podem conceder empréstimos, e a Lei nº 4.564, de 1964, prevê uma série de restrições a essas empresas por exemplo, serem constituídas como sociedades anônimas. Desde que seja com recursos próprios, ou seja, desde que seja proibida captação, e que se sujeitem às normas tributárias e de prevenção de lavagem de dinheiro, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderia ter o direito de conceder empréstimos.

A obrigatoriedade de compartilhamento de terminais de auto-atendimento também pode ser um importante fator para estimular a concorrência no sistema financeiro, ao aumentar a atratividade de bancos pequenos e médios. Afinal, um dos motivos que afasta a clientela desses bancos é justamente a falta desses terminais. Para dispor de uma rede própria extensa e pulverizada de terminais de auto-atendimento são necessários pesados investimentos iniciais, o que se constitui em uma barreira à entrada de concorrentes.

Já sobre o marco regulatório, antes de tudo, não custa lembrar que todo o sistema financeiro brasileiro está sob controle do Bacen. Isso cria conflito de interesses. O Banco Central tem por mandato garantir a estabilidade do sistema financeiro e, ao mesmo tempo, coibir abusos. Ocorre que, quanto mais abusos houver, maior a lucratividade dos bancos e, portanto, menor a probabilidade de ocorrer problemas sistêmicos.

O ideal seria deixar a avaliação de abusos de poder a cargo dos órgãos de defesa da concorrência. Além do problema de conflito de interesses mencionado anteriormente, esses órgãos possuem um corpo técnico especializado na análise de problemas associados à concorrência. Destaca-se que, na experiência internacional, é comum a atuação conjunta dos bancos centrais e dos órgãos de defesa da concorrência para analisar processos de concentração bancária e avaliação de eventuais práticas anticoncorrenciais.

Argumentamos que não é desejável regulamentar o setor diretamente por exemplo, com leis que estabeleçam tetos para taxa de juros ou *spread*. Obviamente, isso não é desejável. Afinal, as condições da economia se alteram constantemente. Por exemplo, em ambientes de maior risco, é natural que o *spread* se eleve. É melhor deixar que a avaliação, se está ou não havendo abuso de poder, seja feita caso a caso pelos órgãos competentes. De qualquer jeito, é fundamental que exista a ameaça de punição para os casos em que se entenda que houve abuso de poder.

V.3 – Outras medidas

Esta seção discutirá a pertinência de outras medidas para reduzir o *spread*, como eliminação do crédito direcionado, uso de bancos públicos, redução da cunha fiscal e maior estabilidade macroeconômica.

A eliminação do crédito direcionado é frequentemente apresentada como um possível meio de reduzir o *spread*. Em princípio, a existência de taxas de juros diferenciadas deve provocar distorções na economia e alocações ineficientes. Ocorre, entretanto, que há falhas no mercado de crédito e pode haver externalidades em determinados setores que justificariam o acesso a taxas privilegiadas. Foge do escopo deste trabalho discutir se deve ou não haver crédito direcionado. Iremos nos preocupar, somente, em avaliar os resultados da eliminação dessa modalidade de crédito.

Não acreditamos que o *spread* médio da economia irá se reduzir. Em primeiro lugar, porque se forem eliminados os limites de taxa de juros nas operações direcionadas, não faz sentido manter as captações a taxas privilegiadas. Assim, pode ser que o efeito final seja nulo sobre o *spread* médio (provavelmente aumentando o *spread* dos direcionados e reduzindo o *spread* dos demais). O resultado final dependerá das elasticidades de demanda por cada tipo de crédito, sendo difícil estabelecê-lo, *a priori*.

Também cabem reservas em relação ao argumento de que há subsídio cruzado e que o crédito livre é caro,

em parte, para compensar prejuízos provocados pelas operações direcionadas. Basta usar um argumento de preferência revelada: os bancos não são obrigados a oferecerem crédito direcionado, como poupança ou repasse do BNDES. Se o fazem é porque a operação é lucrativa.

O Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas, sugeriu que o governo utilizasse a Caixa Econômica Federal (Caixa) para forçar uma redução na taxa de juros. De acordo com pesquisa do PROCON, em março de 2009, a Caixa foi o banco que cobrou taxas mais baixas na modalidade empréstimo pessoal. Ainda assim, os juros foram de 4,30% no mês, muito acima do 0,9% ao mês da Selic no mesmo período.

A justificativa para uso da CAIXA, em detrimento de outros bancos públicos ditos comerciais, é por ser uma instituição de grande porte e constituída na forma de empresa pública (100% do seu capital pertence à União), ou seja, suas ações não são transacionadas em bolsa e não haveria o risco de eventuais prejuízos aos acionistas minoritários. O argumento baseia-se no raciocínio de que a CAIXA, por ser um banco grande, consegue influenciar as taxas. Como as taxas estariam acima do que seria socialmente ótimo, uma intervenção do governo no setor teria a capacidade de aumentar o nível de bem-estar social. Os demais bancos, para não perder clientes, teriam de se ajustar, reduzindo também suas taxas. O problema pode ser na eficácia da medida: a CAIXA é pouco relevante no mercado de crédito,

exceto o imobiliário, que já é direcionado. Adicionalmente, não podem ser descartados os riscos fiscais, caso a CAIXA venha a apresentar prejuízo.

Mais que uma medida, um princípio que inegavelmente contribuiria para reduzir o *spread* seria uma maior estabilidade macroeconômica e equilíbrio das contas públicas. Além da inadimplência e do resíduo (que serve como indicativo da lucratividade do setor), merecem atenção também os outros componentes do *spread* bancário, ainda que menos pesem na sua formação, segundo a apuração realizada pelo Banco Central. São duas as propostas mais frequentes sobre tais matérias.

A primeira proposta sempre lembrada é a redução da cunha fiscal. De acordo com o Relatório de Crédito e Spread do Banco Central, os tributos indiretos contribuíam, em 2007, com 2,3 pontos percentuais do *spread*, cuja média era de 28,4 p.p. Mas isso é somente uma decomposição, não representa o repasse que haveria se houvesse eliminação ou redução substancial da cunha fiscal. Se o repasse fosse de 1 para 1, o *spread* médio seria reduzido para 26,1 p.p. Há poucas evidências na literatura (ver, por exemplo, Gelos, 2006, e Bignotto, 2006) sobre o coeficiente de repasse já foi encontrado coeficiente de repasse estatisticamente não diferente de zero, indicando que uma redução de carga tributária não levaria a menores *spreads*. Ao decidir, assim, por uma redução da cunha fiscal, é necessário ponderar o eventual impacto sobre o *spread* com a perda de arrecadação. Uma sugestão seria implementar um

programa de redução gradual, que evoluísse de acordo com a avaliação de seus efeitos ao longo do tempo.

Similarmente à redução da cunha fiscal, pode-se pensar em reduzir o recolhimento compulsório, cuja alíquota sobre depósitos à vista é de 47%, muito superior a de outros países. De acordo com Barbosa³¹, as alíquotas brasileiras são as mais elevadas do mundo. Na Argentina, segunda colocada, a alíquota é de 19%, e nos EUA, de 10%.

De fato, a alíquota brasileira é das mais altas do mundo. Ao retirar recursos do sistema financeiro, e, conseqüentemente reduzir a oferta de crédito, os compulsórios têm um impacto sobre o *spread*. Entretanto, não se pode esquecer que o controle dos compulsórios também faz parte da política monetária. Uma liberação muito forte dos compulsórios em períodos de aquecimento da economia pode forçar o Banco Central a elevar a taxa SELIC, o que pressionaria os *spreads* para cima. Dessa forma, a redução dos compulsórios é tão desejável quanto a redução da taxa SELIC, mas ambas devem evoluir sem comprometer o objetivo precípua da política monetária, que é a estabilidade de preços.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Ao se observar o comportamento do *spread* desde o início do Plano Real e,

especialmente, a partir de 2000, quando o Banco Central passou a coletar e por à disposição séries mais completas da variável, pode-se concluir que:

i) pessoas físicas pagam *spreads* mais altos do que pessoas jurídicas. Isso pode ser devido aos custos mais altos por real emprestado, à maior inadimplência ou ao menor poder de barganha das pessoas físicas;

ii) o *spread* aumenta durante períodos de maior instabilidade macroeconômica, como durante as crises mexicana (1^o trimestre de 1995), da Ásia (4^o trimestre de 1997), da Rússia (3^o trimestre de 1998), e agora, com a crise financeira internacional, no segundo semestre de 2008;

iii) o *spread* caiu significativamente desde 1994, mas ainda é alto para padrões internacionais, mesmo reconhecendo que comparações com outros países devem ser vistas com cautela, em decorrência de não haver uma metodologia uniforme para cálculo e apresentação das estatísticas;

iv) entre 2003/04 e 2007, houve redução importante no *spread*, especialmente para pessoas físicas. Parte significativa dessa queda pode ser atribuída à instituição do crédito consignado e ao aumento na participação de operações mais baratas, como o financiamento de veículos;

v) o *spread* voltou a subir desde o início de 2008. Até o terceiro trimestre, esse movimento deveu-se, principalmente, ao aquecimento da economia, que levou a um forte aumento da de-

³¹ Barbosa, Fábio Colleti (2009). Comunicação oral em audiência pública da CACFE, Senado Federal, em 26/03/2009.

manda por crédito. A partir do último trimestre do ano passado, o aumento do *spread* decorreu da crise internacional, que levou a uma redução na oferta de crédito.

A literatura aponta diversos fatores que justificam o *spread*. Dentre eles, destacam-se:

i) inadimplência. De acordo com decomposição contábil realizada pelo Banco Central, a inadimplência respondeu por cerca de 35% do *spread* das operações livres em 2007. A inadimplência elevada deve-se a um ambiente institucional que dificulta a recuperação de crédito. Pode também ser consequência de uma estratégia deliberada dos bancos, de atuar em nichos de mercado que oferecem maior risco, mas trazem maior retorno;

ii) crescimento e estabilidade econômica. Economias mais estáveis apresentam menor probabilidade de oscilação na taxa de juros, inflação ou câmbio, o que reduz o risco de mercado a que os bancos estão expostos;

iii) cunha fiscal. De acordo com a decomposição contábil realizada pelo Banco Central, a cunha fiscal, somando impostos diretos e indiretos, foi responsável por quase 20% do *spread* em 2007. Observe-se que eliminar a cunha fiscal não significa redução do *spread* na mesma proporção, tendo em vista que o resultado final dependerá do repasse das instituições financeiras para o custo final ao tomador;

iv) depósitos compulsórios. Como os bancos são obrigados a recolher de-

pósitos junto ao Banco Central, ao reduzirem a oferta de crédito, também contribuem para *spreads* mais elevados;

v) custos administrativos dos bancos. Segundo o Banco Central, esses custos responderam por cerca de 15% do *spread* entre 2001 e 2007;

vi) taxa básica da economia. O nível da taxa Selic representa, por um lado, o grau de estabilidade da economia. Além disso, quando a taxa básica é alta, o custo total do empréstimo necessariamente deverá ser alto, pois os bancos irão requerer de seus tomadores uma taxa, no mínimo, igual à que o governo está disposto a pagar. Como taxas elevadas estão associadas a maior risco, os bancos elevarão os *spreads*.

O Banco Central estima ainda um resíduo, que pode ser aproximado como o retorno obtido pelos bancos. Em 2007, esse resíduo representou cerca de 25% do *spread*, já descontado o imposto de renda.

Para fins de exposição, pode-se dividir as sugestões para redução do *spread* em três grupos, não necessariamente em ordem de importância:

- i) que visam reduzir a inadimplência;
- ii) que buscam aumentar o grau de competição no mercado financeiro;
- iii) outras medidas.

As medidas visando reduzir a inadimplência têm por objetivo, por um lado,

reduzir a assimetria de informação, o que permite que o banco faça uma avaliação mais precisa da capacidade de pagamento do tomador. Incluem-se entre essas medidas a implantação do chamado cadastro positivo e a portabilidade cadastral.

Propõe-se, também, aumentar as garantias para micro, pequenas e médias empresas, por meio da criação de um fundo público de aval. Esse fundo não deveria garantir 100% do valor emprestado, pois, do contrário, os bancos podem não se sentir estimulados a fazer uma análise de crédito criteriosa. Adicionalmente, devem ser tomadas as devidas precauções para que o fundo não se transforme em instrumento de recuperação de crédito para empréstimos anteriormente concedidos e que apresentem baixa probabilidade de serem pagos.

Também faz parte das sugestões para diminuir a inadimplência a concessão de incentivos para bancos que se empenharem na avaliação de crédito. Atualmente, os bancos parecem não fazer uso eficiente de todas as informações disponíveis para determinar a taxa de juros, e, por isso, não discriminam os potenciais bons pagadores dos maus pagadores.

Quanto às medidas que têm por objetivo estimular a concorrência, foram sugeridas: i) a proibição de cobrança de tarifas para transferência de valores para contas de um mesmo titular entre diferentes instituições financeiras; ii) o compartilhamento de terminais de auto-atendimento, o que deve aumentar a demanda pelas ins-

tituições financeiras de menor porte; iii) o aprimoramento do sistema de divulgação de taxa de juros feito pelo Banco Central, discriminando, pelo menos, o porte do tomador e o valor da operação; iv) redução de restrições para financiadores; v) aprimoramento do marco regulatório do Sistema Financeiro, com maior cooperação entre o Banco Central e os órgãos do Sistema Brasileiro de Concorrência; vi) aprofundamento de estudos sobre o grau de competição e eventuais práticas anti-competitivas.

Dentre as outras medidas, destacam-se:

i) redução das taxas de juros cobradas pela Caixa Econômica Federal, com o objetivo de forçar as demais instituições financeiras a acompanhar o movimento, reduzindo suas taxas;

ii) redução da cunha fiscal, que deve ser feita gradualmente, para avaliar se a renúncia está sendo repassada para os tomadores;

iii) redução da alíquota do compulsório, que, apesar de desejável, não pode ser feita de forma a prejudicar a política monetária;

iv) maior equilíbrio nas contas públicas, que propiciará maior estabilidade macroeconômica;

v) aperfeiçoamento do cálculo do *spread* pelo Banco Central.

Referências bibliográficas

ALENCAR, Leonardo S.; Daniel B. Leite e Sérgio G. Ferreira: “*Spread* bancário: um estudo *cross-country*” in Banco Central do Brasil: **Relatório de Economia Bancária e Crédito. 2007**; Brasília: Banco Central do Brasil, 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária e Crédito 2007**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007.

BIGNOTTO, Fernando e Eduardo Augusto S. Rodrigues: Fatores de Risco e o *Spread* Bancário no Brasil, **Textos para Discussão do Bacen nº 110**, julho de 2006.

COSTA, Ana Carla Abrão e Márcio I. Nakane: “Revisitando a metodologia de decomposição

do *spread* bancário no Brasil”. In: XXVI Encontro Brasileiro de Econometria, 2004, João Pessoa. **Anais do XXVI Encontro Brasileiro de Econometria, 2004**. p. 568-597. 2004.

GELOS, R. Gaston: “Banking *Spreads* in Latin America”. in **IMF Working Paper**, 06/44, 29 p., 2006.

NAKANE, Márcio I. “A test of competition in Brazilian Banking”. **Estudos Econômicos**, 32, 203-224. 2002.

SOUZA, R. M. L. de: **Estrutura e determinantes do *spread* bancário no Brasil: uma resenha comparativa da literatura empírica**. Tese de Mestrado, UERJ, setembro de 2006.

Projeto Gráfico:

Secretaria Especial de Comunicação Social
Subsecretaria de Projetos Especiais - SUPRES

Formatação:

Subsecretaria de Edições Técnicas

Impressão:

Secretaria Especial de Editoração e Publicações